

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSEVER

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издаётся с 1992 г.

Внутренняя политика

Истоки терроризма в России

9

Р.Луговец

Автор, кандидат юридических наук, анализирует корни возникновения терроризма в современной России, начало которого – 90-е годы XX в. Питательной средой для него стала стратификация населения; политика властей всех уровней, подорвавшая к себе доверие; коррупция и безработица; развал армии и спецслужб, а также отсутствие эффективной национальной и социально-экономической политики в стране.

Пенсионная реформа и москвичи

18

О.Муштук

Зав. кафедрой политологии Московского международного института эконометрики, информатики, финансов и права анализирует результаты социологического исследования “Оценка москвичами мероприятий проведения пенсионной реформы”, проведенного его кафедрой летом 2004 г. по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации г. Москвы.

Внешняя политика

Россия в глобальном сообществе

26

В.Кременюк

Указав, что в обществе и государстве пока нет единства взглядов на место России в современном мире и вытекающих из этого задач ее внешнеполитического курса, автор

рассматривает существующее на его взгляд положение России в мировой “табели о рангах”, варианты внешнеполитических ориентиров и выработки на их основе соответствующих стратегий во внешней политике страны.

Европейская конституция

33

О.Приходько

Во второй части рассматриваются основные положения и статьи Европейской конституции, касающиеся механизмов разноскоростной интеграции в вопросах внешней политики, безопасности и обороны, предпосылки для роста влияния ЕС в глобальной политике безопасности, а также проблемы сотрудничества России по указанным вопросам с ЕС.

Россия и Европейский Союз: правовой барьер или зеленый коридор?

42

Т.Мухаметшин

В статье рассматриваются взаимоотношения России и ЕС по вопросам безопасности, юстиции и внутренних дел, а также по проблемам создания общих пространств по экономике, по внешней безопасности, в области образования и культуры и по правовым вопросам.

Контроль над обычными вооружениями и МДБ в рамках ОБСЕ

52

А.Аляев, В.Цыкало, В.Черный

В статье рассматриваются основные положения документов ОБСЕ, регламентирующие вопросы контроля над обычными вооружениями и мерами по укреплению доверия и безопасности (ДОВСЕ и Венский документ 1999 г.) в евроатлантическом регионе и даются предложения по их развитию.

Военно-политические проблемы

О ядерном сдерживании в современных условиях

59

М.Сосновский

Член-корреспондент Академии военных наук Михаил Сосновский излагает в статье свой взгляд на значение ядерного сдерживания в обеспечении военной безопасности России в современных условиях и на ближайшую перспективу.

Система приобретения ВВТ в США

67

О.Лисов

В статье рассматриваются организация, задачи и деятельность системы приобретения (закупок) вооружения и военной техники (ВВТ) Минобороны США.

Экономика

Реформирование федеральных государственных унитарных предприятий

73

Б.Габараев, В.Ершов

В статье руководителей ФГУП НИКИЭТ им. Н.А.Доллежаля анализируются недостатки принятого в конце 2002 г. Федерального закона № 161 “О государственных и муниципальных предприятиях”, рассматриваются последствия применения этого закона на примере ГУП ядерной отрасли российской экономики и выдвигаются предложения по его совершенствованию.

Банковские системы России и Китая

81

А.Богданов

В статье рассматриваются объективные и субъективные различия становления банковских систем России и Китая и перспективы их развития.

Российская нефть для китайской экономики

89

Ли Фучуань

Китайский специалист, доктор экономических наук рассматривает экспортные возможности проектов дальневосточных нефтепроводов “Россия – Китай” и “Ангарск – Находка”. Опираясь на технико-экономические параметры проектов и российско-китайские официальные документы, он обосновывает наибольшую целесообразность для Китая проекта нефтепровода “Россия – Китай”.

Право

Новые правила иммиграции и интеграции в Германии

98

О.Дамаскин

Доктор юридических наук комментирует основные положения нового Закона об иммиграции, принятого законодательными органами Германии 1 июля 2004 г., в основе которого лежит курс на ограничение иммиграции, повышение требований к квалификации иммигрантов, форсирование процесса интеграции иностранцев и учет экономической рентабельности иммиграции.

МТБЮ и принципы невмешательства во внутренние дела государств и уважения государственного суверенитета

102

Н.Михайлов

Указав, что МТБЮ является по сути субъектом международного права и как такой должен в своей деятельности руководствоваться принципами международного права, автор анализирует случаи отступления судей МТБЮ от некоторых из них, в частности принципов невмешательства во внутренние дела государств и уважения государственного суверенитета.

Наука

Роль человека в процессах социальной самоорганизации и эволюции системы управления обществом	108
---	-----

А.Кулинченко

Во второй части статьи рассматриваются проблемы социальной самоорганизации и их влияние на развитие сфер политики и управления обществом, в том числе государственного управления, а также процессы их взаимодействия.

Рецензии

Новое в партологии	118
---------------------------	-----

Ю.Кузнец

Доктор исторических наук рецензирует “Сборник материалов российско-германского “круглого стола” “Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии”, посвященный кардинальным проблемам партийной жизни и партийного строительства в Германии и России.

Теория симметрии хаоса и порядка как новый этап познания всеобщих законов эволюции и развития	121
--	-----

В.Круглов

Рецензия посвящена вышедшей в свет монографии “Симметрия хаоса и порядка в кругообороте энергии”, в которой излагается новый подход к описанию эволюции и развития мира и раскрывается теория эволюции, называемая автором теорией симметрии (динамического баланса) хаоса и порядка.

Кто в ответе за приватизацию в России?	125
---	-----

Е.Ведута

Рецензия посвящена вышедшей в свет книге “Из истории приватизации в России”, написанной коллективом авторов во главе с А.И.Подберезкиным, в которой делается попытка подвести итоги приватизации в России, рассказав правду о реформах 90-х годов и ответственности реформаторов.

Уважаемые читатели!

В соответствии с решением Высшей аттестационной комиссии журнал «Обозреватель-Observer» включен в Перечень ведущих научных журналов, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

Summary

The November issue of the “Obozrevatel-Observer” Magazine opens as usual with the “Home Policy” section, which contains only two articles. In the first article “The Roots of Terrorism in Russia” by R.Lugovets, the author – Candidate of Law sciences – analyses the roots of terrorism origin in to-day’s Russia, the beginning of which – 90-th years of XX Century. The culture medium for terrorism became, in the author’s opinion, stratification of population; the policy of Authorities of all levels, which undermined their prestige; corruption and unemployment; decay of the army and special services as well as lack of effective national and social-economic policy in the country. In the second one “Pension Reforms and Muscovites” by O.Mushtuck the author – head of the politological chair of the Moscow international institute of econometry, informatics, finance and law analyses the results of the sociological research “Estimation of measures on realization of pension reform by moscovites”, conducted by his chair in summer 2004 on the order of the Moscow Committee on telecommunication and means of mass information.

The “Foreign Policy” section gives space to four articles. In the first article “Russia in Global Community” V.Kremenjuk, stating that there is no either in society, or in state unity of views on the place of Russia in modern world and goals of its foreign policy ensued there from, considers the existing in his opinion status of Russia in world “table of ranks” and variants of foreign-policy aims and working out on their basis suitable strategies in the country’s foreign policy. The second article “European Constitution” by O.Prichodko deals with the main principles and articles of the European Constitution concerning mechanism of varied-speed integration in foreign policy, security and defence, premises for increasing EU influence in global security policy as well as problems of Russia’s cooperation with the EU on the indicated questions. Then goes the article “Russia and European Union: Legal Barrier or Green Corridor?” by M. Muchametschin, in which the author considers relations between Russia and EU on problems of security, justice and internal affairs as well as on problems of creating common spaces in economics, external security and in spheres of education, culture and law. The last article of this section is written by a group of authors and devoted to the Control over Conventional arms and Confidence and Security Building measures (CSBM) in the frames of OSCE. The authors examine main principles of OSCE documents

(The Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty and the 1999 Vienna Document), that regulate the problems relating to conventional arms control and CSBM in Euroatlantic region and put forward some proposals for their development.

The “Military Political” section begins with an article “Nuclear Deterrence in Modern Conditions” by M.Sosnovsky. In it corresponding member of the Academy of military sciences set forth his view on the importance of nuclear deterrence in ensuring military safety for Russia to-day and in near future. Then goes an article “The system of Weapons and Military Equipment Procurement in the United States” by O.Lisov which deals with the organization, tasks and functions of the above mentioned System.

The “Economics” section gives coverage to three articles. In the first one “Reform of Federal State Unitary Enterprises” the heads of the Research and designers’ institute of energotechnique bearing the name of N.A. Dollejall analyse the shortcomings of the Federal Law № 161 “About State and Municipal Enterprises” adopted at the end of 2002, examine the consequences of the employment of this law for example in the State Unitary Enterprise in nuclear branch of Russian economy and put forward some proposals for its improvement. The second article “Banking Systems of Russia and China” by A. Bogdanov examines objective and subjective differences of formation of banking systems in Russia and China and perspectives for their development. In the third article “Russian Oil for Chinese Economy” the chinese specialist Doctor of economic sciences Li Fuchuan considers export potentials of the Far East oil pipelines projects “Russia – China” and “Angarsk – Nachodka”. Basing himself on technical-economic parameters of the projects and russian – chinese official documents, he motivates the largest expediency for China of the “Russia – China” oil pipe-line.

The “Law” section contains two articles. In the first one “New Rules for Immigration and Integration in Germany”. Doctor of Laws O.Damaskin comments main principles of new Law about immigration adopted in Germany on July 1, 2004 which provides the limitation of immigration, rise in the demands to improvement of immigrants qualification, speed up the process of integration of foreigners and accounting of the immigration profitablesness. The second article “ITFY

and Principles of Respect of State Sovereignty" devoted to the activity of International Tribunal on Former Yugoslavia. Pointing out that this organization is a subject of international law and as such should act in accordance with the principles of this law, the author N.Michailow analyses some facts of ITFY judges' deviation from them in particular from the principles of non-interference in internal affairs and respect of state sovereignty.

The "Science" section is carrying a second part of the article "Role of Human-Being in the Process of Selforganization and Evolution of the Society Administration System" by F.Kulinchenko in which the author deals with the problems of social selforganization and their influence on the development of policy and society administration including state government as well as process of their interaction.

Then the issue gives space to some reviews. In the first one "New in Partology" Doctor of History Yu. Kuznets reviews collection of materials of russia-german "round table" – "Parties and Party Systems in to-day's Russia and postwar Germany" devoted to cardinal problems of party life and party building in Russia and Germany. The next review "Theory of Symmetry of Chaos and Order as a New Stage in Knowledge of Universal Laws of Evolution and Development" by Doctor of Military sciences V.Kruglov is devoted to a new book "Symmetry of Chaos and Order in the Constant Flow of Energy" written by A.Charitonov, which sets forth a new approach to the description of evolution and development of the Universe, called by the author the Theory of symmetry (dynamic balance) of Chaos and Order. The third review "Who is responsible for Privatization in Russia?" is devoted to a book "From Privatization History in Russia" written by a group of authors headed by A.I.Podberezkin, in which an attempt is made to sum up results of privatization in Russia by telling the truth about reforms of the 90-th and responsibility of the reformers.

Издатель

научно-исследовательская фирма «РАУ-УНИВЕРСИТЕТ»

Редакционная коллегия:

ШТОЛЬ В.В. – главный редактор, ЕРЕМЕНКО И.Н. – исполнительный директор, НОВИКОВ Ю.Д. – заместитель главного редактора, АБАШИДЗЕ А.Х., БЕРКОВ А.А., ДЕРЯБИН Ю.С., ЗИМЕНКОВ А.Л., ИЗВЕКОВ Н.Н., КОМАРОВ И.К., КОТИЛЕВСКИЙ М.Д., ЛЕБЕДЕВ Ю.В., ЛУНЬКОВ А.Г., МЧЕДЛОВ М.П., ОРЛОВ А.А., ПЕТРАКОВ Н.Я., РЕПКИН Ю.М., ЯХЬЯЕВ Т.Г.

Научно-редакционный совет

- АБДУЛАТИПОВ Р.Г.– член Совета Федерации РФ, председатель Совета Ассамблеи народов России, доктор философских наук, профессор
- АРИСТОВ В.В. – директор ИПТМ РАН (Черноголовка), член-корреспондент РАН
- БАБАЯН Э.А. – председатель Постоянного комитета по контролю наркотиков при Минздраве РФ, член Международного комитета ООН по контролю наркотиков, доктор медицинских наук, профессор
- ГАБАРАЕВ Б.А. – генеральный директор ФГУП «Научно-исследовательский и конструкторский институт «Энерготехника» им. Н.А.Доллежаля», доктор технических наук
- ГАЛОГАНОВ А.П. – президент Адвокатской палаты Московской области, вице-президент Федеральной адвокатской палаты РФ
- ДЕЛЯГИН М.Г. – Председатель Президиума – научный руководитель Института проблем глобализации, доктор экономических наук, профессор
- ДУДАРОВА В.Б. – дирижер, народная артистка СССР и России
- ЕФИМОВ Б.Е. – народный художник СССР
- ЖУРКИН В.В. – Почетный директор Института Европы РАН, академик РАН
- ЗОРИН В.С. – политический обозреватель государственной радиокомпании «Голос России», первый заместитель председателя Федерации «Мира и согласия», доктор исторических наук, профессор
- ИВАШОВ Л.Г. – вице-президент Академии геополитических проблем, генерал-полковник, доктор исторических наук, профессор
- ИВЛИЕВ Г.П. – начальник Правового управления аппарата Госдумы РФ
- КАШЛЕВ Ю.Б. – первый проректор Дипломатической академии МИД РФ, доктор исторических наук, профессор, Чрезвычайный и Полномочный посол
- КРЕМЕНЮК В.А. – заместитель директора Института США и Канады РАН, доктор исторических наук, профессор
- ЛАДЫГИН Ф.И. – вице-президент Союза ветеранов военной разведки, генерал-полковник
- ЛАПТЕВ П.А. – Уполномоченный РФ при Европейском суде по правам человека
- ЛЬВОВ Д.С. – Заместитель академика-секретаря Отделения общественных наук РАН, академик РАН
- МАКАРОВ В.В. – президент АО «Химсинтез», доктор экономических наук, доктор технических наук
- ПОПОВ В.И. – начальник Общевойсковой академии Вооруженных Сил РФ, генерал-полковник
- ПРИМАКОВ Е.М. – президент ТПП РФ, академик РАН
- СЕМИГИН Г.Ю. – директор Института сравнительной политологии РАН, доктор политических наук
- СУХАРЕВ А.Я. – директор Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ, доктор юридических наук, профессор
- ТИТАРЕНКО М.Л. – директор Института Дальнего Востока РАН, академик РАН
- ТОРКУНОВ А.В. – ректор МГИМО-Университет МИД РФ, председатель Российской ассоциации содействия ООН, член-корреспондент РАН, профессор, Чрезвычайный и Полномочный посол
- ШАХНАЗАРОВ К.Г. – генеральный директор киноконцерна «Мосфильм»
- ЯКОВЛЕВ В.Ф. – председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, доктор юридических наук, профессор

© РАУ-Университет

Истоки терроризма в России

Роберт Луговец,
ветеран вооруженных сил, полковник,
кандидат юридических наук

Пожалуй, впервые, выступая 13 сентября 2004 г. на расширенном совещании Правительства, В.В.Путин признал, что исполнительная власть в России пока не сумела организовать должного взаимодействия со своим народом. В этой связи Президент предложил силовым структурам “наладить контакт с гражданами и теснее взаимодействовать с ними”. Надо внимательно и оперативно реагировать на каждое их обращение, на каждую обеспокоенность, говорил он.

Важнейший стратегический регион страны – Северный Кавказ оказался одновременно жертвой и наиболее удобным местом организации террора в России. Именно здесь агенты международного терроризма и их местные соучастники откровенно используют в своих преступных целях социально-экономические ошибки и просчеты исполнительной власти страны.

В сохраняющейся в регионе массовой безработице, в недостатках социальной политики и в низком уровне образования подрастающего поколения, как считает Президент, вызревает питательная среда для экстремистской пропаганды. Здесь в условиях нищеты формируются условия для успешной вербовки новых сторонников терроризма, исполнителей и организаторов террористических акций, разжигания новых очагов террора. И виновны в таком положении, по мнению Президента, в первую очередь органы исполнительной власти.

В результате допущенных политических и экономических промахов, считает Президент, Северо-Кавказский регион по качеству жизни недопустимо отстает от других российских территорий.

Показатели среднедушевых доходов в Южном федеральном округе (ЮФО) в полтора раза ниже, чем в среднем по стране, а в Ингушетии, – почти в четыре (!) раза. Уровень безработицы здесь носит массовый характер. Новый полпред Президента в ЮФО Д.Козак, после ознакомительной поездки полностью подтвердил эти оценки. Он охарактеризовал ситуацию в округе, где 10 из 13 субъектов являются высоко дотационными, как “вопиющую”. “Регион, – заявил он, захлестывает преступность в самых острых ее проявлениях – от терроризма и бандитизма до коррупции и злоупотреблений во всех органах исполнительной власти и местного самоуправления”.

После серии террористических актов в Москве и трагедии в Беслане эта оценка состояния дел на Северном Кавказе беспрецедентна. По сути, В.Путин и Д.Козак поставили “неуд” всей постсоветской политической и

экономической стратегии исполнительной власти в этом регионе. И, думается, не только на Северном Кавказе. На наш взгляд, этим в первую очередь объясняется появление в Правительстве России нового министра – В. Яковлева и воссоздание министерства, ответственного за вопросы региональной и национальной политики, а также создание Госдумой парламентской комиссии по проблемам Северного Кавказа. Вместе с тем Президент подчеркнул, что борьба с террором – это наша общая и главная цель, и ее достижение прямо зависит от того, насколько эффективно будут мобилизованы все ресурсы государства и общества.

Однако напомним. Еще в апреле текущего года Государственная Дума обращала внимание Президента и Правительства на необходимость повышения эффективности противодействия терроризму в России.

В частности, 13 апреля 2004 г. в Государственной Думе состоялись парламентские слушания на тему: "Актуальные проблемы законодательного обеспечения борьбы с терроризмом", в которых приняли участие депутаты Госдумы, члены Совета Федерации, представители Администрации Президента, Совета Безопасности Российской Федерации, Правительства, федеральных министерств и ведомств, специализированных научных учреждений, учебных заведений, общественных организаций, СМИ. Участники форума порекомендовали Президенту выступить с политической инициативой о создании эффективной государственной системы противодействия терроризму, формировании национального антитеррористического фронта и максимально широкого международного сотрудничества. Правительству РФ предлагалось на 2004–2007 гг. разработать Федеральную целевую программу "Антитеррор".

Однако понадобились серия террористических актов в Москве и трагедия в Северной Осетии, чтобы эти

предложения общественности были услышаны.

События в Беслане при всей их аморальной и нечеловеческой жестокости имеют позитивное, если так можно выразиться, значение. Впервые, пожалуй, в постсоветское время сложилась ситуация, в которой международное общественное мнение по-настоящему проявило понимание, и практически все государства активно сопереживали эту трагедию. Руководители большинства стран выражали поддержку российскому руководству в его борьбе с терроризмом не только на словах. Была организована небывалая по своим масштабам международная гуманитарная помощь пострадавшим жителям Беслана. Отдельные же отголоски эпохи "холодной войны" лишь подчеркивают общий позитивный фон международной поддержки усилий российского руководства в борьбе с терроризмом.

В Северной Осетии и на Северном Кавказе в целом продолжается активный поиск соучастников бандитов, погубивших свыше трехсот ни в чем неповинных детей и женщин. Однако вопрос кто организовал, финансировал и практически осуществлял захват заложников в Беслане остается по-прежнему открытым, и россияне рассчитывают на то, что достоверные ответы на него не заставят нас долго ждать.

Вместе с тем, представляет безусловный общественный интерес вопрос, на который сегодня никто почему-то не желает вразумительно ответить: *Кто повинен в том, что в самом начале XXI в. Россия оказалась втянута в эту необычную войну?*

В войну, не имеющую ни фронта, ни тыла, ни нейтральной полосы. Более того, в войну, в которой отсутствует четкое понятие врага. А ключевые категории: “международный терроризм”, “лицо кавказской национальности” как основные субъекты террористических актов в России остаются в значительной мере некорректными. В этой связи, думается, что некоторые заявления высокопоставленных чиновников о нанесении точечных ударов по зарубежным террористическим центрам являются результатом излишней эмоции. Им не хватает обстоятельного анализа современного состояния борьбы с терроризмом и точного расчета практических мер противодействия ему. Отсутствует идейная основа эффективной защиты жизненно важных интересов государства, общества и личности россиян.

Повышение эффективности противодействия современному терроризму, конечно же, потребует от всех не только переосмысления адекватности существующих форм и методов борьбы его характеру. Понадобится более масштабное привлечение сил и средств иного, более высокого качества. Думается, что будут востребованы, прежде всего, методы и средства, рассчитанные на длительное, тонкое и кропотливое использование их в мозговых и финансовых центрах современного терроризма, в ближайшем окружении его политических и идейных вдохновителей, организаторов и практических исполнителей террористических акций. Вновь понадобятся новые, точнее сказать – старые как мир методы и средства оперативной работы, позволяющие упреждать не только действия, но и замыслы преступ-

ников. А для этого нужны именно те ресурсы, которые были бездумно, если не сказать – преступно, уничтожены в пьяной эйфории разгрома государственного аппарата Советского Союза.

Другими словами, если война в традиционном ее понимании – это продолжение государственной политики иными, военными средствами и методами, то особая война с терроризмом – это ведь тоже продолжение государственной политики. Только не военными, а, прежде всего, оперативными средствами и методами. В этой особой войне вооруженные силы и меры имеют, как представляется, вспомогательный характер, а решающую роль приобретают лишь в случаях, когда террористический акт уже свершился и задача борьбы с терроризмом переходит в fazu минимизации его последствий. В последние годы практически почти с каждым террористическим актом на территории России именно так и происходит.

Таким образом, эффективное противодействие терроризму сегодня – это война особого рода, в которой, как показывает наша практика и практика, к примеру, Израиля, каждый гражданин в любой момент и в любом месте может пострадать или даже погибнуть от непредсказуемого террористического акта. Ради победы в этой войне, государство обязано мобилизовать все свои возможности и возможности общества, каждого гражданина. Без опоры на свой народ, на доверие всех наших граждан усилия исполнительной власти обречены на провал по определению.

При этом следует иметь в виду, что корни и начало этого преступного явления в современной России

были инициированы в начале 90-х годов прошлого века в Беловежской пуще тремя ликвидаторами Советского Союза и их советниками. И как бы сегодня нам не хотелось перевести это явление на международный уровень, обозначить его зарубежные истоки, воевать с российским терроризмом нам придется, главным образом, на нашей территории и, прежде всего, с внутренним нашим врагом. С врагом нашего Отечества, взращенным деяниями первого президента России и его ближайшего окружения на Северном Кавказе, и не только там.

Сущность этого внутреннего врага заключается в слабости нашей исполнительной власти.

Имеются достаточные основания считать, что корни российской части современного международного терроризма произрастают из коррупции, которая позволяет террористам и их пособникам безбоязненно нарушать моральные, административные и уголовные нормы. Коррупция дает им возможность преодолевать любые действующие в стране государственные и общественные системы безопасности и является, таким образом, важнейшим условием возникновения и развития отечественного терроризма. Думается, что пока коррупция будет сохранять свои позиции в государственных, общественных и коммерческих структурах победить терроризм в стране в обозримой перспективе принципиально не возможно.

В этой связи важнейшим условием реальной победы над терроризмом в России является существенное снижение уровня коррупции, так как не может быть даже речи об эффек-

тивной борьбе с ним в условиях, когда бандиты вооружены новейшим российским оружием, а на вооружении у защитников Отечества – не всегда пригодные к боевому применению гранатометы “Муха” образца 80-х годов прошлого столетия.

Известно также, что в Москве на жилой площади всего в 20 кв. м, можно за мизерную плату зарегистрировать до 200 и более лиц. Цена же получения в городе постоянной регистрации колеблется в пределах от 500 до 1500 долл.

Напомним, к тому же, что стоимость теракта на рейсовом самолете оказалась и того меньше. Всего за 1000 руб. мелкий спекулянт организовал террористку и покупку авиабилета, и бесконтрольную посадку на авиалайнер, и стал соучастником гибели десятков безвинных пассажиров и экипажа авиалайнера.

Чего больше всего боится коррупция? Конечно, гласности.

Только действенный общественный контроль за работой государственных структур и, прежде всего, правоохранительных органов открывает государству возможность эффективной борьбы с коррупцией.

Но, желает ли исполнительная власть иметь у себя такой контроль? Практика всего постсоветского государственного строительства убедительно свидетельствует о противном: общественный контроль исполнительной власти в России ни к чему.

Вспомним, хотя бы, результаты работы парламентской комиссии по расследованию преступлений в Чечне в середине 90-х. Со слов С.Говорухина, в итоговом документе этой комиссии были расставлены точки практически над всеми “i” чеченской преступности и ее московских покровителей. Более того, в документе были предложены практические меры по достойному выходу государства из чеченского кризиса. Однако, воз, что называется, и ныне там.

Особенно плохо, когда власть начинает сама уничтожать мало приятные для нее, но в какой-то мере полезные информационные структуры. (например, телевизионные программы “Свобода слова”, “Личный вклад”, “Степан Капуста и Хрюн Моржов” и т.д.).

В стране пока отсутствует механизм общественного контроля над работой силовых структур. В.Путин понимает всю важность и необходимость общественного контроля. Его предложения о создании для этих целей Общественной палаты, казалось бы, отвечают этой потребности. Однако при ближайшем рассмотрении возможность организации контроля при помощи этого неконституционного органа представляется эфемерной. Руководство ФСБ, МВД или Прокуратуры вряд ли рискнет нарушить требования своих же правовых Положений, в которых четко определены границы и предмет отчетности об итогах работы. Поэтому никакая общественная структура не вправе реально проконтролировать их работу. Таким образом, Общественная палата даже, если она будет создана в интересах контроля над силовыми структурами, практического влияния на результативность борьбы с терроризмом иметь скорее всего не будет.

Такой контроль уже давно пытаются осуществлять различные общественные организации, СМИ и независимые эксперты, как правило, не располагающие нужными для этого возможностями. Им, прежде всего, не хватает требуемого уровня профессионализма для объективной и качественной оценки фактов, событий, их внутренних, не всегда заметных, связей и отношений. Отсутству-

ет доступ к закрытым данным. Да и профессиональная мотивация подчас мешает объективности журналиста.

В вопросах общественного контроля следовало бы использовать западный опыт.

К примеру, опыт Рэнд-корпорейшн в США.

В Японии, в ведущих европейских странах тоже существуют мощные экспертные сообщества с развитой структурой специализированных институтов и центров, высоко квалифицированными кадрами ученых и специалистов, громадным опытом аналитической работы. Эти компании на договорных началах получают от главы государства или руководителей ведомств задания на проведение независимых экспертиз по наиболее важным политическим, экономическим, социальным и иным требующим своего решения проблемам. Им выделяются соответствующие финансовые средства и предоставляется вся нужная информация, а при необходимости создаются условия для плодотворной работы.

К работе над проблемами компаниями привлекаются различные компетентные в данной области специалисты и ученые, не являющиеся действующими политиками, государственными служащими или сотрудниками силовых ведомств.

По результатам работы выпускаются доклады, записки, проекты, содержащие выводы и рекомендации по рациональному решению поставленной проблемы.

Независимые экспертные организации, таким образом, имеют возможность объективно оценивать полученные государственными структурами результаты, указывать на допущенные просчеты и ошибки при планировании и реализации стратегических целей и практических задач. Уровень объективности и качества их работы обеспечивается за счет независимости мнения и оплаты экспертов. Руководители ведомств и глава государства в свою очередь получают независимый канал достоверного контроля над решением важнейших проблем, информацию, необходимую для принятия сложных решений.

Каждый год от рук наемных убийц в стране погибают крупные

бизнесмены, представители властных структур, политические лидеры, журналисты, граждане РФ. Не может быть речи о реальной борьбе с терроризмом и в условиях отсутствия должной политической воли при расследовании тяжких уголовных преступлений. Такие громкие преступления террористического характера, как расстрел Листвева, подрыв Холодова, взрыв на Котляковском кладбище и многие-многие другие террористические акции и заказные убийства, годами остаются не расследованными, думается, только по этой причине.

Но основная причина не столь однозначна.

Слабость работы правоохранительных органов обусловлена рядом причин, главная из которых заключается в том, что в постсоветский период наряду с систематическими реформами правоохранительной системы и отдельных ее структур, в Российской Федерации сформировался особый уклад переходного от социализма к капитализму периода. Инициированная западными спецслужбами и подхваченная Ельциным эпоха ломки и последовательного уничтожения социалистических общественных отношений и превращения их в отношения капиталистические все еще продолжается. В этих условиях жизнь, как и смерть, превратилась в товар, имеющий свою стоимость и цену. И жизнь, и смерть ныне продаются и покупаются на развивающемся в стране капиталистическом рынке, как и любой другой товар теневой экономики. В этом превращении жизни человека в ходовой рыночный товар заключаются политические и экономические корни российского терроризма.

Когда цель оправдывает средства, тогда все средства хороши!

Россия, конечно, может строить храмы и небоскребы, разрешать международные конфликты, даже выигрывать теннисные турниры и добиваться медалей на очередной Олимпиаде. Но до тех пор, пока у определенной части общества почему-то считается совершенно нормальным разрешать возникающие конфликты с помощью автомата Калашникова, или, захватив, в заложники детей и женщин, взрывать и расстреливать их, то такое общество поражено особым тяжелой болезнью. Лечение этой болезни требует кардинальных мер немедицинского характера.

В этой связи напрашиваются некоторые исторические параллели.

При ближайшем рассмотрении ныне Россия вновь оказалось в условиях, сходных с событиями вековой давности. В начале XX в. жизненно важные интересы волнившей нищеты основной массы российского народа пришли в непримиримое противоречие с корыстными интересами кучки баснословно богатых людей, в том числе с интересами царской семьи и государственного аппарата. Для разрешения противоречия понадобилась Октябрьская революция и целая эпоха социалистического развития страны.

Если же внимательно присмотреться к нынешнему общественному развитию беспристрастно и объективно, то российское общество сегодня вновь приобретает такие же непрятливые формы, как и сто лет назад.

Всего 36 российских миллиардеров, по данным журнала "Forbes", владеют сегодня капиталом в 110 млрд. долл., что составляет около 25% нашего ВВП.

А сколько капиталов сосредоточено у 100 или 1000 самых богатых людей России? Но даже 10 тыс. самых богатых российских семей это всего лишь мизерная доля процента населения страны.

К тому же российские экономисты-патриоты, например, академик Львов, уже давно предупреждают власти о реальной угрозе нашей безопасности со стороны дальнейшего сохранения ничем не оправданного разрыва в децильных доходах богатых и бедных граждан России.

Не следует забывать, что общественная собственность в СССР создавалась неоплаченным трудом ряда предыдущих поколений россиян, которых, к тому же, нынешний режим уже дважды обманул.

Первый раз при помощи "ваучеризации" и других мошеннических финансовых "игр", а второй – во время спровоциированного нашими властями дефолта 1998 г. Сегодня уже известно и о новой, не менее масштабной афере, никак не прибавляющей доверия к властным структурам.

Как рассказал Ю.Бондарев в программе А.Караулова "Момент истины", на основе закона о разделе продукции была продана за рубеж сахалинская нефть. По оценкам Счетной Палаты, вместо доходов от этой сделки России будет нанесен ущерб в размере от 50 до 200 млрд. долл.

Трудно представить, чем руководствовались госчиновники, заключая такую сделку. Еще более удивительна позиция невменшательства Генпрокуратуры к фигурантам этой сделки.

Таким образом, доверие россиян к властным структурам и государству было в корне подорвано.

Уровень общественного доверия к власти никак не повысился и в этом году, когда наименее защищенные слои населения (более 30 млн. чел.) в законодательном порядке

были лишены установленных Законом же льгот и привилегий.

Главное же заключается в том, что существующая в России частная собственность пока представляет собой скорее виртуальную категорию права собственности. Владение средствами производства, недвижимостью все еще представляет лишь формальное удостоверение на право частной собственности, которое, как и любая другая бумага, может быть в любой момент уничтожено, а его владелецпущен в расход либо на "законных" основаниях, либо в процессе криминальных разборок.

А.Вольский, в прямом эфире назвал весьма впечатляющую цифру: "Сегодня в производстве арбитражных судов страны находится более 30 тысяч дел о банкротствах, половина из которых являются казнеными". Свидетельство этого весьма осведомленного и компетентного человека многое стоит. С молчаливого согласия исполнительной власти при помощи государственной судебной системы в стране сегодня организован новый, так сказать, "законный процесс" передела собственности, и предстоящее банкротство НК ЮКОС, наверное, не последняя его составляющая.

Не менее показательна в этом отношении недавняя реакция лондонского сидельца Березовского на вторичное (!?) объявление его в международный розыск за мошенничество. Отвергая обвинение в обманном присвоении в ближнем Подмосковье в 1999 г. бывшей госдачи с земельным участком в 14 га, Березовский, тем не менее, предлагает российской прокуратуре разобраться в этой связи с Ельциным, подписавшим указ о продаже этого участка "ЛогоВАЗ".

Как писал классик – "тому в истории мы тьму примеров слышим".

После столь циничного издевательства властей в 90-х годах над общенародной собственностью страны и личной собственностью граждан в "Сбербанке" России, от российского

этноса вряд ли сегодня можно ожидать уважительного отношения к любой форме частной собственности. Появившиеся в России в результате разрушения институтов социалистических отношений зачатки частной собственности пока нельзя, как представляется, в должной мере отнести к сфере достаточно развитых буржуазных отношений собственности. Последние предполагают наличие у людей веры и уважения к частной и, прежде всего, чужой частной собственности. Они предполагают также присутствие соответствующей этики трудовых отношений между работодателем и собственником рабочей силы, трудящимся.

В России же пока еще культура отношений к частной собственности находится в стадии эмбрионального развития. Созданные в процессе реформирования социалистической экономики предпосылки к утверждению в России частной собственности по своему характеру и содержанию сегодня скорее прямо противоположны развитым капиталистическим отношениям собственности. Трудя-

щиеся и сегодня нередко протestуют, в том числе в форме голодовки, против невыплаты зарплаты. Именно здесь, на наш взгляд, также коренятся истоки и условия современной преступности и терроризма в России.

Мы по-прежнему запаздываем с принятием практических мер борьбы с преступными вызовами и угрозами. За рубежом в странах, столкнувшихся с террористической угрозой, давно созданы единые системы безопасности, ответственные за обеспечение внутренней безопасности и борьбу с терроризмом. Такая же организация работы национальной системы безопасности, способная не только пресекать теракты и преодолевать их последствия, но и работать на упражнение вылазок террористов, диверсий, заказных убийств, похищения людей должна быть создана и у нас. Правоохранительные органы обязаны работать на опережение противника и “уничтожать преступников”, как сказал Президент, “в их собственном логове, а если требует обстановка – доставать их и из-за рубежа”.

В заключение необходимо отметить, что в результате целеустремленного реформирования империи, известной под названием Советский Союз, нам пока не удалось решить ни одной конструктивной задачи, под лозунгами успешного решения которых проводились эти реформы. Зато удалось развалить одну из наиболее мощных экономик планеты и превратить Россию в страну с неразвитой экономикой, но с ядерным вооружением. Наиболее политически значимым результатом этого реформирования явилось не имеющее аналогов в новейшей истории и преступное по своей сути разделение населения страны на две непримиримых категории: на чрезмерно богатых (менее 1%) и неоправданно бедных (более 30%), что в свою очередь создало условия для превращения страны в полигон международного терроризма. При этом идеология дружбы народов и бескорыстной взаимопомощи была искусно подменена на откровенный национализм и шовинизм, сдобренный корыстным чистоганом, что и составляет сегодня идеологическую основу нынешнего российского терроризма, идейные, так сказать, условия его возникновения и развития.

Специалисты считают, что на Северном Кавказе ни этнических, ни национальных, ни религиозных корней терроризма не было никогда, и нет их сегодня. Народы, проживающие в горных условиях, где каждый клочок земли, как и сама жизнь человека, имеют особую ценность, сумели выработать на протяжении веков совместного существования такое обычное право (*Адат*), которое позволяло им находить компромиссные решения в большинстве конфликтных ситуаций.

С развалом российской империи нашлись недалекие политиканы, корыстные финансовые воротилы, уголовные авторитеты, которые воспользовались имеющимися на Северном Кавказе противоречиями и просчетами центральной власти в своих личных интересах и стали посыпать на смерть под исламским лозунгом “*Аллах Акбар*” не только мужчин и подростков, но и женщин. На практике эти женщины и мальчики шли на смерть по совершенно другим причинам – в отмщение за смерть мужа, брата, жениха, отца, от безысходной бедности, безработицы и т.п.

Специалисты по Северному Кавказу в частности, считают, если у исполнительной власти России в ближайшие годы не хватит ответственного благородства для установления мира и благополучия на Северном Кавказе, то примерно к 20-му году нам все-таки придется признать независимость и Чечни, и всего Северного Кавказа со всеми вытекающими из этого факта негативными геополитическими последствиями для страны.

В деле выведения России на достойный ее уровень развитых стран, на наш взгляд, именно проблема восстановления доверия граждан России к властным структурам представляется сегодня первоочередной задачей. В основе ее практического решения лежит всего одна задача, но наиболее весомая и трудоемкая для нынешней власти – практическая организация возвращения властными структурами былого доверия своего народа. Пока, к сожалению, власти делают главным образом то, что подрывает это доверие и, прежде всего, доверие населения страны к ее Президенту. Наиболее показательным примером в этом смысле сегодня, пожалуй, является принятие в августе этого года Государственной Думой федерального закона о замене льгот ветеранам и инвалидам денежными выплатами.

Пенсионная реформа и москвичи

Орест Муштук,

профессор, зав. кафедрой политологии
Московского международного института
эконометрики, информатики, финансов
и права

Уже не первый год в России идет вялотекущая пенсионная реформа. Но озвученные федеральной властью весной 2004 г. намерения самым кардинальным образом изменить существующий в сфере пенсионного обеспечения порядок вещей и ввести новые правила игры, попутно отказавшись от многое из того, что было наработано на предыдущих этапах, буквально взбудоражили всю страну. В том числе и Москву, в которой из 10 с лишним миллионов жителей 2235 тыс. чел. (буквально каждый пятый) пенсионеры.

В этой связи несомненный (как научный, так и практический) интерес представляет социологическое исследование “Оценка москвичами мероприятий проведения пенсионной реформы”, проведенное летом 2004 г. кафедрой политологии ММИЭИФП*. В ходе этого исследования опросом (по случайной многоступенчатой выборке) было охвачено 1148 чел., представляющих различные статусно-дифференцированные категории горожан. Особое внимание было обращено на лиц предпенсионного и пенсионного возрастов, а также работников госбюджетной сферы.



Обеспечение надлежащего уровня социальной защищенности (социальной безопасности) пожилых и престарелых граждан – один из важнейших индикаторов общего благополучия социума и того социального климата, который в нем существует. Но весь вопрос в том, кто и как должен решать эту задачу?

По этому вопросу мнения респондентов разделились. Если взять общее количество полученных определений за 100%, то большинство в 42,93% однозначно исходит из “презумпции”, что забота о пожилых людях является, в первую очередь, прерогативой государства и его специализированных социальных служб.

Более одной пятой от общего числа опрошенных (21,46%) возлагает эту заботу на детей и внуков.

Еще 14,66% – на такие институты гражданского общества, как общественные

* Исследование проведено по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации г. Москвы

благотворительные фонды и религиозные организации.

И только незначительное меньшинство в 10,99% считает, что "спасение утопающих – дело рук самих утопающих", то есть пожилые люди должны позаботиться о своем материальном обеспечении в старости сами.

Отрадно в этой связи отметить, что политика столичных властей в области социальной защищенности пожилых и престарелых граждан органически вписывается в эту конфигурацию ответов, то есть полностью соответствует той ведущей роли, которую респонденты отводят на этом поприще государству и его специализированным социальным службам.

Не случайно, абсолютное большинство респондентов в 74,03% в целом весьма положительно (или скорее положительно, чем отрицательно) оценивают усилия московского правительства по оказанию адресной помощи пенсионерам и ветеранам (в виде ежемесячных и постоянно увеличивающихся (с учетом инфляции и роста цен) доплат к пенсии, льгот и субсидий на оплату жилья, коммунальных услуг и т.д.).

Еще 18,46% – заявляют о своей приверженности оценке в значении "скорее отрицательно, чем положительно".

Только незначительное меньшинство в 4,94% рассматривают эти усилия однозначно отрицательно, будучи убежденными, что на первом месте в системе социальных приоритетов власти должна находиться забота не о пенсионерах и ветеранах, а о работающих москвичах.

Было бы, однако, не верным с порога отвергать эту последнюю точку зрения. Ибо определенная доля истины в ней все же имеется, и некоторая несбалансированность в системе социальных приоритетов столичных властей (некий перекос в пользу пенсионеров и ветеранов) действительно существует. По крайней мере, если проанализировать решения московского правительства в социальной сфере че-

рез призму адресата, то эта несбалансированность видна невооруженным глазом. И число решений в области социальной защищенности престарелых и малоимущих граждан явно преобладает над количеством решений, связанных с социальной поддержкой работающих, прежде всего в государственном секторе.

Между тем, согласно данным Мосгоркомстата, при нынешней среднероссийской месячной зарплате в 6900 руб. среднемосковская месячная зарплата (вместе с целевыми доплатами городских властей) составляет: среди учителей – 7374 руб., медиков – 8344 руб., ученых – 9380 руб. Если учесть, что покупательная способность "московского" рубля не выше, а, зачастую, много ниже рубля "привинциального", то очевидно, что широко распространенный среди россиян стереотип о "жирующих москвичах", не более чем миф.

Далеко неслучайно опрос выявил весьма примечательную в этом плане закономерность: по мере продвижения вверх по возрастной лестнице удельный вес приверженцев "кровнородственной" заботы о престарелых (то есть со стороны детей и внуков) падает: с 41,94% в возрастной группе лиц не старше 20 лет до 24,68% в группе лиц в возрасте от 41 до 50 лет и до 15,24% среди лиц старше 60 лет. Что, помимо прочего, объясняется также и тем, что "работающие дети, – говоря устами одного из респондентов-пensionеров, – нередко сами бывают не обеспеченными и нуждаются в помощи извне".

II

Если следовать логике нового Трудового Кодекса РФ, то размер даже минимальной пенсии должен

обеспечивать пенсионеру устанавливаемый властями для этой категории населения официальный прожиточный минимум.

В этой связи заслуживает особого внимания конфигурация ответов респондентов на вопрос: *Как соотносится размер получаемой ими пенсии с этим минимумом*, который в 4-м квартале 2003 г. был установлен правительством Москвы на уровне 2282 руб. (Во втором квартале 2004 г. он увеличен до 2459 руб. против 1625 руб. в среднем по России).

Из ответов следует, что удельный вес пенсионеров-москвичей, у которых размер получаемой пенсии практически соответствует указанной (первой) сумме, равен 26,85%. У 30,11% он немного не дотягивает до нее, а у 16,78%, напротив, несколько превышает.

Что касается полярных по отношению к официальному прожиточному минимуму размеров пенсий, то есть тех, которые в полтора-два раза ниже или, наоборот, выше, то в первом случае речь идет о меньшинстве в 16,49%, во втором – о меньшинстве в 7,01%.

Эти результаты дают все основания для того, чтобы заключить: общее число московских пенсионеров, чья пенсия в денежном эквиваленте тождественна (или близка) официальному прожиточному минимуму, составляет довольно значительное абсолютное большинство в 73,74%. При этом следует иметь ввиду, что речь идет не о “чисто” федеральной пенсии (чей усредненный номинальный размер в январе 2004 г. составил 1751 руб.), а о суммарной пенсии с солидным “довеском” в виде целевых доплат московского правительства, которые, зачастую, чуть ли не в два раза превышают федеральные выплаты (на эти цели из городского бюджета ежемесячно выделяется:

660 тыс. руб. для пенсионеров с высокими федеральными пенсиями и 1390 тыс. руб. – с низкими).

В то же время несмотря на эти доплаты, средняя пенсия москвичей, как считает подавляющее большинство респондентов (92,89%), позволяет всего лишь сводить концы с концами (42,74%), и если и достаточна, то только для того, чтобы не умереть с голода (50,15%). Речь, таким образом, идет о пенсии, которая пока что не дает возможности пенсионерам выйти за рамки жизненного уклада, построенного на принципе: “не до жиру, быть бы живу”. И то, что она фактически обеспечивает, в науке именуется воспроизведением физического компонента стоимости жизни. И сводится к удовлетворению (на минимально приемлемом уровне) исходных физиологических нужд человека (или говоря, по сути, к массовому воспроизведению бедности в экономическом смысле этого понятия).

Однако, с другой стороны, если бы не было городских доплат к федеральной пенсии, то московские пенсионеры, учитывая постоянно растущую (и без того высокую) стоимость жизни в столице, не смогли бы себя воспроизводить даже в “хиреющем” виде. Тем более, что индексация пенсий в тех размерах, в которых она осуществляется федеральной властью, не приводит к реальному росту покупательной способности пенсионеров, а если и приводит, то только на очень короткий промежуток времени.

Именно так оценивают ситуацию в этой области 38,60% опрошенных москвичей.

А абсолютное большинство в 52,12% исходит из того, что на самом деле имеет место не рост, а прогрессирующее “тая-

ние", то есть снижение покупательной способности пенсионеров.

Ибо, как отметили многие респонденты, "индексация пенсий меньше чем инфляция и рост цен, особенно на продукты питания". К тому же, как только повышаются пенсии – "цены взлетают".

Если до кризиса (летом 1998 г.) средняя пенсия россиян была на 26% больше прожиточного минимума, то сегодня – от силы 8%. И это при том, что речь идет о специальном прожиточном минимуме, который примерно на треть ниже, чем прожиточный минимум, рассчитываемый властями для трудоспособного населения.

В этой связи несомненный интерес представляют ответы респондентов на вопрос: *Какой должна быть сумма средней пенсии в Москве, чтобы пенсионер не чувствовал себя бедным и обездоленным?*

Всего лишь незначительное меньшинство респондентов в 12,14% считает, что для этого пенсионер должен получать пенсию в диапазоне от 2500 до 4000 руб.

Большинство же в 83,02% устанавливают планку "безденности" на отметке не ниже 5000 руб. (26,36% от общего числа опрошенных) и выше – до 10000 руб. (соответственно 56,66%).

Но даже эта максимальная сумма не смотрится как запредельная, ибо, получая ее, "среднестатистический" столичный пенсионер, конечно же, повысит качество своей жизни, но не настолько, чтобы, говоря словами одного из респондентов, "жить пропеваючи и иметь возможность путешествовать по миру, как это делают пенсионеры на Западе".

Для сравнения: в самой бедной стране ЕС Португалии, на которую Россия должна равняться, минимальная пенсия составляет 170 евро, тогда как в России, по данным за 2003 г., всего 58,4 долл.

III

Одной из основных черт развития социальной сферы в "рыночно"-реформируемой России являются постоянные (нередко многомесячные) задержки с выплатой заработной платы работающим, равно как и пенсий пенсионерам и ветеранам. (По данным на февраль 2004 г., только по зарплате, общая сумма задолженности достигла 28 млрд. руб.).

Что касается Москвы, то как показал опрос, с этой проблемой в ней постоянно сталкивается лишь очень незначительное меньшинство респондентов в 6,22%, тогда как у абсолютного большинства в 68,23% она, если и возникает, то только время от времени (29,62%) или крайне редко (38,70%). А у почти одной четвертой опрошенных (23,59%) как таковая отсутствует вообще.

Причем этот последний показатель среди респондентов старших возрастных групп и пенсионеров много выше фонового и составляет в группе лиц от 51 до 60 лет – 30,67%, в группе старше 60 лет – 44,76%. Практически такая же цифра и у пенсионеров – 43,26%.

Эти данные позволяют заключить, что характерная для большинства регионов России проблема постоянных задержек с пенсионными и иными социальными выплатами в Москве решена, если и не полностью, то с очень большой степенью.

В вопросе об организации пенсионных выплат представляет интерес и реакция респондентов на новые правила этих выплат, утвержденные недавно Минтруда и Пенсионным фондом и предоставляющие пенсионерам право отказаться от услуг Сбербанка и получать пенсии у других банков.

Опрос показал, что лишь незначительное меньшинство опрошенных москвичей в

7,90% намерены воспользоваться этим правом.

Еще 31,69% пока только раздумывают по поводу такой возможности.

Абсолютное же большинство в 56,66% эту возможность однозначно отрицает, так как не питает никакого доверия к банкирам-«частникам».

Но при этом ряд респондентов одновременно высказывает недоверие и государственным банкам, настаивая на необходимости государственных гарантий вкладов вне зависимости от характера банковской собственности.

IV

Консервативно-либеральная модель рынка исходит из установки, что работающий человек должен позаботиться о своей старости сам, а не надеяться на «дядю» в лице государства и быть иждивенцем у него нешее.

В своем отношении к этой установке, респонденты разделились на три неравные друг другу группы. Первая (наименьшая, в 20,14% от общего числа опрошенных) рассматривает ее как вполне рациональную и справедливую.

Вторая (срединная по численности, в 36,92%) – если и справедливую, то лишь отчасти.

И третья (наибольшая, в 41,07%) – как однозначно не справедливую. Респонденты этой группы убеждены, что заботу об обеспечении достойной старости работающим должны брать на себя работодатели при активном участии и под контролем государства.

Из этой конфигурации ответов органически вытекают и результаты ответов респондентов на вопрос об их отношении к правительственный идеи добровольного отчисления всеми работающими 4% своего заработка в накопительную часть пенсии.

Всего лишь одна четвертая от общего числа опрошенных (25,57%) эту идею однозначно поддерживает, тогда как абсолютное большинство в 71,77% относится к ней настороженно (47,19%) или же категорически против (24,58%).

При этом многие респонденты, даже из числа тех, которые поддерживают идею добровольных отчислений, не верят в то, что она будет эффективным образом реализована (как в плане хранения, так и в плане использования пенсионных накоплений). «Идея хорошая, но как всегда обманут, учитывая, что наша бюрократия в совершенстве владеет только одним искусством – искусством превращать возможное в невозможное» – таков основной лейтмотив высказанных в этой связи сомнений.

Еще большим неприятием характеризуется отношение опрошенных москвичей к еще одной витающей в коридорах власти (в рамках стремления подогнать все в России под западные стандарты) идеи продления пенсионного возраста мужчинам до 65 лет при средней продолжительности жизни в 56 лет.

Здесь респонденты разделились на две неравные друг другу группы: меньшинство в 28,03%, которое, в принципе, не возражает против этой идеи, исходя из того, что многие пенсионеры после выхода на пенсию итак продолжают работать (10,56%), или же колеблется между «за» и «против» (соответственно 17,47%).

Абсолютное же большинство в 70,19% реагирует на эту идею с возмущением и негодованием, усматривая в ней проявление вопиющего цинизма и социальной безответственности власти по отношению к подвластным.

При этом многие из этого большинства (прежде всего из числа респондентов-женщин) советуют властям «почаще смотреть данные демографической статистики» и помнить, что «мертвые в пенсии не нуждаются». А один из респондентов-мужчин, сомневающийся в том, что доживет до такого пенсионного возраста, с сарказмом вопрошает: «Какой смысл копить и отклады-

вать, если ты эту пенсию никогда не уви-
дишь, и все накопленное твоим горбом да-
ром достанется государству?"

И этот вопрос – далеко не риторический. Не так давно на заседании федерального правительства был обсужден порядок действий Пенсионного фонда РФ в случае, если человек "не обращается за назначенной ему пенсиеи", то есть попросту говоря, умирает. Согласно одобренному законопроекту "О порядке финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии и особенностях инвестирования пенсионных накоплений граждан предпенсионного и пенсионного возраста", в таком случае деньги умершего остаются на счетах ПФР и расходуются на выплаты другим пенсионерам.

Если учесть фактор "недожития" многих мужчин в России до пенсионного возраста и то обстоятельство, что на накопительных счетах россиян в 2005 г., по прогнозам, будут находиться более 251 млрд. руб., то данное "социально ответственное" решение федеральных министров не нуждается в особых комментариях. На лицо, говоря словами респондента, процитированного выше, "еще один изощренный канал обираловки работающего населения со стороны бюрократии. Вместо того, чтобы платить людям достойную зарплату, при которой человек сам будет решать сколько и куда ему нужно откладывать на старость".

V

Еще со времен социализма в условиях дефицитарной экономики и централизованного распределения всего и вся в социальный обиход россиян прочно вошли такие понятия, как "льгота" и "льготник". В этой связи перед респондентами был поставлен вопрос: *Преимущественно с кем (или с чем) ассоциируются у них эти понятия?*

Как следует из полученных ответов, прежде всего, с обеспечением социальной безопасности инвалидов, ветеранов войны и труда – 29,26% (от общей суммы определений, взятых за 100%).

На второй позиции находятся ассоциации со всякого рода привилегиями "служивых людей", то есть ответственных работников госаппарата и депутатов (21,80%).

На третьей – с адресной правительственной поддержкой малообеспеченных слоев населения – 18,08%.

Затем (по убывающей) следуют ассоциации со стимулированием непрестижных, но общественно необходимых видов производственной и непроизводственной деятельности – 10,63%, а также с привлечением рабочей силы в отдаленные северные районы с суровым климатом – 9,57%.

Особый интерес в рамках проблематики, связанной со льготами и льготниками, представляют ответы респондентов на вопрос: *Что делать с этим "наследием социализма"?*

Нельзя не признать, что выполнение государственных финансовых обязательств по льготам самым существенным образом отягощает как федеральный, так и городской бюджеты (в Москве только бесплатным проездом пользуются 54 категории льготников, а транспортные субсидии из городского бюджета на 2004 г. составили 7 млрд. 855 млн. руб.).

В этой связи примечательным является то, что лишь очень незначительное меньшинство респондентов в 4,44% высказывает свою приверженность самим радикальным мерам и предлагает, то есть все без исключения льготы отменить, а списки льготников ликвидировать раз и навсегда.

Тогда как почти одна треть (31,49%) исходит из необходимости не отмены, а только основательного пересмотра "прейскуранта" льгот и списков льготников, настаивая на исключении из этих списков всех тех, кто пользуется льготами по долгу службы (в виде бесплатного материального приложения к должности). Близкое к абсо-

лютному большинство в 48,17% считает целесообразным сохранить только льготы, ориентированные на защиту социально уязвимых и малообеспеченных категорий граждан.

Еще одна группа респондентов – меньшинство в 11,06% – предлагает заменить льготы этим категориям адресными денежными компенсациями.

Наконец, многие из тех, кто определился по варианту "другое" (3,95%) выскаживаются за сохранение сложившегося "статус-кво" – "не нужно ничего менять", "следует все оставить как есть".

Особую неприязнь (своего рода "социальную аллергию") вызывает у многих респондентов "социальный пакет" высших сановных лиц и депутатов, размеры которого действительно впечатляют: у депутата Государственной Думы, к примеру, он составляет, по данным АиФ, порядка 367 тыс. руб. в месяц (при денежном "довольствии" депутата номиналом в 30 тыс. руб.).

VI

Не секрет, что коньком федеральной власти в вопросе о путях решения проблемы льгот и льготников является установка на "монетаризацию", то есть замену льгот денежными компенсациями. По этому поводу мнения респондентов разделились.

Незначительное меньшинство в 8,19% рассматривает эту замену как выгодную всем пенсионерам и ветеранам возможность получить существенную денежную прибавку к пенсии.

Чуть менее одной четвертой (23,89%) – если и выгодную, то только тем из них, которые по тем или иным причинам не пользуются льготами (или пользуются ими лишь в ограниченном масштабе). Близкое к абсолютному большинству в 45,41% – как невыгодную никому, ибо любая сумма компенсаций (с учетом инфляции и "при-

жимистых щедрот" власти) все равно окажется меньше реальных бытовых расходов пенсионеров и ветеранов.

Наконец, одной пятой респондентов (20,93%) сама идея представляется порочной – ее претворение в жизнь только усугубит и без того бедственное положение пенсионеров и ветеранов.

Налицо, таким образом, массовое неприятие москвичами "монетаристского" курса федеральной власти в вопросе о льготах и льготниках. По словам одного из респондентов, "планируемая отмена льгот, возможно, и выгодна провинции, но для москвича – это катастрофа". Однако несмотря на это неприятие, подкрепленное широким протестным движением пенсионеров и ветеранов не только в Москве, но и по всей России, соответствующий Федеральный закон все же был принят Государственной Думой и с 1 января 2005 г. вступит в силу. Тем самым федеральные власти вновь (в который уже раз) продемонстрировали свою приверженность сугубо авторитарным методам правления, при которых, общественное мнение, как один из решающих факторов политики в реально демократических странах, ими игнорируется практически полностью.

Прямо противоположными на этом фоне смотрятся действия московского правительства, которое с самого начала выступило против решения проблемы льгот и льготников исключительно путем "кавалерийского наскока" на них.

Согласно недавно принятому постановлению, основанному на принципе – столичная система социальной поддержки не претерпит изменений, несмотря на реформы, проводимые федеральным центром – свыше 2,5 млн. москвичей – и региональных и федеральных льготников, включая

ведомственных пенсионеров, помимо положенных им ежемесячных денежных выплат, сохраняют (за счет средств городского бюджета) право на бесплатный проезд на городском транспорте.

Сохраняются также городские доплаты к пенсиям неработающим и отдельным категориям работающих

пенсионеров, ежемесячные доплаты, установленные отдельным категориям ветеранов Великой Отечественной войны (инвалидам, Героям, донорам и т.д.), льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, включая дополнительно установленные инвалидам и участникам войны к 60-летию Победы.

В свете этих мер, очевидно, что московских пенсионеров и ветеранов с 1 января 2005 г. ждет далеко не "катастрофа". К чести московского правительства, они будут одними из немногих в Российской Федерации, для которых замена льгот денежными компенсациями при сохранении традиционного для Москвы уровня их социальной поддержки со стороны городских властей, приведет не к ухудшению, а к улучшению материальных условий жизни. Как на этом и настаивает президент РФ В.В.Путин, давая "добро" на пенсионную реформу.

**Подписка на 2005 г.
на журнал "Обозреватель – Observer"
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 – на 6 месяцев**

Россия в глобальном сообществе

“Цена” выбора: Запад или Восток

Виктор Кременюк,
доктор исторических наук, профессор

Со времени распада Советского Союза Россия пытается определить свою внешнеполитическую ориентацию и разработать на ее основе соответствующую стратегию. Были подготовлены (правда, весьма келейно и без участия мыслящей части общества) основополагающие документы, произнесены необходимые слова и целые речи с высоких трибун. Были достаточно жаркие схватки в средствах массовой информации и на страницах специальных изданий. Но ощущения того, что в стране, в обществе и в государстве возникло какое-то единство взглядов на место России в современном мире и вытекающие из этого задачи ее внешнеполитического курса, как не было, так и нет.

Есть политика президента и поддерживающих его – искренне или конъюнктурно – политических кругов. Взгляды Кремля на место России в мире и задачи по защите этого места хорошо известны. Президент В.В. Путин регулярно затрагивает эти вопросы в своих посланиях и специальных выступлениях. Последнее по времени – выступление в МИД РФ в июне 2004 г., где вопросы внешней политики получили полное и всестороннее освещение.

Но специфика нынешнего этапа в развитии России такова, что уже больше нет монополии на внешнеполитическую мысль. В обществе существуют, отражая интересы отдельных его слоев, разные взгляды, и все они так или иначе учитываются, если не в Кремле, то в странах-партнерах России, потому что существование в одном государстве разных внешнеполитических позиций – вещь естественная и не вызывающая удивления. Скорее наоборот, когда нет альтернативных взглядов на внешнюю политику страны, другие государства испытывают тревогу и недоверие к официальному курсу.

В России с этой точки зрения все обстоит хорошо. Есть взгляды интеллектуалов-западников, “восточников”, сторонников идеи “Россия – крепость”. Имеются уже в достаточно оформленном виде интересы разных деловых кругов – как связанные с производством и экспортом сырья, так и отражающие взгляды тех, кто занят в сфере производства вооружений, оборудования для атомных электростанций, освоения космоса. Все еще немаловажное значение и в ближнем, и в дальнем зарубежье имеют интересы силовиков: военных, разведки, контрразведки. И пока все это представляет собой скорее мозаику разных подходов и внешнеполитических интересов, чем части какой-то единой, цельной национальной позиции.

Это навеяно, прежде всего, сложностью определения целей внешней политики России и способов их реализации в современных условиях. Россия, как страна, общество и госу-

дарство, попала в весьма необычное положение, когда, с одной стороны, элементы предыдущих общественных отношений и связанных с ними взглядов, завершившихся национальной катастрофой и распадом Советского Союза, все еще сильны и живучи, а, с другой – элементы новизны, возникшие вследствие желания исправить положение и выйти из этого кризиса, пока еще слабы и неуверенны.

Результатом этого в политике государства и в умонастроениях общества является сильнейшая неустойчивость, страхи и опасения по поводу состояния слабости, естественной при такой неустойчивости. Отсюда – боязнь внешних обязательств: считается, что если заключать их с сильными государствами, то это может привести к росту зависимости России от них вследствие наметившейся асимметрии; брать же на себя обязательства перед слабыми странами (например, СНГ), чревато опасностью истощения и без того небогатых ресурсов. А без серьезных и длительных внешних обязательств страна остается как бы в подвешенном состоянии, в своеобразном вакууме.

Преодоление состояния неустойчивости политики и умонастроений должно стать одной из внеочередных задач строительства новой жизни в России – демократической, свободной стране с развитой экономикой, высоким уровнем жизни населения и гарантированными свободами личности.

Добиться реализации задач построения такой России без внешнего мира, его технологий, образцов, капиталовложений, товаров и услуг невозможно. И поэтому определение внешних ориентиров России, разработка стратегии, которая позволила бы ей стать частью того мира, который во многом уже добился решения задач, только-только формулируемых Россией для себя, обретает особое значение. Это – поиски более коротких, более прямых путей к достижению поставленных задач, а также усиление сложившегося в мире компакта государств с гуманным общественным строем, сильной внутренней поддержкой власти, с высокоэффективной экономикой, наукой и техникой, развитым чувством равенства и справедливости.

Если Россия войдет в их число, в мире будут доминировать одни процессы, если нет – совсем другие. Да и в политике отдельных государств, например, США, возможность рассчитывать на союз с сильной Россией будет снижать их страхи, укреплять уверенность в себе, а отсутствие такой возможности – усиливать агрессивную односторонность и неверие в международное сотрудничество.

Россия – весьма важный фактор в мировой политике, но не столько тем, что она представляет собой сегодня, сколько тем, с чем она войдет в будущее и что тем самым она укрепит в сегодняшнем мире – стабильность и предсказуемость или страх и неуверенность. И решать этот вопрос – России и никому больше.

Россия в мировой “табели о рангах”

После того, как коммунистическая партия перестала быть определяющей силой российского общества, а политика страны решительно отошла

от коммунистической доктрины (почти не утратив при этом имперской составляющей), положение России в мире резко изменилось. Во-первых, исчезло то, что называлось “миром социализма” и, по сути, было сферею доминирования Российской империи в

коммунистическом варианте. *Во-вторых*, сама Россия, утратив империю, одновременно существенно изменила свою ориентацию: теперь ее правители заговорили о “демократическом выборе” и о торжестве “частной собственности”, что могло восприниматься как серьезная смена сложившейся исторически в России идеологии державности и “соборности” (коллективизма) и, соответственно, растущей психологической готовности российской элиты войти в состав группы высокоразвитых государств Запада.

Но не только Россия – весь мир изменился. “Мир капитала” времен “холодной войны” стал просто группировкой высокоразвитых государств, построенных на принципах демократии и права, интегрированных политически и экономически под сильнейшим влиянием США и производящим около 80% мирового валового продукта. “Мир социализма” того же периода распался и стал представлять собой обширную группу средне- и слаборазвитых государств, почти без исключения поставивших перед собой задачу войти в число высокоразвитых и стать их частью.

При этом бывший “третий мир” раскололся на две части: те, кто решил добиваться экономического прогресса вслед за Южной Кореей, Тайванем, Сингапуром, Таиландом, Малайзией и др. и сближаться с группой высокоразвитых стран; и те, кто вошел в число “несостоявшихся” стран в связи с политической неустойчивостью, конфликтами, экономическим коллапсом и всеми сопровождающими явлениями: эпидемиями, эмиграцией, наркоторговлей, терроризмом.

В этой структуре мира место России – в составе группы стран пере-

ходного типа. В зависимости от успеха проводимых реформ Россия может в рамках этой группы либо продвинуться вперед, вплоть до перехода в состав высокоразвитых, либо может откатиться к уровню стран, типа Ирана, если эти реформы забуксуют и будут свернуты. Конечно, в международных позициях России имеются определенные особенности, например, ее ядерный статус или постоянное членство в Совете Безопасности ООН, доставшиеся от Советского Союза. Но насколько это меняет ее реальный статус, определяемый уровнем развития и способностью существующей политической системы решать имеющиеся проблемы, сказать трудно.

В целом Россия, безусловно, в чем-то родственна таким крупным странам промежуточной группы, как Китай или Индия, а в чем-то ближе к странам Запада, хотя бы в силу географического положения, как сосед НАТО и Европейского Союза – с одной стороны, и Японии – с другой; в силу своего ядерного потенциала или в связи со своим статусом постоянного члена Совета Безопасности (хотя Китай также имеет этот статус).

Промежуточность ее международного положения, не подкрепленная видимыми успехами в экономике (если не считать экспорта нефти и газа) и строительстве демократии, делает ее общую позицию довольно уязвимой: есть большая возможность для маневра, но нет твердой основы для совместного или общего интереса с развитыми странами.

Общие же интересы со странами, находящимися в одной с Россией группе государств, пока еще случайны и конъюнктурны (например, по-

ставки оружия без существования твердых военных союзов).

Наряду с этим нельзя и абсолютизировать способность России к маневрированию в международной среде, хотя бы между Востоком и Западом. Нынешняя стабильность в стране обусловлена высокими ценами на нефть, что лишь подчеркивает зависимость ее ВВП от мирового рынка и от того расклада, который существует там: политика стран-членов ОПЕК и уровень потребления энергоресурсов в развитых странах. Стабильность удовлетворения потребительского спроса в стране (бытовая электроника, многие виды продовольствия, медикаменты, обувь и одежда, компьютеры) также связана с поставками внешнего рынка.

Стратегические альтернативы

Объективное положение России в мире, если временно не считать амбиций ее политического класса, которые, конечно же, являются важной частью механизма выработки политики страны, предопределяет возможность выбора внешнеполитических ориентиров и соответствующих стратегий. *Во-первых*, это выбор первого уровня между стремлением к активному участию в мировых делах (к чему Россию обязательно будет толкать фактор ее зависимости от внешнего рынка) и уходом от этой роли в сторону пассивного взаимодействия, хотя бы на период, пока продолжается ее слабость. К этому ее толкает незавершенность ее преобразований. Чего-то неожиданного в такой альтернативе нет: Россия исторически была пассивна до реформ Петра Великого, выпадала

из сферы активной европейской политики после поражения в Крымской войне (1854–1856 гг.), не участвовала в мировых делах в 20-е и большую часть 30-х годов.

Возможен **вариант навязанной пассивности**, по примеру исключения крупных латиноамериканских стран (Мексика, Бразилия, Аргентина, Чили и др.) из участия в мировых делах в XIX в. и большую часть XX в. Тогда же этой внешнеполитической модели придерживались из числа формально независимых стран Китай, Иран, Таиланд. Их ресурсов явно недоставало для того, чтобы активно бороться за свои интересы на международной арене и поэтому они уходили от борьбы, хотя расплатой за это было ущемление их позиций и интересов более сильными странами.

Может быть, в какой-то момент это предстоит пройти и России. Элементы этой модели уже существуют, когда серьезные решения, затрагивающие интересы ее безопасности или экономики, принимаются без учета позиций Москвы и даже вопреки этой позиции: расширение НАТО или присоединение новых стран к ЕС, война в Югославии и Ираке.

Нет сомнений, что при нынешних господствующих умонастроениях в России такой стратегический вариант, как уход от активной внешней политики, практически невозможен. Этот выбор не поддержит почти никто, за исключением разве что группки сторонников идеи “Россия – крепость”, считающих, что Россия, как третий Рим, не должна себя связывать никакими обязательствами (может быть, за исключением СНГ), и ее целью на мировой арене должно стать создание такого общества, ко-

торое и без особых усилий станет притягательным идеалом для миллиардов людей. Этакая модернизированная идея построения “царства социальной справедливости”, в разной степени разделемая “почвенниками”, сторонниками отдельных ветвей РПЦ и идеологами коммунизма.

Для большинства же политического класса стратегический выбор в пользу активной внешней политики ясен и сомнению не подлежит. Но и у сторонников активной внешней политики имеется стратегический выбор: **Запад или Восток**. Россия имеет хорошие перспективы и там и там.

На Западе она играет роль важного поставщика ценнейших видов сырья, прежде всего – энергетического, а поэтому ее крупный бизнес, освоивший производство нефти, газа, угля, стали, алюминия и редких металлов, золота, алмазов, дерева и т.п., для развитого Запада – желанный партнер.

На Востоке Россия имеет потенциально обширную сферу совпадающих интересов с Китаем, Индией, Ираном, Вьетнамом, арабскими странами. Здесь она может играть роль поставщика вооружений, технологий для производства электротехники, ракетной и авиатехники. Ее экономика имеет взаимодополняющий характер с экономикой большинства стран этого региона, а традиции давних связей образуют хороший фон для установления близкого партнерства.

Возможность выбора между двумя ориентациями сама по себе всегда будет играть роль вспомогательного средства внешней политики России: если будут возникать трудности на одном направлении, например, в отношениях с Западом, есть возмож-

ность компенсировать их за счет переориентации на Восток и наоборот.

Цена внешнеполитического выбора

Выбор определенных внешнеполитических ориентиров и соответствующих стратегий всегда является следствием действия двух групп факторов: объема необходимых ресурсов для реализации определенной стратегии и соотношения сил между отдельными политическими, деловыми и бюрократическими группировками страны. Это позволяет ставить вопрос о *“цене” выбора определенной стратегии*, стоимость которой определяется соотношением между ожидаемыми выигрышами, дивидендами от принятой политики и тем, чем придется жертвовать ради получения ожидаемых выгод. Само собой разумеется, что именно это и становится, наряду с какими-то иными соображениями, объектом борьбы между разными группами политического класса.

В стратегическом выборе между активной и пассивной политикой на международной арене казалось бы расставлены все акценты и достигнута ясность. России нужна активная политика – в этом убеждено абсолютное большинство и в России и за рубежом. Но за скобками остается вопрос о ресурсах: какие средства понадобятся России для обеспечения активной внешней политики? *Материальные*: расходы на военную силу, экономические проекты, на дипломатию, на союзников и партнеров и т.д. *Интеллектуальные*: активная работа государственных ведомств, научных центров, отдельных писателей, СМИ. *Политические*: партии,

представительские органы, общественные организации, церковь.

Поднимет ли весь этот объем ресурсов Россия сегодня? Сумеет ли ее руководство извлечь из этого максимум возможного или же внешняя политика России, как всегда, будет ставить малореальные и – довольно часто – малопонятные цели, и обеспечиваться это будет одним из наименее эффективных механизмов – бюрократическим аппаратом?

Самый главный аспект “цены” этого выбора уже определился: Россия может поддерживать нормальную жизнедеятельность внутри страны, когда население в целом удовлетворено или надеется на лучшее, за счет мирового рынка. Страна еще с коммунистических времен утратила свою способность жить в отрыве от внешнего мира и это налагает определенный отпечаток на выбор ее политики, а также на ту “цену”, которую надо за этот выбор заплатить. В частности это – весьма болезненный вопрос суверенитета, который поневоле возникает перед каждой страной, как только она становится членом ООН и, соответственно, должна согласовывать

свои основополагающие документы с принципами этой организации. И, чем больше она врастает в международную систему, чем более активные связи она имеет, тем чаще и тем сильнее она должна жертвовать частью своего суверенитета ради универсальных правил поведения в области безопасности, внутренней политики, экологических стандартов, экономических связей и т.п.

Это, конечно же, не “отказ от суверенитета”, о котором любят говорить сторонники “России-крепости”, но существенное ограничение произвольности в действиях правителей страны. Еще острее станет вопрос о “цене” внешнеполитического выбора, если Россия в конечном итоге пойдет на установление близких связей с группой высокоразвитых стран. Следя не только требованиям документов ООН, но и положениям и требованиям документов ОБСЕ, Парламентской ассамблеи Европы, “восьмерки” она будет вынуждена брать на себя все больше обязательств, предписывающих определенную линию поведения во внешней политике и внутри страны.

Сближение России с группой высокоразвитых стран невозможно, как бы ни сопротивлялись этому сторонники предыдущего режима, без подчинения ее порядков, правил и устоев тем порядкам, правилам и устоям, которые приняты на Западе. Не Запад поднимается до уровня России, а, наоборот, Россия вынуждена в очередной раз догонять Запад и тем самым поднимать свои стандарты до его уровня. Такова цена выбора в пользу ориентации на активное сближение с Западом – единственное, что способно вывести Россию из ее нынешнего кризиса и помочь ей совершить скачок в будущее.

Российский политический класс в целом, унаследовавший от советской власти соответствующие нормы и правила поведения, будет оказывать сопротивление этому “вмешательству во внутренние дела”. Дело может дойти до очень серьезного обострения в этой сфере, если, например, в США и в Европе восторжествует точка зрения на Россию как на вероятного противника (тоталитарный режим плюс ОМП), вследствие отказа России заплатить соответствующую “цену” за установление добрых и конструктивных отношений с Западом.

Если в силу разных причин Россия откажется платить “цену” за добрые отношения с Западом и обратится к “восточному варианту” своей стратегии, то и здесь не обойтись без соответствующей платы: с одной стороны, это существенное ухудшение отношений с Западом, сопровождаемое его враждебностью и стремлением “перекрыть кислород” экономике России, а, с другой – необходимость проявить “щедрость” с новыми партнерами. Они будут охотно покупать российское вооружение и оборудование, но вряд ли будут торопиться расплачиваться на манер бывших советских “союзников”, которые так и остались должниками по поставкам из СССР.

“Бесплатных” вариантов внешней политики нет. За каждый выбор в этой области надо расплачиваться в прямом и переносном смыслах – расходами на проведение политики и косвенными потерями или упущенными выгодами, если выбор будет сделан неправильно или некомпетентно. Даже если бы на какой-то период восторжествовала идея “Россия-крепость”, то и в этом случае пришлось бы оплачивать СНГ, высокие военные расходы (потому что в этом случае возможен лишь вариант одностороннего силового обеспечения безопасности), повышенные цены и тарифы на импортные закупки, отсутствие займов и кредитов и многое другое.

Россия, как и любая крупная страна, больше расположена к приоритету внутренней политики и внутренних вопросов, чем внешних. И ее политики больше ломают голову над тем, что происходит в центре и на периферии Федерации, чем в Европе, на Ближнем или Дальнем Востоке. Но это отнюдь не означает, что внешние дела имеют второстепенное значение: наоборот, чем более серьезные и сложные задачи встают перед страной вследствие ее политического и социально-экономического отставания от мира развитых держав, тем важнее становится внешний фактор.

Если вспомнить период Петра Великого, то при нем решение вопросов модернизации страны, создания регулярной армии и флота, современной промышленности и торговли, государственного аппарата – и все это с помощью Запада – шло через борьбу против внутренних консервативных политиков. Не менее драматична обстановка и сегодня. Вследствие военно-идеологического перекоса, вызванного “холодной войной”, страна отстала в социальном, экономическом и технологическом отношении, культурно она значительно разошлась с более развитыми странами в результате разгрома органами диктатуры некогда универсальной европейской культуры дворянства и неуклюжей попытки создать некую “пролетарскую культуру” на базе примитивного марксизма. Ценой этого отставания стал распад Советского Союза, который более не цементировал связи между родственными странами, а, наоборот, разрушил их, демонстрируя различия в развитии и разные возможности для выживания в более сложном и более требовательном мире.

Европейская Конституция*

Основы для партнерства России и ЕС

Олег Приходько,
кандидат исторических наук

Заметное влияние на отношения России и ЕС может оказать Европейская Конституция. Конституционный Договор был одобрен лидерами 25 европейских государств на саммите ЕС в Брюсселе 18 июня**. Он дает зеленый свет институциональной реформе и вносит существенные корректизы в механизмы функционирования этого объединения. Для вступления в силу Конституции необходима ее ратификация всеми 25 странами Евросоюза. В некоторых странах ЕС еврокептики составляют достаточно большую долю населения (особенно в Великобритании и Дании), поэтому стопроцентно положительный результат отнюдь не гарантирован. В любом случае Конституция начнет действовать не ранее 2007 г.

Европейская Конституция

Европейская Конституция модернизирует механизмы взаимодействия стран ЕС в вопросах безопасности, укрепляет инструменты его внешнеполитического влияния. Она открывает новые рубежи в европейской интеграции, но главным образом в плане внутреннего развития ЕС и в гораздо меньшей степени с точки зрения укрепления его потенциала в сфере внешней политики и обороны. Возросшая разнородность состава ЕС в результате расширения на Восток и желание ряда стран*** сохранить свои суверенные права в чувствительных для себя вопросах заставили предусмотреть в Конституции гибкие механизмы разноско-

ростной интеграции в таких областях как судебно-правовая деятельность, включая сотрудничество правоохранительных органов, налогообложение, внешняя политика, безопасность и оборона. Более того, она предусматривает четкие процедуры выхода из ЕС, если какая-то страна решит покинуть его ряды.

Конституция определяет общие для всех стран ЕС правила поведения в отношениях с третьими странами, в том числе и Россией. Вместо системы ротационного председательства в ЕС вводится пост Президента Европейского Совета**** со сроком полномочий 2,5 года. Это нововведение призвано обеспечить большую

* Окончание. Начало см. "Обозреватель–Observer". 2004. № 9–10.

** Торжественная церемония подписания Конституции намечена на октябрь в Риме.

*** Это – Великобритания, Ирландия, Франция, Нидерланды, Дания, Швеция.

**** Европейский Совет – высший орган ЕС в составе глав государств и правительств.

последовательность в политике ЕС. Однако оно может иметь и негативные последствия для России не только по причине расплывчатости формулировок, касающихся полномочий “Президента ЕС”, но и в случае, когда этот пост будет занимать представитель государства, не склонного действовать в духе укрепления отношений с РФ.

Раньше в подобной ситуации можно было переждать полгода и отложить решение спорной проблемы до вступления в права председателя ЕС более дружественной страны. Теперь этот срок увеличивается в пять раз, и далеко не все проблемы в российско-европейских отношениях могут так долго ждать своего решения. Стоило Ирландии сменить Италию на посту председателя Евросоюза 1 января 2004 г., как ЕС вновь стал активно критиковать Россию по “чеченскому вопросу” не только в двусторонних контактах с Москвой, но и на международных форумах.

Европейская Конституция вводит пост министра иностранных дел ЕС за счет слияния постов Верховного представителя ЕС по внешней политике и безопасности и комиссара ЕС по международным отношениям. Министру будет подчиняться создаваемая служба внешнеполитической деятельности ЕС.

В 2007 г. пост министра иностранных дел займет Х.Солана; до этого он будет находиться на своем нынешнем посту. Целью слияния постов является улучшение координации двух сторон внешней политики – дипломатии (компетенция Европейского Совета) и оказания зарубежной помощи (компетенция Еврокомиссии). Однако до того как эти изменения вступят в силу, одной из центральных фигур в двусторонних

отношениях РФ – ЕС остается председатель Еврокомиссии*.

Цели и основные решения по внешней политике ЕС находятся по-прежнему в исключительной компетенции глав государств и внешнеполитических ведомств и не переходят к наднациональным структурам Евросоюза – за каждой страной сохраняется право вето.

Конституционный Договор отражает стремление ЕС активно отстаивать свои интересы и играть самостоятельную роль не только в вопросах европейской (региональной), но и глобальной безопасности. Это желание Евросоюз намерен подкрепить не только своими традиционными политическими и экономическими инструментами влияния, но и создаваемым военно-силовым компонентом. Европейская Конституция предусматривает возможность разносторонней оборонной интеграции в ЕС. Она устанавливает определенные правила для желающих перейти на более высокий уровень интеграции в военной сфере, который обозначен в ней понятием “структурированное сотрудничество”.

Может ли Россия быть участником этого механизма?

Казалось бы, отрицательный ответ лежит на поверхности, ведь “структурированное сотрудничество” предусматривается для стран ЕС и требует одобрения Европейского Совета. Однако существуют precedents, когда страны, не являющиеся членами Евросоюза, участвуют в соглашениях ЕС.

* В июле 2004 г. председателем Европейской Комиссии взамен уходящего в отставку 1 ноября Р.Проди Европарламент утвердил португальского премьер-министра Д.Бароззу. Он в свое время поддержал американо-британскую интервенцию в Ираке, выступив на стороне США против Франции и Германии.

Наглядный пример – Норвегия, которая присоединилась к Шенгенскому соглашению по визовому режиму. Аналогичная схема действует и в отношениях ЕС с Исландией и Лихтенштейном.

Фундаментальный изъян подобного механизма состоит в том, что он не предоставляет им права участвовать в работе структур Евросоюза, где при-

нимаются решения. Со стороны ЕС нет признаков того, что для России могло бы быть сделано исключение. Поэтому более перспективным выглядит вариант с созданием механизма оборонного сотрудничества между Россией и группой ведущих военных держав Европы вне жестко регламентированных рамок ЕС.

Может ли ЕС стать основой европейской безопасности?

Большим шагом в деле европейской обороны и интеграции является включение в Европейскую Конституцию статьи о коллективной обороне, которая обязывает страны ЕС оказывать всестороннюю помощь той из них, которая “станет жертвой вооруженной агрессии на своей территории” (ст. I-40). Эта статья вызвала горячие споры в ходе переговоров, и первоначально планировалось, что она будет иметь силу только для узкой группы государств*, а не для всего ЕС. В итоге было решено сделать обязательства по обороне сферой коллективной ответственности, но смягчить категоричность их формулировки за счет включения ряда условий.

В Конституцию входит и “статья о солидарности”, обязывающая страны ЕС прийти на помощь той из них, которая подвергнется нападению террористов или пострадает от катастрофы природного или техногенного характера (ст. III-231). Она содержит также “статью о лояльности”, которая предписывает странам-участницам оказывать активную и безоговорочную поддержку политике безопасности ЕС в

духе взаимной солидарности, а также воздерживаться от любых действий, противоречащих интересам Союза или могущих нанести ущерб эффективности его действий на международной арене (ст. III-195). По Конституционному Договору страны-участницы обязуются укреплять свой военный потенциал.

Казалось бы, что с вступлением в силу Конституции, содержащей столь широкий спектр обязательств по обороне и безопасности, ЕС станет военно-политическим союзом. Однако в действительности дело обстоит иначе.

Двадцать пять европейских стран остановились в шаге от превращения ЕС в военный блок.

Во-первых, в Конституции содержится принципиальное условие, существенно ограничивающее реализацию статьи о коллективной обороне. Оно гласит: для стран ЕС, входящих в Атлантический альянс, НАТО остается фундаментом и основным механизмом осуществления их права на коллективную оборону. В этой статье четко говорится, что обязательства государств по обороне в рамках Конституции ЕС должны

* Государства преимущественно франко-германской зоны влияния.

быть совместимы с их обязательствами перед НАТО.

Во-вторых, у ЕС нет такого основного признака, характеризующего военный пакт, как обязательность решений для его участников. Конституционный Договор призывает, но не обязывает страны-участницы предоставить военный и гражданский потенциал, чтобы Евросоюз мог эффективно осуществлять ЕПБО и участвовать в урегулировании международных кризисов.

В-третьих, сохраняется право не участвовать в решениях ЕС по европейской политике безопасности и обороны, которые та или иная страна сочтет противоречащими своим фундаментальным интересам (например, из-за ограничений национальной конституции как в случае с “нейтральными” странами).

В-четвертых, Конституция не предусматривает создание постоянных вооруженных сил ЕС, не говоря уже о наднациональной европейской армии.

Использование многонациональных формирований типа Европейских сил быстрого реагирования предполагает получение согласия от стран, представленных в них.

Конституция допускает использование военного потенциала ЕС за пределами его границ в операциях по поддержанию мира, предотвращению конфликтов и укреплению международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН.

Предложение по проведению этих операций вправе вносить министр иностранных дел ЕС или страна.

По сравнению с “Петерсбергскими миссиями” в Конституции расширен спектр применения военной силы Европейским Союзом (ст. III-210). Предусматривается использование вооруженных сил в операциях по разоружению, в гуманитарных и спасательных акциях, при оказании военной помощи третьим странам, в том числе развертыванием войск в войне с терроризмом на их территории, а также для предотвращения конфликтов и поддержания мира, выполнения задач по урегулированию кризисов, установлению мира и постконфликтной стабилизации.

Нововведения, содержащиеся в Европейской Конституции, не несут фундаментальных перемен: для большинства европейских стран именно НАТО, а не ЕС является основой обороны и безопасности, в том числе и в Европе. Говорить о какой-то самостоятельной военно-стратегической роли ЕС можно лишь весьма условно ввиду не только ограниченности его собственных военных возможностей, но, прежде всего, по политическим причинам.

Для санкционирования операции требуется единогласное решение Европейского Совета, то есть согласие всех 25 стран ЕС. Это означает, что США имеют достаточно широкие возможности влиять на принятие этих решений и блокировать их, используя своих наиболее близких союзников-единомышленников из числа стран ЕС, которых принято относить к “твердым атлантистам”

* “Петерсбергские миссии” определены в “Петерсбергской декларации”, которая была одобрена 19 июня 1992 г. на заседании министров иностранных дел и обороны стран Западноевропейского союза в Петерсберге. С подписанием в Ницце Договора о ЕС (февраль 2001 г.) она вошла в сферу коллективной компетенции Евросоюза. К “Петерсбергским миссиям” Ницкий договор относит: гуманитарные, спасательные, миротворческие операции, действия вооруженных сил по урегулированию кризисов, включая принуждение к миру. (Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. // Official Journal of the European Communities. 10.03. 2001. C 80/7).

(Великобританию, Нидерланды, Данию, Польшу, прибалтийские государства).

Конституция создает предпосылки для роста влияния ЕС в глобальной политике безопасности, но это может произойти, только если страны Евросоюза объединят свои ресурсы и будут действовать сообща. Тем не менее, тенденция очевидна – ЕС стремится к глобальному проецированию своего влияния. Пока он, правда, не в состоянии подкрепить эти свои амбиции военно-силовыми рычагами. Сохраняется существенный изъян механизма принятия решений по вопросам внешней политики и обороны: он – по-прежнему заложник принципа консенсуса, то есть национальных (эгоистических) предпочтений каждой из 25 стран с их правом вето. В результате достаточно возражения хотя бы одного из этих государств, чтобы заблокировать решение ЕС в сфере российско-европейских отношений, которое устраивает

вало бы Москву и остальных членов Евросоюза.

Конституция оставляет многие вопросы без ответа, и эта неопределенность таит угрозу внутреннего раскола ЕС перед лицом новых международных кризисов и военных конфликтов. Она не решает проблему ограниченности и неэффективности механизмов согласования общей позиции, которая отчетливо проявилась в связи с американо-британской агрессией в Ираке.

Реально оценивая перспективы, британский министр иностранных дел Дж. Стросс-Богард назвал абсурдными любые попытки сформировать единую внешнюю политику ЕС. Он напомнил, что Великобритания решительно выступает против "обобществления" ЕПБО¹. Предусмотренные в Конституции механизмы не способны обеспечить необходимую степень гармонизации национальных интересов и внешнеполитическую совместимость стран ЕС в ситуации жесткого выбора между США и европейскими партнерами.

Время стратегических решений

Европейский Союз еще не определил для себя, насколько тесными должны быть его связи с Россией в сфере безопасности. Он воздерживается от инициирования предложений стратегического характера и не демонстрирует готовности существенно раздвинуть нынешние рамки сотрудничества с РФ. Хотя крен США в сторону унилатерализма (односторонности) и эгоистическая трактовка администрацией Дж. Буша американских международных обязательств действительно встревожили европейцев, ЕС все же не склонен выстраивать какие-либо противовесы Соединенным Штатам. Едва ли можно ожидать, что он встанет на сторону России по ключевым про-

блемам безопасности в случае возникновения российско-американских разногласий, даже если позиции РФ и ЕС будут объективно совпадать по тем или иным проблемам: Европа не захочет противопоставлять себя американской сверхдержаве. Наоборот, Европейская стратегия безопасности, Декларация о борьбе с ОМУ и другие документы ЕС по вопросам военной политики свидетельствуют о некотором сближении ЕС с американской позицией, в том числе и по вопросу об использовании военной силы в международных отношениях.

Исторически сложившееся более позитивное отношение России к ЕС, чем к НАТО может породить искушение сделать выбор в пользу Евросоюза.

за в качестве ведущего партнера в сфере безопасности. Однако подобная ставка на ЕС по ряду причин представляется неоправданной, по крайней мере, на ближайшую перспективу.

Во-первых, НАТО обладает гораздо большими ресурсами влияния на безопасность как в Европе, так и в других регионах, уже в силу присутствия США в этой организации.

Во-вторых, в Совете Россия – НАТО (СРН) российская сторона представлена на равноправной основе с каждой из 26 стран альянса. У России нет подобного механизма сотрудничества с ЕС, где бы ее голос звучал на равных с мнением Дании, Латвии или какой-либо другой страной Евросоюза. В совместных структурах она имеет дело с общей позицией всего ЕС, которая формируется без ее участия.

Учитывая современные тенденции в сфере региональной и глобальной безопасности и возможность конкуренции между НАТО и ЕС за влияние в Европе, немаловажным является вопрос: с кем России легче находить общий язык и договариваться в сфере безопасности – НАТО (США) или ЕС?

Ответ на него едва ли может быть однозначным, принимая во внимание всё многообразие проблем безопасности. Однако в подходах НАТО (США) и ЕС есть существенные различия, которые в разной степени созвучны российским интересам. США и Атлантический альянс придерживаются pragматического подхода, строя сотрудничество с Россией на основе со-впадающих или близких интересов.

В сфере безопасности США взаимодействуют со многими странами, и далеко не все из них отвечают стандартам западной демократии. И с такой американской позицией НАТО не может не считаться.

ЕС рассматривает сотрудничество с Россией, прежде всего, через призму своего восприятия того, насколько РФ отвечает *его* трактовке демократических ценностей и норм. Подобный идеологизированный и ценностно-ориентированный подход ограничивает, а не расширяет возможности двустороннего партнерства.

Может ли ЕС рассматриваться как сплоченный и надежный партнер в сфере безопасности, когда некоторые страны Евросоюза выступают за стратегическую независимость Европы, а другие – Великобритания и большинство из десяти новых членов ЕС – ориентируются на США?

Для западноевропейских государств франко-германской зоны влияния, которых американский министр обороны Д.Рамсфелд окрестил “старой Европой”, основное предназначение НАТО – служить механизмом организации коллективного отпора на крупномасштабную военную угрозу Западу, если таковая возникнет.

В периоды острых международных кризисов становится отчетливо видно, что никакой общей политики в сфере безопасности у ЕС нет. Национальные интересы государств явно превалируют над весьма расплывчатой “общей европейской идентичностью”, которая является скорее лозунгом, нежели реальным фактом.

Правда, с такой оценкой не согласны руководители внешнеполитической деятельности ЕС. По мнению Роберта Купера, занимающего пост генерального директора в ведомстве Х.Соланы, у ЕС уже есть общая политика в отдельных регионах, например, на Балканах².

Как показала иракская война, декларирование ЕПБО не является панацеей от ренационализации внешней политики европейских государств.

В вопросах “жесткой безопасности” – тех, что предполагают использование военной силы – ЕС остается внутренне разобщенным. Это обстоятельство высвечивает формирующаяся де-факто трехсторонняя военная дирекция Франции – Германии – Великобритании.

В результате не ЕС, а Париж, Берлин и Лондон являются для России предпочтительными адресами для ведения диалога и достижения договоренностей по вопросам обороны и безопасности.

ЕС еще не доказал на практике, что является влиятельным, эффективным и надежным партнером, с которым Россия может успешно взаимодействовать в ситуации международного военно-политического кризиса. Его миротворческие операции в Македонии и Демократической республике Конго не являются опровержением данного вывода: это были акции ограниченного масштаба – по целям, размеру территории, привлекаемым силам и средствам, и они не предполагали ведения интенсивных боевых действий.

Хотя Конституция не превращает ЕС в военно-политическую организацию (“европейскую НАТО”), возможность подобной эволюции не исключается. В ней обрисована перспектива создания “общей обороны” в рамках ЕС – для этого нужно единогласное решение Европейского Совета (согласие всех стран ЕС), и его одобрение в соответствии с требованиями их национальных конституций. Однако те государства, которые уже сейчас готовы принять на себя более строгие обязательства по обороне и безопасности,

могут реализовать это желание в рамках так называемого “структурированного сотрудничества” в соответствии с процедурами, прописанными в Конституции. Предполагается, что на государства, решившие перейти к более глубокой оборонной интеграции, будет возложено выполнение наиболее трудных военных операций, проводимых под эгидой ЕС*. Поэтому они должны отвечать более жестким критериям с точки зрения боевого потенциала своих вооруженных сил.

Европейская стратегия безопасности, одобренная в декабре 2003 г., говорит о необходимости для ЕС иметь военный потенциал, позволяющий проводить одновременно несколько операций. Хотя в ней не уточняется масштаб этих операций, ЕС исходит из того, что с 2004 г. он должен быть способен развернуть европейские силы быстрого реагирования (ЕСБР) численностью 5 тыс. чел. для гуманитарных операций, а с 2009 г. – проводить операции масштаба Косовской кампании (1999 г.) самостоятельно или в сотрудничестве с НАТО.

По мнению генерала Г.Хэглунда, возглавлявшего до марта 2004 г. Военный комитет ЕС, в течение ближайших 10 лет Евросоюз сможет взять на себя полную ответственность за оборону своей территории, хотя уже сейчас не существует военных угроз для Европы, которые он не мог бы отразить собственными силами. Тем не менее, европейские “атлантисты” считают, что НАТО должна и впредь оставаться основой безопасности и обороны Европы.

На саммите в июне лидеры стран ЕС утвердили план “Основная цель – 2010 год”. В соответствии с ним ЕС должен через пять лет выйти на уровень полной самодостаточности сво-

* Наиболее вероятными участниками “структурированного сотрудничества” являются Франция, Германия, Великобритания, Италия, Испания, Греция и страны Бенилюкса.

его силового потенциала для проведения военных операций в любом регионе мира в защиту европейских интересов и ценностей.

Устанавливаются более жесткие требования к оперативному реагированию на кризисы. Решение о развертывании операции должно приниматься не дольше чем в течение 5 дней, а вооруженные силы должны быть способны начать боевые действия в зоне конфликта не позднее чем через десять дней после принятия политического решения.

В 2007 г. планируется завершить создание в составе ЕСБР ударных группировок – многонациональных формирований высокой степени боеготовности, насчитывающих 1,5 тыс. военнослужащих каждая и включающих в себя части различных видов и родов вооруженных сил.

В 2010 г. европейские силы должны быть способны осуществлять операции в любой точке мира и развертывать на ТВД войска численностью до 60 тыс. чел.

Казалось бы, что эти планы открывают возможности для активизации военно-технического и военно-промышленного сотрудничества России и ЕС. Однако нереализованность проектов по европейской ПРО ТВД, военно-транспортной авиации, космической навигации и т.д. не дает оснований для оптимизма. ЕС опасается попасть в зависимость от России по поставкам важных типов военной техники и запасных частей к ней, а также от услуг таких систем как российская спутниковая глобальная навигационная система (ГЛОНАСС), которые являются мультипликаторами военной мощи.

Его не останавливает даже то, что он упускает возможность сэкономить значительные средства за счет закупок российских военных технологий и рационализировать свои расходы на ЕПБО в условиях жестких бюджетных ограничений, существующих практически во всех странах Евросоюза.

Несмотря на существующие ограничения, сотрудничество России с ЕС в вопросах обороны и безопасности отвечает российским интересам.

Рассмотрим некоторые из них:

во-первых, оно способствует утверждению европейской идентичности России и может внести существенный и уникальный вклад в укрепление статуса России как великой державы, который (вклад) не может быть получен от сотрудничества с другими ведущими державами и центрами влияния в мире;

во-вторых, ЕПБО – взаимовыгодная сфера для развития двустороннего сотрудничества, поскольку во многих вопросах координация или объединение усилий и ресурсов здесь может принести каждой из сторон большую отдачу, чем если бы они действовали порознь;

в-третьих, в ряде случаев, например, по отдельным аспектам борьбы с международным терроризмом (особенно на уровне правоохранительных органов), а также в отражении некоторых других общих угроз и вызовов сотрудничество с ЕС не может быть заменено сотрудничеством с США или НАТО;

в-четвертых, стратегическое сотрудничество с ЕС способно укрепить позиции России и в партнерстве с США;

в-пятых, сосредоточение всех ресурсов безопасности евроатлантической зоны в рамках исключительно НАТО ведет к консервации системы безопасности, выстроененной на основе главенства Североатлантического альянса и подавляющего военно-стратегического доминирования США. Более сбалансированное перераспределение вкладов в Евроатлантическую безопасность за счет сильного в военном отношении Европейского Союза сделало бы всю систему безопасности более устойчивой и менее подверженной воздействию резких сдвигов в стратегии национальной безопасности американской "сверхдержавы";

в-шестых, Россия и ЕС вместе способны в большей мере, чем каждая сторона по отдельности, предложить для урегулирования кризисов реалистичные варианты действий (в том числе с использованием военной силы), которые могли бы подвиг-

нуть США к участию в многосторонних усилиях вместо того, чтобы следовать своему одностороннему подходу исходя исключительно из американских интересов.

Партнерство России и ЕС способствовало бы размыванию американоцентризма в международной безопасности, расширяя возможности выбора для обеих сторон вариантов внешнеполитического поведения, в том числе в периоды кризисов и войн, а также ситуациях, требующих оперативного реагирования на действия государственных и негосударственных носителей угроз безопасности (международного терроризма, распространения ОМУ и т.д.). В ряде случаев совместное вмешательство с ЕС может быть предпочтительным для России или даже единственно возможным, когда, например, США решат воздержаться от непосредственного участия в том или ином конфликте.

Критерием эффективности сотрудничества России с ЕС является то, насколько оно содействует укреплению безопасности России и ее позициям на международной арене по

сравнению с партнерством с НАТО. Подход России к сотрудничеству с ЕС, основанный на общности интересов сторон, имеет под собой объективную основу: по многим вопросам международной политики позиции государств–членов ЕС ближе к российской, чем к американской, что видно хотя бы по результатам голосования в ООН. Однако соппадение и пересечение интересов безопасности РФ и ЕС само по себе не обеспечивает продвижения к стратегическому партнерству. К тому же было бы опрометчиво рассматривать сотрудничество с ЕС в сфере безопасности как противовес США: трудно представить, чтобы какую-либо серьезную ситуацию, угрожающую международной безопасности, Россия и ЕС попытались бы урегулировать исключительно собственными силами, без участия Вашингтона.

В европейских дискуссиях о НАТО и ЕС “российский фактор” играет немаловажную роль. Фундаментальные разногласия между франко-германской группировкой и лагерем “атлантистов” по вопросу о том, кто лучше защищает европейские интересы безопасности – НАТО или ЕС, – будут все отчетливее проступать по мере укрепления военного потенциала объединенной Европы и стремления Вашингтона навязать свои правила миропорядка. Чем теснее сотрудничество России и ЕС в сфере безопасности и обороны, тем больше аргументов в свою поддержку получают сторонники превращения Евросоюза в основу системы европейской безопасности. Отсутствие формального членства в ЕС не должно приниматься Россией как предлог для отказа в равноправном статусе в европейской системе безопасности, которая может сформироваться на основе Евросоюза. Интеграция России в эту систему возможна на взаимоприемлемых условиях при наличии политической воли с обеих сторон.

Довольно разветвленный институциональный механизм взаимоотношений России и ЕС пока не дает существенной отдачи с точки зрения наполнения “стратегического партнерства” реальным содержанием. Банкротство идеи партнерства явилось бы стратегическим проигрышем и для России, и для объединенной Европы.

Примечания

¹ Straw J. Europe in the world. Speech at CEPS. Brussels. 19 May, 2003. http://www.ceps.be/Article.php?article_id=112

² Lloyd J. Diplomat brought to book. Financial Times. November 29. November 30. 2003.

Россия и Европейский Союз: правовой барьер или зеленый коридор?

Тимур Мухаметшин,
студент V курса
юридического факультета РГГУ

Взаимоотношения России с европейскими государствами на протяжении всей истории носили уникальный характер. Это периоды добрососедства и сотрудничества, войн и конфликтов, сопровождаемые смешением культур и династическими союзами. Сегодня характер этих отношений меняется, трансформируясь с учетом современных мирохозяйственных реалий. На политическую карту мира выходит новый субъект международного права – Европейский союз, объединяющий 25 государств. И России в сложившейся ситуации приходится выстраивать политику уже с Объединенной Европой.

Президент России в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 г. подчеркнул, что “надо сделать внешнюю политику адекватной целям и возможностям нового этапа развития страны, то есть использовать инструменты внешней политики для более ощутимой практической отдачи в экономике, в реализации важнейших общенациональных задач”¹.

Для дальнейшей интеграции российской экономики в мировое хозяйство, включая присоединение к ВТО, МИД России и Правительству в целом было поручено изыскивать более эффективные способы для увеличения российского экспорта, для надежной защиты интересов российских компаний за рубежом.

“Такой подход особенно важен сейчас, когда Россия и ЕС уже непосредственно граничат друг с другом. Нужно, чтобы расширение Евросоюза сближало нас не только географически, но и экономически, и духовно. Убежден, – заявил Президент России, – в этом залог успеха не только российского, но и всего европейского бизнеса. В этом и новые европейские рынки, и новые инвестиции. В целом – новые возможности для будущего Большой Европы”².

Можно ли понимать это так, что интеграционное сближение с ЕС определяется как магистральная дорога для России по движению в мировую экономику? Поскольку из-

вестно, что подписанное (июнь 1994 г.) между Россией и Европейским Союзом Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое вступило в силу 1 декабря

1997 г., выполнялось, в целом минимально*. А если говорить о реализации российской стороной взятых на себя обязательств, то за это десятилетие Россией мало что практического было сделано в сотрудничестве с ЕС.

Определенные позитивные изменения в данном направлении начали происходить с 2000 г.

Во многом это связано с активизацией отношений между Россией и ЕС на различных уровнях – это заседания Совета сотрудничества на уровне министров и Комитета сотрудничества, состоящего из старших должностных лиц ЕС и России, саммиты ЕС – Россия, проходящие дважды в год и другие регулярные встречи (встречи с Тройкой ЕС на уровне послов).

На этих встречах важное место заняли вопросы безопасности, юстиции и внутренних дел. ЕС и Россия рассматривают эти направления работы как приоритетные.

В частности, были достигнуты соглашения об утверждении в апреле 2000 г. в Люксембурге Плана совместных действий по борьбе с организованной преступностью. На 8-м саммите ЕС и Россия (октябрь 2001 г., Брюссель) подписали совместное заявление об укреплении диалога и сотрудничества по вопросам политики и безопасности, выразив свое твердое намерение повысить уровень политических консультаций на основе Парижской Декларации и выводов Европейского Совета в Ницце. На саммите ЕС – Россия (6 ноября 2003 г.) обе стороны заключили Соглашение о сотрудничестве между ЕВРОПОЛом и Россией

ей, которое обеспечивает основу для сотрудничества по уголовным делам между правоохранительной организацией ЕС и российской милицией.

Другими важными темами являлись и являются упрощение выдачи краткосрочных виз между ЕС и Россией, вопрос о статусе Калининградской области, так называемые энергодиалог и "Северное измерение" и другие.

На саммите в Санкт-Петербурге (2003 г.) было принято решение о совместной работе ЕС и России по созданию четырех общих пространств:

– Общее экономическое пространство нацелено на создание открытого и интегрированного рынка между ЕС и Россией. Концепция создания такого пространства была одобрена на саммите ЕС – Россия (ноябрь 2003 г., Рим). Концепция будет также учитывать результаты работы двустороннего энергетического диалога.

– Общее пространство свободы, безопасности и правосудия предполагает усиление сотрудничества в области юстиции и внутренних дел на основе общих ценностей уважения верховенства закона и прав человека. Сюда также входят вопросы, связанные с пограничным управлением и миграцией, упрощение поездок и контакты между людьми. В этом контексте ЕС и Россия также договорились изучить условия для безвизовых поездок в качестве долгосрочной перспективы.

– Общее пространство внешней безопасности направлено на углубление и дальнейшее развитие диалога между ЕС и Россией и сотрудничества в предотвращении конфликтов, управлении кризисами и постконфликтному восстановлению в Европе и за ее пределами. Сюда входит сотрудничес-

* Соглашение о партнерстве и сотрудничестве основано на базовых принципах, разделяемых обеими сторонами: от содействия международному миру и безопасности до поддержки демократического общества, основанного на политических и экономических свободах. В духе равноправия и партнерства Соглашение нацелено на укрепление политических, торговых, экономических и культурных связей и ставит задачу создания, в конечном счете, зоны свободной торговли между ЕС и Россией. Россия согласно условиям СПС пользуется статусом наиболее благоприятствующей нации. На деле это означает отсутствие ограничений на экспорт (количественных), кроме определенной номенклатуры стапелитайной продукции.

ство по разрешению "замороженных конфликтов" в сопредельных государствах.

— Общее пространство исследований и образования, включая культурные аспекты, нацелено на усиление связей и обменов в области исследований, образования и культуры для содействия взаимопониманию и стимулированию экономического роста.

Работа по созданию этих четырех общих пространств осуществляется на основе согласованного обеими сторонами Плана действий.

Здесь нам интересно мнение В.Лихачева, постоянного представителя России при Европейских сообществах (1998–2003 гг.), знающего проблемы взаимоотношений с европейскими организациями изнутри. Дипломат, доктор юридических наук, подчеркивает, что анализ успехов и неудач совместных России и ЕС подсказывает, какие действия следует предпринимать в будущем для укрепления партнерства. Прежде всего, с его точки зрения, необходимо провести работу по усовершенствованию правовой базы партнерства. В этих целях нужно вести постоянный мониторинг право-применительной практики, интересов и потребностей сторон, которая должна охватывать все сферы, находящиеся в ведении девяти отраслевых подкомитетов: торговли и промышленности, энергетики, окружающей среды, науки и техники, развития людских ресурсов, транспорта, телекоммуникации и космоса, горнодобывающей промышленности, охраны прав интеллектуальной собственности, таможенного и трансграничного сотрудничества, сельского хозяйства и защиты прав потребителей, финансов и пр.³.

В настоящее время ЕС имеет потенциал стать одним из важных центров влияния не только на европейские отношения, но и на мировую политику, укреплять свой международный имидж, определяемый, в первую очередь, степенью политической и экономической интеграции входящих в Союз государств.

Как подчеркнул И.С.Иванов, секретарь Совета Безопасности России: "Строительство Большой Европы – единой и свободной, – несомненно, является одним из самых амбициозных проектов XXI в. От того, как он будет осуществлен, непосредственно зависит не только будущая архитектура европейского пространства, но и формирование нового мирового порядка"⁴.

Может быть сегодня, когда в ЕС вступили 10 новых членов и Объединенная Европа с населением более 400 млн. чел. по экономическим показателям сравнялась с США, российское руководство приняло решение о целесообразности более активного сотрудничества и взаимодействия с таким соседом, будущая роль и влияние которого уже явно про-сматриваются.

Но необходимо принимать во внимание определенную двойственность политики ЕС к России. В феврале этого года Евросоюзом были одобрены три документа по отношениям с Россией – "Доклад Комитета ЕП по международным делам, правам человека и общей и внешней оборонной политике", "Сообщение Комиссии европейских сообществ Совету ЕС и Европейскому парламенту" и "Заключения Совета ЕС по вопросу отношений с Россией". Помимо этого Совет ЕС одобрил закрытые доклад и рекомендации.

Содержание данных документов носит весьма противоречивый характер.

С одной стороны, это попытка сбалансировать между необходимостью защиты интересов ЕС и продолжением политики интеграции России, "строить подлинно стратегическое партнерство с Россией, основанное на равных правах и обязательствах, взаимном доверии, открытом и откровенном диалоге", а с другой – отрицание принципа общности интересов как

основы взаимоотношений, стремление вес-ти диалог с Россией, прежде всего исходя из собственных интересов, усиление переговорной позиции ЕС за счет выработки единой комплексной линии, более четкого и жесткого позиционирования своих целей и приоритетов в переговорах с Россией.

Дополнительный интерес в докладе Европейского парламента представляют критическая оценка внутрироссийских процессов и ультимативный тон рекомендаций Совету ЕС.

Естественно, такой подход не может придать дополнительного доверия и уверенности в таком “партнеле” как Евросоюз, тем более, когда на официальном уровне говорится о совершенно противоположной политике.

Взаимоотношения России и Запада с расширяющимися ЕС и НАТО находятся в поле зрения многих известных экспертов, исследовательских центров, рекомендации и прогнозы которых заслуживают внимательного изучения, по крайней мере, к ним следует прислушиваться.

Например, в ежегодном докладе Международного института стратегических исследований (МИСИ) (Лондон) констатируется, что отношения России с Западом в последние годы следовали по “нездоровой амплитуде маятника”. В то же время редактор “стратегических исследований МИСИ (IISS)” Дж.Стивенсон подчеркивает, что “несмотря на возрастающую обостренность между Россией и Западом, они остаются взаимозависимыми во многих жизненно важных сферах взаимных интересов. Россия нуждается в поддержке Запада для реализации затеянного Путиным амбициозного проекта экономической модернизации страны. Запад по-прежнему нуждается в российской помощи в глобальной антитеррористической кампании. От России во многом зависит и стабильность в тех постсоветских государствах, что граничат ныне с Евросоюзом и НАТО. И именно эта взаимозависимость является сдерживающим

фактором нарождающейся волны стратегического соперничества”⁵.

В то же время многолетние рассуждения ряда политологов или политиков от околовластных структур “о трудносовместимости интересов” России и ЕС, о том, что “Россия слишком велика” для Европы и прочих, сегодня не выдерживают критики. Реальная ситуация такова, что более 50% всего торгового оборота России приходится на страны ЕС. Россия является пятым по объему торговли партнером ЕС после США, Швейцарии, Китая и Японии.

Объем торговли между расширенным ЕС и Россией составил по итогам 2003 г. более 90 млрд. евро.

Можно бесконечно говорить об имеющихся барьерах между Россией и ЕС, которые мешают продвижению к интеграции и общему экономическому пространству, однако, пришло время, чтобы устранение существующих преград сделать приоритетом в политическом диалоге России и ЕС, не доводя влияние этих проблем на достигнутое состояние сотрудничества.

Именно такой подход избран сегодня Президентом В.В.Путиным во взаимоотношениях с Европейским Союзом. Да и европейцы не меньше стали думать о роли России в делах Объединенной Европы.

Министр иностранных дел Ирландии Брайан Коузэн, например, заявил на саммите ЕС – Россия (21 мая 2004 г.), что “после расширения ЕС особое стратегическое партнерство между ЕС и Россией важно как никогда, поскольку оно направлено на обеспечение мира и безопасности в Европе и в мире в целом”⁶.

Следует подчеркнуть, что итоги этого саммита стали поворотным пунктом в достижении нового уров-

ня доверия, взаимных обязательств и сотрудничества по важнейшим направлениям деятельности, стали подтверждением успешного завершения переговоров по вхождению России в ВТО.

Брайан Коузен также подчеркнул, "что мы воспринимаем это как огромный шаг вперед для открытия новых рынков и либерализации торговли в Европе. Членство России в ВТО увеличит занятость, инвестиции и торговлю между ЕС и Россией, что в результате не может не привести к стабильному росту благосостояния и новым возможностям для населения России и ЕС".

В диалог между Россией и ЕС одним из важнейших аспектов сотрудничества является правовое взаимодействие. Многие позиции России и ЕС в этой сфере закреплены в Протоколе о распространении Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия–ЕС на новых членов Европейского Союза и Совместном заявлении о расширении ЕС и отношениях России и ЕС (от 27 апреля 2004 г., Люксембург).

В них зафиксированы пункты, вызывающие озабоченность России в связи с расширением ЕС, в частности в области тарифов, стали, торговой защиты, энергетики и транзита товаров в Калининград и обратно и др. Россия согласилась распространить действие СПС на новых стран-членов ЕС с 1 мая 2004 г.

Важным вкладом в развитие многопланового диалога России с нашими европейскими партнерами стало проведение в Санкт-Петербурге по инициативе министров России и Финляндии при поддержке Комиссии Европейских сообществ международной конференции "Россия – ЕС: перспективы правовой и экономической интеграции" (18 июня 2004 г.).

"Круглый стол" собрал представителей органов государственной власти, деловых и научных кругов, в том числе министров юстиции, экономики и внешней торговли государств – членов ЕС и России, представителей Еврокомиссии, Суда Европейских сообществ, Госдумы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

На форуме обсуждались вопросы экономической и правовой интеграции, направленной на достижение экономического роста и развитие связей, а также на обеспечение благосостояния и безопасности в Европе.

Президент России В.В.Путин в своем приветственном послании участникам и гостям форума подчеркнул, что именно эффективное решение актуальных проблем правовой и экономической интеграции России и ЕС "открывает новые возможности для всех европейцев, для повышения конкурентоспособности наших экономик, надежного обеспечения прав человека и безопасности на континенте"⁸.

Сегодня мало кто сомневается в том, что приоритеты, очерченные Президентом В.В.Путиным по дальнейшему развитию взаимоотношений между Россией и ЕС, должны осуществляться в реальной политике, строя это сотрудничество на принципах ответственности сторон и приверженности к международным правовым нормам. Только при таком подходе от партнерства между Россией и ЕС можно ожидать действительно эффективного взаимодействия не только в двусторонних, но и международных отношениях.

Да и у западных наблюдателей все отчетливее проявляются контуры российско-европейского сотрудничества.

Например Карл Кайзер, директор германского общества внешней политики заявляет, что "... мы в Европейском союзе рассматриваем Россию в качестве нашего великого партнера в будущем, потому что Европейский Союз и огромный потенциал

России, если они будут подчиняться одним и тем же правилам, могут привести к величайшим результатам⁹.

В этой связи на первый план российско-европейского сотрудничества выходят задачи сближения и гармонизации законодательств России и государств-членов ЕС, их норм и стандартов, отличающихся сегодня друг от друга значительно.

К настоящему времени все еще нет определенности как по общему объему и срокам распространения на Россию европейского законодательства, так и “адаптации” российского законодательства законодательным актам Евросоюза, к тому же, если иметь в виду, что развитие самого европейского права остается достаточно динамичным.

По мнению профессора С.Ю.Кашкина, “именно в Европейском союзе происходит формирование самых передовых правовых идей, тенденций и традиций, “криSTALLизация” мировых общедемократических стандартов, которые призваны стать образцом подхода к решению правовых проблем во всех странах нашего все более единого мира”¹⁰.

За прошедшие годы уже накоплен определенный опыт взаимодействия с европейскими структурами по линии законодательных и исполнительных органов, нахождения взаимо-приемлемых решений, проведение международных форумов, семинаров и конференций по актуальным проблемам сотрудничества, обмена парламентскими делегациями и т.д.

Определенный опыт между европейскими и российскими законодателями накапливается при совместной работе над Концепцией Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Главной целью

этого документа, включающего, в основном, все торговые и экономические вопросы, является снятие торговых барьеров между Россией и ЕС, в первую очередь, через сближение нормативных баз.

Как отметил Т.Бордачев, руководитель исследовательских программ Совета по внешней и оборонной политике: “Полноценная реализация идеи ОЕЭП вряд ли будет возможна в ближайшие несколько лет. Однако уже сейчас можно предположить, что речь идет об амбициозном (в хорошем смысле) проекте формирования между Российской Федерацией и Европейским Союзом пространства, функционирующего на основе распространения на РФ и “четырех свобод” ЕС: передвижения товаров, услуг, людей и капиталов. Иначе говоря, о полноценном включении России в экономическую и правовую систему единой Европы”¹¹.

На самом деле, “корреляция” нормативных баз позволит работать российским и европейским хозяйствующим субъектам по общим правилам во всем пространстве России и расширенного ЕС.

Можно согласиться с доводами Т.Бордачева о том, что более 75% экономического законодательства, проходящего утверждение в национальных парламентах стран-членов ЕС, имеет на себе штамп “Сделано в Брюсселе”. Как только между Россией и ЕС будет создано хотя бы подобие общего экономического пространства, похожая практика распространится и на Россию¹².

В качестве другого примера здесь можно привести вступление России в Болонский клуб.

Это позволит нашей стране присоединиться к процессу создания в Европе единого образовательного пространства. Россия с согласия всех стран-участниц стала сороковым участником клуба, что по существу означает в перспективе международ-

ное признание российских документов о высшем образовании*.

Участие стран в Болонской конвенции предполагает, среди прочего, введение двухступенчатого образования – бакалавриата и магистратуры, модульной системы образовательных программ и академических кредитов, предоставление большей автономии вузам и совместимость высшего образования в Европе. Поскольку зону европейского образования предполагается создать к 2010 г., ряд европейских стран уже начали реформировать системы высшего образования в своих странах. Российская система высшего образования к этому сроку также должна отвечать европейским стандартам. Знания студентов будут оцениваться по общеевропейской шкале с получением по завершению образования дипломов международного образца.

Одним из элементов в развитии отношений является европейская программа ТАСИС**.

В рамках данной программы начал осуществляться проект, направленный на повышение квалификации работников российских арбитражных судов за счет дополнительного обучения и ознакомления с европейской практикой. Предполагается, что реализация данного проекта повысит эффективность их деятельности, а также будет содействовать гармонизации законодательства России и Европейского союза.

Однако, оценивая деятельность программы ТАСИС в целом, ряд экспертов указывают на отсутствие ожидаемых результатов.

Все более активную работу в реализации направлений, определенных В.В.Путиным, ведет МИД России.

Среди приоритетных вопросов министерства – осуществление перспективы перехода на безвизовый порядок взаимных поездок граждан России и государств–членов Евросоюза. На заседании Коллегии МИД России (11 июня 2004 г.) с участием представителей Администрации Президента, ФСБ, МВД России, а также других заинтересованных ведомств и организаций были определены конкретные меры по совершенствованию координации и дальнейшему наращиванию усилий министерств и ведомств, задействованных в обеспечении перехода к взаимным безвизовым поездкам.

Министр иностранных дел России С.В.Лавров на заседании Коллегии особо подчеркнул, что "укрепление международного взаимодействия, становление новой глобальной и европейской архитектуры, неотъемлемой частью которой является партнерство Россия – ЕС, невозможно без реализации стратегических договоренностей, достигнутых в ходе саммитов Россия – ЕС в Санкт-Петербурге, Риме и Москве, по формированию общих пространств: экономического; свободы; безопасности и правосудия; внешней безопасности; научных исследований и образования, включая культурные аспекты"¹³.

Важнейшим документом, определяющим стандарты гармонизации законодательств как вступивших новых членов ЕС, так и таких партне-

* Основной целью Болонского процесса является создание так называемой зоны европейского высшего образования, стандартизированной и единой системы обучения, позволяющей расширить возможности студентам получать образование и трудоустраиваться в любой стране, независимо от места проживания.

** Программа ТАСИС является инициативой Европейского Союза для стран Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии, которая содействует развитию гармоничных и успешных экономических и политических связей между Европейским Союзом и этими странами-партнерами. Ее целью является поддержка инициатив стран-партнеров по развитию общества, основанного на политических свободах и экономическом процветании. Тасис осуществляет эту цель путем предоставления безвозмездного финансирования и передачи ноу-хау для поддержки процесса перехода к рыночной экономике и демократическому обществу.

ров как Россия будет Конституция Евросоюза, окончательно согласованная 18 июня 2004 г. в Брюсселе.

Текст Конституции был разработан Европейским конвентом под руководством бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена, состоит из 465 статей и заменит ряд договоров, которые с 1957 г. образовывали правовую основу Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а затем – Евросоюза.

Европейская Конституция – первая конституция Единой Европы, определяет как права и полномочия правительства стран–членов ЕС и различных европейских институтов, так и процедуру принятия решений по внутренним и международным вопросам. Вводится два поста – председателя Европейского Совета и министра иностранных дел ЕС.

Конституция закрепляет правосубъектность Евросоюза, принципы совещательности, субсидарности и пропорциональности. Фиксируется институт гражданства Евросоюза. Конституция ЕС закрепляет равенство всех граждан ЕС, что включает в себя полноценное обеспечение прав национальных меньшинств.

Таким образом, ЕС становится самостоятельным субъектом международного права со своей соответствующей атрибутикой – флагом (круг из 12 золотых звезд на голубом фоне), гимном (“Ода радости” Людвига Ван Бетховена), официальной валютой (евро) и девизом “Единство в разнообразии”. Предполагается, что основной закон вступит в силу к 2007 г., этому будет предшествовать его подписание осенью 2004 г. и ратификация всеми 25 странами – членами ЕС, путем одобрения парламентами или проведения референдумов.

Надо полагать, что одобрение Европейской Конституции не будет

простым, поскольку не все страны удовлетворят текст основного закона. Среди проблем – отсутствие в нем упоминания о христианских корнях Европы, ценностях, составляющих основу европейской цивилизации. Однако, большинство стран заявили, что недопустима ссылка только на одну европейскую религию без упоминания иудаизма и ислама. К тому же, подчеркивалось, что документ светский, в котором необязательно обозначать вопросы религии.

Среди стран, настаивающих на упоминании христианских ценностей в европейской конституции, – Польша, Италия, Португалия, Литва и другие. Папа Римский Иоанн Павел II, выражая общее мнение таких стран, сказал: “Корни, из которых вырос, не обрезают!”.

Показательно, что принятие Конституции совпало с проведением в июне 2004 г. во всех 25 странах ЕС выборов в Европейский парламент. В большинстве стран в выборах участвовали меньше половины населения, в среднем 44,6% избирателей по Евросоюзу (155 млн. чел. из 350 млн. потенциальных избирателей). Европейцами было продемонстрировано явно “прохладное” отношение к делам ЕС. Протестное голосование наблюдалось в Германии, Франции, Великобритании, Италии и других государствах. Можно сказать, провалены выборы в десяти новоиспеченных странах–членах ЕС, в них проголосовало только 28,7% избирателей.

Как отмечают аналитики, европейцы через отношение к выборам в Европарламент продемонстрировали неприемлемость для них формального (“надувательского”) подхода к их интересам при расширении ЕС и таким образом, проявили свое протестное отношение к проводимой политике правящими в своих странах партиями, а также хотели обратить внимание на оторванность деятельности ЕС от подлинных интересов и забот европейцев.

Однако, какие бы сложности ни ожидались в связи с одобрением

Конституции Объединенной Европы в тех или иных государствах, по большому счету принятие основного закона ЕС является огромным позитивным шагом в общеевропейской интеграции. Особо отметим, что “цели, которые ставит перед собой Европейский союз, подчеркивают особую роль этой организации в формировании, формулировании и дальнейшем развитии ценностей, которые носят не только и не столько общеевропейский характер, сколько являются концентрированным выражением высочайших общечеловеческих цивилизационных достижений в области права”¹⁴.

Таким образом, альтернативы всемерному углублению интеграции и развитию сотрудничества между Россией и Европейским Союзом нет.

Как отметил руководитель Центра исследований постиндустриального общества В.Иноземцев, “европейское законодательство в гораздо большей мере, чем российское, гарантирует экономические свободы и возможности справедливой конкуренции; права человека и свободу средств массовой информации; демократические нормы и эффективность судебной системы. Европейская хозяйственная практика предполагает намного большую прозрачность корпоративной отчетности, а политическая – строгую ответственность чиновников перед законом и избирателями”¹⁵.

Поэтому российским законодательным и исполнительным органам, а также органам судебной власти следовало бы продумать о создании с Евросоюзом соответствующей структуры взаимоотношений и совместной программы законодательной деятельности, используя при этом существующие институты, а также активизировать работу и рас-

ширить свое присутствие и влияние в Брюсселе и Страсбурге.

Наиболее эффективным направлением взаимодействия в законодательной сфере является межпарламентское сотрудничество.

Комиссия парламентского сотрудничества “Россия – Евросоюз”, возглавляемая с российской стороны заместителем председателя Госдумы О.Морозовым, может стать координирующим органом этой работы в стране. А бюро КПС в Страсбурге – центром совместной деятельности российских и европейских законодателей, нацеленной на укрепление правовой основы стратегического партнерства Россия – ЕС.

Естественно, в странах–членах ЕС действует своя правовая база, которая отличается от российской. Задача сближения правовых норм и стандартов, гармонизация национальных законопроектов как в рамках самих стран ЕС, так и в России, является ключевым направлением деятельности соответствующих структур ЕС и России. Правовое поле, регламентируемое законодательством ЕС, тесно увязано с мировыми нормами. Это предоставляет европейским странам более широкий доступ в мировой рынок и возможность приспособливаться к меняющимся условиям, что требует от российской стороны гибко и оперативно реагировать на них. Естественно, решение этих задач потребует от сторон подлинного партнерства и взаимодействия по пути формирования общих законодательных пространств.

Свою часть пути Россия, как было неоднократно заявлено руководством страны, готово пройти достойно, оставаясь приверженной универсальным и европейским ценностям. Самая важная из них, как

заявил Президент России В.В.Путин, является ее “окончательный и бесповоротный выбор в пользу свободы”. И свобода здесь должна быть выражена в конъюнктурной независимости, самостоятельности проводить

собственную взвешенную политику, направленную на реализацию целей и интересов России. Свобода – недвусмысленно определять приоритеты и адекватно отвечать вызовам времени.

Примечания

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. М. 2004. 26 мая.

² Там же.

³ Лихачев В.Н. Знать теорию, освоить практику// Россия в глобальной политике. 2004. № 2, март–апрель. С. 117–120.

⁴ Иванов И.С. Россия и Европейский Союз: Движение навстречу друг другу // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2004. 19 Februar.

⁵ Россия – Запад: погода на завтра. Российская газета. 2004. 8 июня. С. 11.

⁶ Независимая газета. 2004. 3 июня.

⁷ Там же.

⁸ Приветственное послание Президента В.В.Путина участникам и гостям международной конференции “Россия – ЕС: перспективы правовой и экономической интеграции”. 18 июня 2004. <http://www.ln.mid.ru/bc.nsf/new/18/06/04/>.

⁹ Кайзер К. Взаимоотношения России и Европы в новой мировой ситуации. Беседа на радиостанции “Эхо Москвы”. 2003. 11 мая.

¹⁰ Право европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашина. М., 2002. С. 31.

¹¹ Бордачев Т.В. Лоббизм по европейски // Россия в глобальной политике. 2004. № 1. Т. 2., январь–февраль. С. 88–89.

¹² Там же. С. 88–98.

¹³ Информационный бюллетень МИД России <http://www.In.mid.ru/bl.nsf/new/11.06.2004>.

¹⁴ Право Европейского Союза. Указ. соч. С. 30.

¹⁵ Иноземцев В.Л. Россия должна подать заявку в Евросоюз // <http://ng.ru/printed/politics/2004-05-12/2-12/2 es.htm> 12.05.04.

Контроль над обычными вооружениями и МДБ в рамках ОБСЕ

Проблемы и перспективы

Андрей Аляев,
кандидат политических наук,
Владислав Цыкало,
старший научный сотрудник
Дипакадемии МИД России,
Владимир Черный,
доктор физико-математических наук

В настоящее время комплекс мер контроля над обычными вооружениями и мерами по укреплению доверия и безопасности (МДБ) в рамках ОБСЕ зафиксирован в двух основных соглашениях: в Венском документе 1999 г. и Договоре об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ). Участниками Венского документа являются все 55 государств-участников ОБСЕ, а участниками ДОВСЕ – 30 членов этой организации.

Помимо вышеупомянутых соглашений, которые в настоящее время наиболее продвинуты в плане предоставления информации и непосредственного контроля, включая инспекции на местах, разработаны и действуют другие соглашения, содержащие элементы контроля за обычными вооружениями. К их числу относятся “Глобальный обмен военной информацией”, “Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений”, “Договор об открытом небе” и т.д.

Кроме того, ряд государств-участников ОБСЕ заключили субрегиональные соглашения, где также предусмотрены элементы контроля. К их числу относятся Флорентийское соглашение, Документ по МДБ на Черном море и др.

Таким образом, в данный момент в ОБСЕ существует довольно разветвленная “паутина” мер контроля, которая охватывает в большей или меньшей степени всех членов ОБСЕ, хотя эта степень весьма дифференцирована. Государства-участники ДОВСЕ несут, конечно же, значительно большие “нагрузки” в области контроля за их вооружениями, нежели их партнеры по ОБСЕ, не являющиеся членами ДОВСЕ. Отсюда и возникает вопрос о создании единого режима контроля для всех государств-участников ОБСЕ.

Меры по укреплению доверия и безопасности

В первые МДБ были официально зафиксированы в Хельсинкском Заключительном акте СБСЕ (ОБСЕ), подписанном 1 августа 1975 г. Фактически, в них же в зачаточной форме были заложены и меры по режиму контроля над обычными вооружениями.

"Документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения" предусматривал предоставление данных (предварительные уведомления) о крупных военных учениях сухопутных войск (за 21 день об учениях общей численностью более 25 тыс. чел.), взаимный обмен наблюдателями для присутствия на военных учениях, содействие обмену по военным линиям, включая визиты военных делегаций.

Под действие МДБ при этом подпадали все европейские страны, значительная часть территории Турции и небольшая часть европейской территории СССР.

Национальные территории США и Канады данными мерами не охватывались.

На Мадридской встрече ОБСЕ (1981 г.) СССР заявил о готовности распространить действие МДБ на всю свою европейскую часть вплоть до Урала.

Очередным важным этапом в развитии МДБ стали решения Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружения в Европе 1986 г. Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство уведомлять друг друга за 42 дня о военной деятельности (учениях, переброске и сосредоточении войск) в зоне применения МДБ от "Атлантики до Урала", если в такой деятельности участвует 13 тыс. чел., 300 боевых танков (когда они организованы в дивизионную структуру или в две бригады/полка). Государства-участники обязались также приглашать наблюдателей из всех других государств-участников на учения, переброски и сосредоточения войск, начиная с 17 тыс. чел. При

этом было решено обмениваться ежегодными планами военной деятельности, подлежащей уведомлению на следующий календарный год.

Решение Стокгольма о проведении трех инспекций в год на территории любого государства-участника в ходе применения МДБ положило начало новому этапу в переговорах по контролю над вооружениями (ранее СССР категорически отказывался от инспекций на местах). Было решено рас пространить действие МДБ на два вида вооруженных сил: сухопутные войска и ВВС (СССР настаивал и на охвате данными мерами и ВМС, но натолкнулся на отказ НАТО).

С 1989 г. государства-участники ОБСЕ продолжали вести переговоры по МДБ, которые привели к появлению редакций Венских документов 1990, 1992, 1994, 1996 и, наконец, 1999 года.

Разработанный в Вене (1990 г.) Документ по мерам доверия, вобрав в себя все основные положения Стокгольмского документа, включил ряд новых важных моментов.

Теперь требовалось давать информацию о военных бюджетах, сообщать о так называемой "необычной военной деятельности" ВС вне мест их обычного расположения в мирное время, в отношении которой государство-участник выражает озабоченность, связанную с его безопасностью, сообщать об опасных инцидентах военного характера, приглашать раз в 5 лет наблюдателей на одну из своих авиабаз.

К трем инспекциям в год было добавлено проведение так называемых "посещений по оценке информации", то есть формирований и частей в местах их обычного расположения в мирное время.

Принятый на саммите ОБСЕ в Хельсинки (1992 г.) новый Документ

по мерам доверия (Венский документ 1992 г.) расширил и кодифицировал предоставляемую информацию о вооружениях, рекомендовал организовывать на добровольной основе посещения для устранения озабоченностей в отношении военной деятельности и демонстрировать новые типы основных систем вооружения и техники, ограничил количество проводимых крупных учений (свыше 40 тыс. чел. или 900 танков) одним в 2 календарных года.

Венский документ 1994 г. был принят на саммите ОБСЕ в Будапеште (1994 г.).

Новая редакция Документа предусматривала предоставление более расширенной информации о военных силах, планировании в области обороны и расходах на оборону на основе категорий, определенных в Документе для стандартизированной отчетности о военных расходах ООН, принятом 12 декабря 1980 г.

На саммите ОБСЕ 1994 г. был принят еще ряд важных с точки зрения контроля над вооружениями и МДБ документов: Кодекс поведения, касающийся военно-политических вопросов безопасности (данный Кодекс впервые в истории ОБСЕ определил ряд принципов контроля за ВС и их применением внутри страны), а также документ “Глобальный обмен военной информацией” (в соответствии с этим документом государства-участники обязались обмениваться сведениями об основных системах вооружения и техники и личном составе своих обычных ВС, расположенных на их территориях, “а также в других странах мира”).

В итоге, также впервые в истории ОБСЕ было закреплено правило о включении в обмен информацией (правда, без какого-либо контроля)

данных, касающихся всего региона ОБСЕ, включая национальные территории США, Канады и азиатской части России. Принципиально важным было и включение в обмен данными военно-морского компонента (боевых надводных кораблей водоизмещением более 400 т и подлодок водоизмещением более 50 т). США и их союзники по НАТО долгое время отказывались от распространения МДБ на деятельность ВМС.

В соответствии с решениями Лиссабонского саммита ОБСЕ (1996 г.) о расширении и дополнении согласованных мер был начат пересмотр Венского документа, и 16 ноября 1999 г. обновленный Венский документ был принят на Стамбульской встрече ОБСЕ. В нем, в частности, говорится о добровольных и юридически обязывающих мерах, ориентированных на региональные нужды.

Эксперты отмечают, что самым многообещающим дополнением Венского документа 1999 г. стали региональные подходы, призванные способствовать урегулированию чрезвычайных ситуаций на уровнях ниже общеевропейского, хотя сама по себе регионализация МДБ не является чем-то новым и находит свое выражение в различных соглашениях.

Несмотря на общее продвижение вперед, по ряду предложений консенсус так и не был достигнут: не приняты предложения о мерах, касающихся морской деятельности (посещение баз, предложила Россия), новой авиатехники (предложили США), о транспарентности в области военной инфраструктуры, в частности, аэродромов (НАТО), об уведомлении о необычной концентрации сил (США), о регулярном диалоге по оборонному планированию

и оборонной политике, военной стратегии, а также о дальнейшем снижении порогов полувоенных сил (предложили Франция, Германия и Польша).

Не были включены в Венский документ 1999 г. предложения по основным системам вооружений и техники, "управление которыми осуществляется вне войсковых командных структур или вооруженных сил в целом", а также условие о необходимости информировать о транспорте, танкерах и/или самолетах раннего предупреждения или управления и/или вертолетах, входящих в соединения и части ВВС, авиации ПВО и морской авиации, постоянно базирующейся на суше.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе

Подписание ДОВСЕ (19 ноября 1990 г.) в Париже 22 государствами, входившими тогда в Варшавский договор и НАТО, явилось эпохальным событием не только для ОБСЕ, но и всей истории разоружения. В основу режима проверки выполнения ДОВСЕ легли два принципа:

- периодическое предоставление каждым из подписавших данный договор государств информации о своих ВС;
- право каждого из участников проводить инспекции на местах.

Претворение в жизнь договора происходило уже в контексте новых политических реалий. Для России при адаптации ДОВСЕ особенно острой стала проблема "фланговых ограничений" (НАТО в итоге пошла на изменение, но не на отмену данных ограничений в целом).

Длительные и трудные переговоры завершились подписанием Согла-

Не удалось достигнуть консенсуса по вопросу о необходимости уведомлять о перебросках формирований сухопутных войск одного или более государств-участников через территорию другого государства-участника в зону применения соглашения или внутри ее для участия в военном мероприятии, подлежащем уведомлению, или в целях концентрации войск.

Адаптация режима МДБ, таким образом, осталась незавершенной, и процесс оценки и выдвижения рекомендаций по совершенствованию МДБ продолжается. В целом же Венский документ по МДБ по-прежнему играет одну из ключевых ролей в деле обеспечения безопасности в Европе.

шения по адаптации ДОВСЕ и Заключительного акта Конференции государств-участников ОБСЕ в Стамбуле (ноябрь 1999 г.).

Главное в адаптированном, а фактически новом ДОВСЕ – это трансформация зонально-групповой основы договора (по принципу членства в военных союзах времен "холодной войны") в систему национальных (для всех категорий ограниченных договором вооружений и техники – ОДВТ) и территориальных (для наземных сил, то есть для танков, артиллерии и боевых бронированных машин – ББМ) уровней для каждого государства-участника. Вместо 5 прежних географических зон, на которые был разбит район применения договора, была введена жесткая "сотовая" сеть территориальных ограничений: 28 территориальных уровней по числу европейских государств-участников договора, а также два подуровня на территории России и Украины.

Новая система установила потолки для размещения наземных ОДВТ, ограничила их "переливы" между го-

сударствами, нейтрализовала угрозы создания потенциалов для проведения крупномасштабных наступательных операций и, таким образом, повысила стабильность и предсказуемость. Режим адаптированного ДОВСЕ был ориентирован на укрепление безопасности каждого государства-участника независимо от принадлежности к военно-политическим союзам.

Центр Европы теперь охватывался жесткими стабилизирующими мерами: устанавливались пониженные территориальные уровни вооружений Польши, Венгрии, Чехии и Словакии. Территориальные уровни этих стран, а также Германии, Украины и Белоруссии не должны пересматриваться в сторону повышения. Страны НАТО обязались не размещать на постоянной основе существенные боевые силы на территории новых членов.

В целом суммарный "объем прав" стран НАТО по сравнению с прежними потолками вооружений альянса значительно сокращен: по танкам – примерно на 4800 ед., по ББМ – на 4000 ед., по артиллерию – более чем на 4000 ед. Сокращение должно произойти в основном за счет американских сил в Европе. По танкам, в частности, объем прав США уменьшился более чем наполовину (с 4000 до 1800 ед.).

Право на так называемое "чрезвычайное временное развертывание" (ЧВР) – до 459 танков, 723 ББМ и 420 артсистем другого или других государств-участников сверх установленных уровней наземных ОДВТ, что соответствует примерно двум дивизиям натовского стандарта, – оставлено надежными политическими ограничителями и сопровождается дополнительными мерами прозрачности и контроля. Кроме того, поскольку новые члены НАТО взяли

обязательства понизить в ближайшие годы уровни своих сил, возможные ЧВР не будут вести к дестабилизации обстановки в Центральной Европе.

В адаптированном договоре более жесткими являются национальные ограничения для ударных вертолетов и боевых самолетов, включая случаи передачи авиационной техники одним государством другому.

Новые российские уровни ОДВТ составляют: танки – 6350 ед., ББМ – 11280, артсистемы – 6315, боевые самолеты – 3416, ударные вертолеты – 855 ед..

Внося свой вклад в создание усиленного режима стабильности в Центральной Европе, Россия в рамках адаптированного ДОВСЕ взяла на себя политические обязательства по мерам сдержанности, в частности в размещении сил на территории Калининградской и Псковской областей, но зарезервировала право осуществлять их оперативное развертывание на севере страны в случае изменения военно-политической обстановки.

В адаптированном ДОВСЕ сохранилась так называемая "фланговая зона". В ней будет действовать особый режим, цель которого – создать более жесткие гарантии недопущения дестабилизирующей концентрации обычных вооружений и техники. В частности, на флангах запрещается проводить ЧВР, а перераспределение национальных и территориальных уровней разрешено только между государствами, входящими в эту зону.

Предельные уровни ОДВТ для России в новой "фланговой зоне" (включающей ЛенВО и СКВО) составляют: танки – 1300 ед., ББМ – 2140 ед., артиллерия – 1690 ед. По ББМ Россия получила почти четырехкрат-

ную прибавку: по "старому" ДОВСЕ во "фланговой зоне" в регулярных частях Россия могла иметь лишь 580 ед. техники этой категории. Число ББМ не подлежит превышению на временной основе, а количество танков и артсистем может быть временно превышено на 153 и 140 ед. соответственно.

В совокупности эти режимы (центр и фланги) адаптированного ДОВСЕ формируют своего рода "пояс безопасности" по всему периметру европейских рубежей России. При этом Россия сохранила право перебрасывать силы из ныне спокойной северной зоны в кризисные районы на юге. Все это вместе взятое существенно нивелирует негативные последствия расширения НАТО на Восток для безопасности России и европейской стабильности в целом.

Новое качество договора – охват ограничительным, инспекционным и информационным режимами динамических изменений ОДВТ. В нем четко зафиксированы абсолютные пределы для временного превышения территориальных предельных уровней в кризисных ситуациях. Подлежат уведомлению и контролю все значимые в военном отношении трансграничные перемещения наземных ОДВТ. Предусмотренные договором дополнительные меры транспарентности позволяют надежно отслеживать соблюдение национальных уровней для боевых самолетов и ударных вертолетов и любое существенное усиление воздушных группировок в Европе.

Усиlena политическая составляющая адаптированного ДОВСЕ: каждые 5 лет договор, все его основные механизмы и цифровые параметры будут рассматриваться с точки зрения ненанесения ущерба интересам безопасности любого государства-участника. Каждое из них имеет право

во созывать чрезвычайные конференции, если сочтет, что возникли исключительные обстоятельства, относящиеся к договору.

Специальные конференции предусмотрены для случаев "чрезвычайных временных развертываний" с последующим информированием Постоянного совета ОБСЕ и возможностью принятия надлежащих политических мер для урегулирования ситуаций, связанных с этим развертыванием. Таким образом, адаптированный договор встраивается в инструментарий ОБСЕ по предотвращению кризисов и постконфликтному восстановлению.

Адаптированному ДОВСЕ придан открытый характер. К нему могут присоединиться все государства-члены ОБСЕ.

Конечно же, оценивая модернизованный ДОВСЕ, надо признать, что он является плодом компромисса. Не удалось вообще "убрать" из договора положение о "фланговых ограничениях". Натовцы не пошли на то, чтобы распространить территориальные ограничения на авиационный компонент ОДВТ. Не согласились они и на групповые ограничения для военно-политических союзов (блоку НАТО, в частности, предлагалось в любом количественном составе иметь строго фиксированное количество вооружений).

И, тем не менее, оценивая в целом фактически новый ДОВСЕ, надо признать, что он отвечает интересам всех государств-участников, в том числе и национальным интересам России. В Хартии европейской безопасности, принятой в 1999 г., справедливо подчеркивается, что ДОВСЕ "должен оставаться краеугольным камнем европейской безопасности.

Он обеспечил резкое снижение уровней вооружений и техники. Ему принадлежит основополагающая роль в построении более безопасной и единой Европы”*.

Весьма важным является и то положение названного документа, в котором предусмотрено, что ОБСЕ может, от случая к случаю и на основе консенсуса, принимать решение о выполнении той или иной роли в поддержании мира тогда, когда государства-участники считут, что ОБСЕ является наиболее подходящей и эффективной для этой цели организацией.

Ратификация Соглашения об адаптации ДОВСЕ Госдумой 25 июня 2004 г. позволило, несомненно, придать новый импульс процессу решения военно-политических вопросов в рамках ОБСЕ и, следовательно, укрепило безопасность в евроатлантическом регионе “от Ванкувера до Владивостока”. Повышается надежда привлечь другие европейские государства к непосредственному участию в договоре, хотя некоторые из них, и прежде всего страны Балтии, настаивают, что между вопросами членства в альянсе и присоединением к адаптированному ДОВСЕ нет прямой связи.

После вступления в силу адаптированного ДОВСЕ целесообразно выступить с программой осуществления дальнейших мер по безопасности в евроатлантическом регионе. К их числу могли бы относиться:

- дальнейшие значительные сокращения уровней вооружений для всех государств-участников ДОВСЕ;
- расширение перечня ограничиваемых вооружений с включением в него артиллерии калибра менее 100 мм, других видов вооружений;
- распространение мер доверия и безопасности на все территории государств-участников ОБСЕ, то есть на национальные территории США, Канады и азиатскую территорию России;
- включение в сферу действия ДОВСЕ тактического ядерного оружия, например, положения о том, чтобы тактическое ядерное оружие находилось только в пределах национальных территорий ядерных держав.

В программу дальнейших мер по укреплению безопасности в евроатлантическом регионе было бы целесообразно включить положение о создании единого режима контроля над обычными вооружениями и мерами по укреплению доверия и безопасности с тем, чтобы “уравнять” государства-участников ДОВСЕ и остальных членов ОБСЕ. Наиболее рациональным решением этого вопроса могло бы стать присоединение к ДОВСЕ всех без исключения государств-участников ОБСЕ, имея в виду то, что есть соответствующие положения в решениях Стамбула на этот счет.

* Основополагающее значение ДОВСЕ признают и члены НАТО – приверженность его принципам и положениям была подтверждена, например, на заседании Совета Россия – НАТО (Мадрид, 4 июня 2003 г.). (См. об этом подробнее: Штоль В.В. Новая парадигма НАТО в эпоху глобализации. М.: Научная книга, 2003. С. 164–165).

О ядерном сдерживании в современных условиях

Михаил Сосновский,
член-корреспондент Академии военных
наук, кандидат военных наук, профессор

В газете “Независимое военное обозрение” № 24 за 2004 г. были опубликованы (“Эксперты предлагают комплекс мер доверия по стратегическим вооружениям”) предложения по трансформации российско-американских отношений в сфере ядерных вооружений от взаимного ядерного сдерживания к военно-политическому взаимодействию и стратегическому партнерству. В публикации указывается на два принципиально возможных варианта развития этих отношений: первый – “если США поставят цель добиться абсолютного военного превосходства, обеспечив количественные преимущества в наступательных (считаю, что подразумевались не только ядерные – Авт.) средствах при одновременном развертывании национальной ПРО”; второй – “если оба государства перейдут к выработке согласованного перехода к качественно новой модели кооперационного взаимодействия в стратегической сфере”. При этом опубликованные предложения основываются на возможности реализации именно второго варианта.

Однако приходится констатировать, что в политике США превалирует именно первый вариант. Последнее тому подтверждение (наряду со многими другими, в т.ч. и более значительными) – объявление президентом Дж.Бушем 17 августа 2004 г. о начале развертывания противоракет на Аляске.

Целью данной статьи является не полемика с уважаемыми экспертами по отдельным спорным, как представляется, предложениям (сама целесообразность разработки совместных мер РФ и США по снижению уровня ядерного противостояния сомнений не вызывает), а изложение (чему в определенной степени способствовала упомянутая публикация) возможного взгляда на ядерное сдерживание.

Масштабные изменения, которые произошли в мире в конце прошлого века, затронули практически все аспекты жизни в России, равно как и структуру международных отношений в целом. Мир уже не разделен на два непримиримых лагеря и, главное, противостояние уже не проходит по оси Россия – Соединенные

Штаты. Более того, наши государства, по крайней мере на декларативном политическом уровне, отказались считать друг друга потенциальными противниками.

В связи с этим “ядерный фактор” и контроль над вооружениями как бы отодвинулись на второй план в вопросах обеспечения стратегиче-

ской стабильности. Во всяком случае, договорившись о снижении стратегических ядерных потенциалов, РФ и США предоставили друг другу свободу действий в определении структуры своих стратегических ядерных вооружений. Россия к тому же “мягко” отреагировала на выход США из Договора по ПРО. Однако ядерное оружие, как фактор обеспечения военной безопасности, продолжает играть существенную роль в политике и стратегии ядерных государств. Концепция ядерного сдерживания, основанная на признании невозможности достижения победы в крупномасштабной ядерной войне вследствие реальности угрозы уничтожения собственного государства, определяла процесс развития ядерных сил (особенно их стратегического компонента) на протяжении практически всей второй половины XX в.

В то же время совокупность стратегий поведения, предопределенных этой концепцией и ориентированных на нанесение неприемлемого ущерба противостоящему государству (коалиции), уже недостаточна для выбора рациональной стратегии поведения в современных геополитических условиях при различных возможных вариантах развития обстановки, если в их число будут входить действия противника с массированным применением высокоточных обычных средств поражения или с ограниченным применением ядерного оружия. Такая ситуация чревата эскалацией военного конфликта до крупномасштабной ядерной войны, либо достижением противником военно-политических преимуществ, если сторона, подвергнувшаяся нападению, не сможет из-за отсутствия необходимых средств предпринять адекватные ответные действия.

В этой связи концептуальные положения ядерного сдерживания были фактически дополнены положениями о том, что роль ядерного оружия заключается в обеспечении предотвращения или прекращения военного конфликта при минимизации своих потерь. То есть признается возможность осуществления действий, не позволяющих агрессору достичь целей благодаря адекватному ответу на его действия, не расширяя при этом вооруженную борьбу до масштабов неограниченной ядерной войны. Такая точка зрения и составляет основу концепции деэскалации военных действий. При этом главной функцией ядерного оружия остается сдерживание угрозой применения ядерного оружия (расширение масштабов применения вплоть до неограниченного). *Принципиальным отличием модифицированной концепции сдерживания является то, что функция сдерживания реализуется не только через возможность уничтожения агрессора, а, в первую очередь, через лишение его возможности получения даже ограниченных выгод и преимуществ при развязывании военных действий.* Данная концепция может быть реализована в полной мере только если стратегические ядерные силы будут в состоянии обеспечить гарантированное нанесение противнику заданного ущерба применением стратегического ядерного оружия.

Ядерное сдерживание, основанное на угрозе гарантированного уничтожения агрессора с катастрофическими последствиями для всей планеты при массированном применении стратегического ядерного оружия порождает сравнительно узкую (но и важнейшую в оборонной сфере) функцию такого

оружия – предотвращение крупномасштабной агрессии (как ядерной, так и с применением обычных средств поражения).

При этом необходимость в реализации как и прежде ядерного сдерживания любого вероятного агрессора на глобальном уровне, а также необходимость иметь потенциал, обеспечивающий сдерживание агрессии на региональном уровне, вытекает из новых вызовов национальной безопасности России:

- стремлением ряда государств и коалиций, прежде всего США и НАТО, играть доминирующую роль в мировом сообществе с опорой на военную силу;

- резким изменением баланса сил в Европе, как следствие расширения НАТО на Восток и приближения вооруженных сил блока вплотную к границам СНГ и России;

- существованием в непосредственной близости от границ РФ потенциальных очагов военных конфликтов;

- распространением в мире ядерного оружия и других видов оружия массового поражения (ОМП);

- изменением взглядов ведущих военных держав на способы ведения вооруженной борьбы, связанным с принятием на вооружение высокоэффективных высокоточных обычных средств поражения;

- снижением потенциала сил общего назначения ВС РФ и нереальностью в ближайшей перспективе существенного его повышения на основе оснащения новейшими образцами вооружений и военной техники.

Глобальное ядерное сдерживание заключается в предотвращении крупномасштабных войн угрозой

применения стратегического ядерного оружия в ответных действиях вплоть до массированного, обеспечивающего гарантированное уничтожение агрессора, однако при этом возможны катастрофические последствия планетарного масштаба. Основными объектами возможного воздействия при глобальном сдерживании являются, как правило, объекты военного и военно-экономического потенциала.

Региональное ядерное сдерживание заключается в предотвращении региональных и локальных войн угрозой применения нестратегического ядерного оружия в ответных действиях или ограниченным его применением для деэскалации начавшейся агрессии. Основными объектами возможного воздействия при региональном сдерживании являются, как правило, группировки войск (сил), военные объекты, а также могут быть и объекты военно-экономического потенциала агрессора.

Надо подчеркнуть, что обеспечение действенности ядерного сдерживания возможно только при обязательном соблюдении следующих принципов его организации:

1. Гласность принятых в государстве взглядов на роль и место ядерного оружия и подходов к реализации механизма ядерного сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности, а также условий применения ядерного оружия, закрепленных в официальных военно-политических документах;

2. Сбалансированное и скоординированное осуществление политических, экономических, военных и других мероприятий;

3. Подтверждение и гарантированное обеспечение декларирован-

ных угроз, показывающее решимость и готовность государства применить ядерное оружие в случае агрессии против него;

4. Оборонительная направленность ядерного сдерживания, исключающая превентивное применение ядерного оружия в целях нападения;

5. Адекватность масштаба, форм и способов применения ядерного оружия характеру возникающих угроз военной безопасности;

6. Устойчивость процесса сдерживания – гарантированное поддержание боевого потенциала и готовности ядерных сил на уровнях, адекватных существующим потенциальным военным угрозам.

Нельзя не отметить, что некоторые авторы* считают аксиомой необратимость катастрофической эскалации ядерной войны в результате любого применения ядерного оружия. Конечно, применение ядерного оружия, даже самое ограниченное, может привести к эскалации конфликта вплоть до мировой катастрофы вследствие обмена массированными ядерными ударами с применением стратегических средств. Но только “может”, а не гарантированно приведет, и только в случае готовности агрессора идти на самоуничтожение ради уничтожения того, против кого совершена агрессия. Только ошибочный расчет агрессора на свою безнаказанность может поставить Россию перед необходимостью применения ядерного оружия.

Сущность ядерного сдерживания состоит в возможности предотвра-

щения агрессии угрозой нанесения в ответных действиях военному и военно-экономическому потенциалу противника *заданного ущерба*^{**}.

При этом представляется целесообразным трактовать “возможность нанесения заданного ущерба” как способность реализовать в любых условиях нанесение противнику любого уровня ущерба, вплоть до *объективно неприемлемого*, обеспечивающего гарантированное поражение (уничтожение) любого государства-агрессора или коалиции государств.

Определение значений минимального уровня неприемлемого ущерба основывается, по сути дела, на сформулированном еще в 60-х годах XX в. так называемом *“критерии Макнамары”* (в различных модификациях). Требуемый уровень неприемлемого ущерба, в свою очередь, предопределяет необходимый состав ядерных сил и средств с тем, чтобы гарантированно обеспечить достижение данного уровня в ответных действиях.

При этом поддержание ядерного паритета (то есть обеспечение выполнения задачи сдерживания) не означает необходимость поддержания количественного равенства сторон в ядерных вооружениях. Для сдерживания достаточно иметь состав сил и средств, минимально потребный для нанесения в ответных действиях неприемлемого ущерба любому потенциальному агрессору. По оценкам, встречающимся в открытой печати, для выполнения функции сдержива-

* Слипченко В.И. в книге “Войны шестого поколения. Оружие и военное искусство будущего”. М.: Вече, 2002.

** Субъективно неприемлемый для противника ущерб, который превышает ту выгоду, которую агрессор ожидает получить в результате применения своей военной силы.

ния на глобальном уровне в современных условиях стратегические ядерные силы России должны располагать не менее чем 1200–1500 ядерными боеприпасами с соответствующими средствами доставки. По мере повышения реальных боевых возможностей системы ПРО территории США по перехвату боевых блоков возможна коррекция их потребного оснащения.

Что касается оснащения нестратегических ядерных сил, то их потенциал должен быть таким, чтобы гарантированно обеспечивать совместно с потенциалом обычных вооружений сил общего назначения поражение основных сил главных противостоящих группировок войск (сил) противника на континентальных и морских (океанских) ТВД и стратегических воздушно-космических направлениях, а также отдельных объектов военно-экономического потенциала агрессора.

В течение уже относительно длительного периода обсуждается целесообразность перехода к более прагматичным оценкам уровня ущерба (т.н. “сдерживающему ущербу”), возможность нанесения которого может с высокой вероятностью сдержать нападение ввиду невыгодности для агрессора соотношения потерь и “приобретений”. Переход от “неприемлемого ущерба”, который, по мнению многих экспертов является завышенным, к “сдерживающему ущербу” позволил бы избежать излишних расходов ресурсов за счет сокращения потребных сил и средств для сдерживания. Однако определение уровня сдерживающего ущерба является весьма сложной и не решенной пока окончательно военно-научной проблемой. Имеющиеся оценки оказываются в достаточной

степени субъективными, в первую очередь – по уровню гарантии результатов.

В настоящее время (до выработки согласованных оценок уровня сдерживающего ущерба) представляется целесообразным использование критерия “неприемлемый ущерб”, поскольку в этом случае имеется возможность нанесения в ответных действиях заданного ущерба противнику, вплоть до неприемлемого (уничтожение при массированном применении стратегического ядерного оружия). Это позволяет реализовать широкий диапазон угроз, а также дозировать ущерб, наносимый агрессору, адекватно ущербу от агрессии. А при отражении нападения, если оно все-таки состоялось, способность к последовательному наращиванию величины ущерба (в первую очередь применением нестратегического ядерного оружия) обеспечивает возможность нахождения такого его уровня, при котором противник будет принужден пойти на деэскалацию военных действий.

В современных условиях при решении проблемы сдерживания наряду с ядерным оружием целесообразно рассматривать и высокоточные обычные средства поражения, опыт применения которых показал их высокую эффективность.

Широкомасштабное оснащение ВС РФ высокоточными неядерными средствами стратегического и оперативно-тактического назначения позволит уменьшить зависимость военной безопасности страны от ядерного оружия и повысить гибкость реагирования на действия агрессора во всем спектре возможных внешних силовых угроз. Повышение эффективности стратегического сдержива-

ния на глобальном и региональном уровнях при этом будет обеспечиваться системным объединением сил и средств ядерного и неядерного сдерживания, а также систем, обеспечивающих их применение. Реально же создание такого универсального механизма сдерживания возможно не ранее чем через 15–20 лет ввиду состояния экономики России. Поэтому опора на двухуровневую систему ядерного сдерживания с поддержанием минимально необходимого для этого сдерживания ядерного потенциала продолжает оставаться основой военной безопасности РФ на весь указанный срок. По мере подъема экономики и оснащения сил общего назначения новыми высокоеффективными обычными средствами поражения в перспективе станет возможным переход к реализации концепции сдерживания, основывающейся на системе разнородных ядерных и неядерных сил и средств.

Главными особенностями современной концепции ядерного сдерживания, являются:

а) доктринальное положение о допустимости применения ядерного оружия первыми при отражении агрессии, что, учитывая реальное состояние сил общего назначения ВС РФ на настояще время и ближайшую перспективу, является вполне оправданным;

б) акцент на постепенность наращивания мощи ядерного воздействия в ответных действиях с целью деэскалации военного конфликта. Поэтому основной формой применения ЯО наиболее вероятно будет нанесение ограниченных и даже выборочных ядерных ударов для принуждения противника к деэскалации агрессии, а нанесение массированных как

упреждающих, так и ответных ядерных ударов на начальных этапах военных конфликтов представляется маловероятным.

Возможными военными условиями применения ядерного оружия ВС РФ (на основе ст. 8 Военной доктрины) могут считаться следующие:

1. Применение противником ОМП или достоверно вскрытая в ходе военных действий *непосредственная подготовка* противника к его применению;

2. Воздействие противником даже обычными средствами поражения по стратегически важным объектам (военным и невоенным);

3. Возникновение *реальной угрозы* нарушения устойчивости стратегической обороны.

В соответствии с доктринальными установками превентивный ядерный удар, направленный на срыв готовящейся агрессии против России и ее союзников, недопустим в любой ситуации, а ядерное оружие является в первую очередь средством сдерживания. Если агрессия все-таки состоялась, реализация сдерживания подразумевает реальное применение ядерного оружия как для демонстрации решимости, так и для непосредственного нанесения ядерных ударов по противнику. Эту задачу предпочтительнее решать дозированным применением нестратегического ядерного оружия, что может сдержать “обвальную” эскалацию применения ядерного оружия – вплоть до обмена массированными ядерными ударами стратегическим ядерным оружием. При этом наиболее приемлемым для агрессора может стать прекращение военных действий.

Важная роль в отражении ударов воздушного противника и деэскалации военных действий должна

принадлежать такой разновидности нестратегического ядерного оружия, как ядерное оружие ПВО. Одним из основных условий эффективного отражения агрессии является выполнение требований по существенному ослаблению группировок средств воздушного нападения противника уже в самом начале военных действий. При этом успешное отражение массированных ракетно-авиационных ударов противника, помимо решения собственно задачи прикрытия войск (сил) и объектов, необходимо рассматривать и как важное условие создания благоприятной оперативно-стратегической (стратегической) обстановки для проведения операций по отражению нападения противника. При применении силами ПВО средств поражения в обычном снаряжении требуемый для срыва (отражения) массированных ракетно-авиационных ударов уровень эффективности ПВО в настоящее время может быть реализован только при существенном наращивании состава сил и средств группировок ПВО. Очевидно, что это вряд ли возможно для России в ближайшие 15–20 лет. Надо отметить, что значение требуемого уровня эффективности объективно повышается с ростом количества и доли беспилотных средств воздушного нападения в ударах, а основное направление совершенствования средств воздушного нападения в развитых странах как раз и заключается в постепенной замене пилотируемых средств на беспилотные.

Рациональным в современных условиях путем повышения эффективности ПВО является обеспечение готовности группировок ПВО к применению ядерного оружия для отра-

жения (срыва) массированных ракетно-авиационных ударов противника к началу широкомасштабной агрессии против РФ и ее союзников. Это согласуется с положениями Военной доктрины о возможности применения ядерного оружия в случае возникновении критической для национальной безопасности России ситуации при отражении широкомасштабной агрессии с применением обычных средств поражения. Ведь успешное проведение противником не только первой воздушной наступательной операции, но даже первого (как наиболее мощного) массированного ракетно-авиационного удара на ТВД создаст реальную угрозу нарушения устойчивости нашей обороны на стратегическом направлении (стратегическом воздушно – космическом направлении).

Для снижения возможных нежелательных последствий применения ядерного оружия подрыв ядерных боевых частей ракет ПВО целесообразно, по возможности, осуществлять над морскими акваториями и малонаселенными районами. Необходимо также при этом учитывать, что применение ядерного оружия над своей территорией (даже с учетом ограничений по минимально допустимым высотам взрывов) может вызвать слабое радиоактивное заражение местности. Но непринятие мер для гарантированного отражения (срыва) массированных ракетно-авиационных ударов приведет к несоизмеримо более тяжелым последствиям. Кроме значительного снижения военного и экономического потенциалов в результате воздействия воздушного противника, при поражении радиационно-опасных объектов заражению могут подвергнуться

значительные территории. Так, авария только одного энергоблока Чернобыльской АЭС привела к радиоактивному заражению на площади более 100 000 кв. км. Наряду с атомными электростанциями имеется еще большое количество предприятий атомной и химической промышленности, крупных гидроооружений и других потенциально опасных объектов, поражение которых может вызвать тяжелейшие экологические последствия, а также массовую гибель населения.

Особо надо подчеркнуть специфическую роль оборонительного не-

стратегического ядерного оружия, каковым является ядерное оружие ПВО. Его применение при отражении воздушного нападения можно объективно трактовать как самую “сдержанную” форму применения ядерных средств для принуждения противника к дескализации военных действий, поскольку нападающая сторона не ставится перед необходимостью немедленной силовой реакции на ЯУ по ее территории, как было бы в случае даже ограниченного применения обороныющейся стороной наступательного ядерного оружия, пусть и нестратегического.

В современных условиях для РФ обеспечение выполнения задач ядерного сдерживания должно основываться на следующих посылках: безусловное обеспечение заданного уровня боевых возможностей ядерных сил, а также поддержание и развитие в интересах обеспечения возможности их совершенствования научной и производственной кооперации оборонных отраслей промышленности.

Опора на существующую двухуровневую систему ядерного сдерживания с поддержанием минимально необходимого ядерного потенциала продолжает оставаться основой обеспечения военной безопасности РФ. По мере подъема экономики и оснащения сил общего назначения новыми высокоеффективными обычными средствами поражения в перспективе станет возможным переход к реализации концепции сдерживания, основанной на единой системе разнородных ядерных и неядерных сил и средств.



Система приобретения ВВТ в США

Олег Лисов,
капитан 1 ранга

Одним из важнейших факторов поддержания высокой боевой готовности вооруженных сил (ВС) США, впрочем как и других армий, является, их бесперебойное и полное тыловое обеспечение. Это положение еще более важно во время ведения боевых действий за пределами своей территории.

В настоящее время, несмотря на серьезные успехи в области стандартизации и унификации, общая номенклатура материальных средств, поступающих на обеспечение ВС США, превышает несколько десятков миллионов наименований.

Организовать их производство, транспортировку, учет, хранение и своевременную поставку потребителю в условиях резко возросшей мобильности войск даже на основе мощного компьютерного обеспечения является сложнейшей государственной проблемой. О масштабах системы материально-технического обеспечения (МТО) вооруженных ВС США говорит тот факт, что в конце 80-х годов в ней работало 560 тыс. чел. Не удивительно, что функционирование органов тыла и системы поставок вооружения и военной техники (ВВТ) находится под постоянным контролем не только руководства министерства обороны, но и конгресса США.

С учетом кардинальных изменений военно-политической обстановки в мире, обусловивших положение США как единственной сверхдержавы, а также возросшей угрозы региональных и локальных конфликтов и приверженности США к сохранению и упрочению своего технологического лидерства, американское военно-политическое руководство пытается постоянно улучшать организацию производства и поставок в войска ВВТ. При этом основными задачами по улучшению работы органов тыла ВС США являются: их оперативная и достаточно быстрая реакция на любые просьбы и потребности войск; максимальная гибкость снабжения; минимальные расходы на эту проблему и постоянный поиск оптимальной системы приобретения материальных средств для вооруженных сил. Поэтому система приобретения ВВТ в США является одним из наиболее динамично развивающихся элементов всей системы управления американскими вооруженными силами.

Сокращение бюджета военных приобретений (закупок) заставило руководство ВС США искать пути снижения издержек производ-

ства ВВТ. Основное внимание при этом все последнее десятилетие сосредоточено на активном внедрении достижений науки, техники и передо-

вых технологий* как гражданских отраслей производства, так и военных для взаимовыгодного их использования при производстве военной и гражданской продукции. Оздоровление всей этой системы и отдачи от оборонного потенциала осуществляется с помощью взаимовыгодного переливания капитала, технологий, организационного опыта, достижений науки и техники между военными и гражданскими секторами экономики, то есть происходит военно-гражданская интеграция.

В условиях проведения в стране жесткой общей ресурсосберегающей политики руководство Министерства обороны (МО) США рассматривает повышение эффективности ее функционирования как одно из важнейших условий поддержания высокой технической оснащенности и бесперебойного МТО армии и флота. При этом в официальных документах прямо указывается, что “оптимальная структура управления системой поставок не только повышает оперативность и надежность материально-технического обеспечения войск, но и позволяет экономить значительные финансовые средства”.

Система приобретения ВВТ министерства обороны США является основной частью всей Федеральной системы приобретения и по существу составляет ее основу.

Под термином “*приобретение*” понимается процесс исследований,

разработки, испытания, производства, закупки, эксплуатации, а также обеспечение эксплуатации ВВТ. Кроме того, в последние годы сюда относят и вопросы утилизации выведенных из эксплуатации вооружений и военной техники.

Приобретение – это по существу система контрактных поставок материальных средств и услуг, которую поддерживает хорошо разработанная нормативно-правовая база, своевременное и достаточное финансирование, а также соответствующие организационно-структурные подразделения.

Понимая это, руководство МО США систематически обновляет и улучшает организацию всей системы приобретения, для чего в последнее десятилетие осуществлена крупномасштабная реформа. В частности, был утвержден и действует целый пакет нормативно-правовых актов по правилам приобретения продукции и услуг для нужд вооруженных сил. На его основе в США сейчас функционирует унифицированная система приобретения, которая увязывает в единый узел три главных составляющих системы приобретения: тесную координацию подсистем, организаций осуществляющих формирование потребностей; планирование и разработки бюджета для осуществления этих потребностей; четкое управление всем процессом приобретения (рис. 1).

* Технология (США) – совокупность научных знаний, отработанных технических решений и технологических процессов, предназначенных для многовариантной их реализации в различных областях науки и техники. С 1994 г. в США рассматриваются 11 комплексных критических технологий, приоритетность которых строго определена.

Ключевая технология – самая приоритетная технология, разработка и использование которой вносит определяющий вклад в сферу национальной безопасности, экономического и социального развития страны.

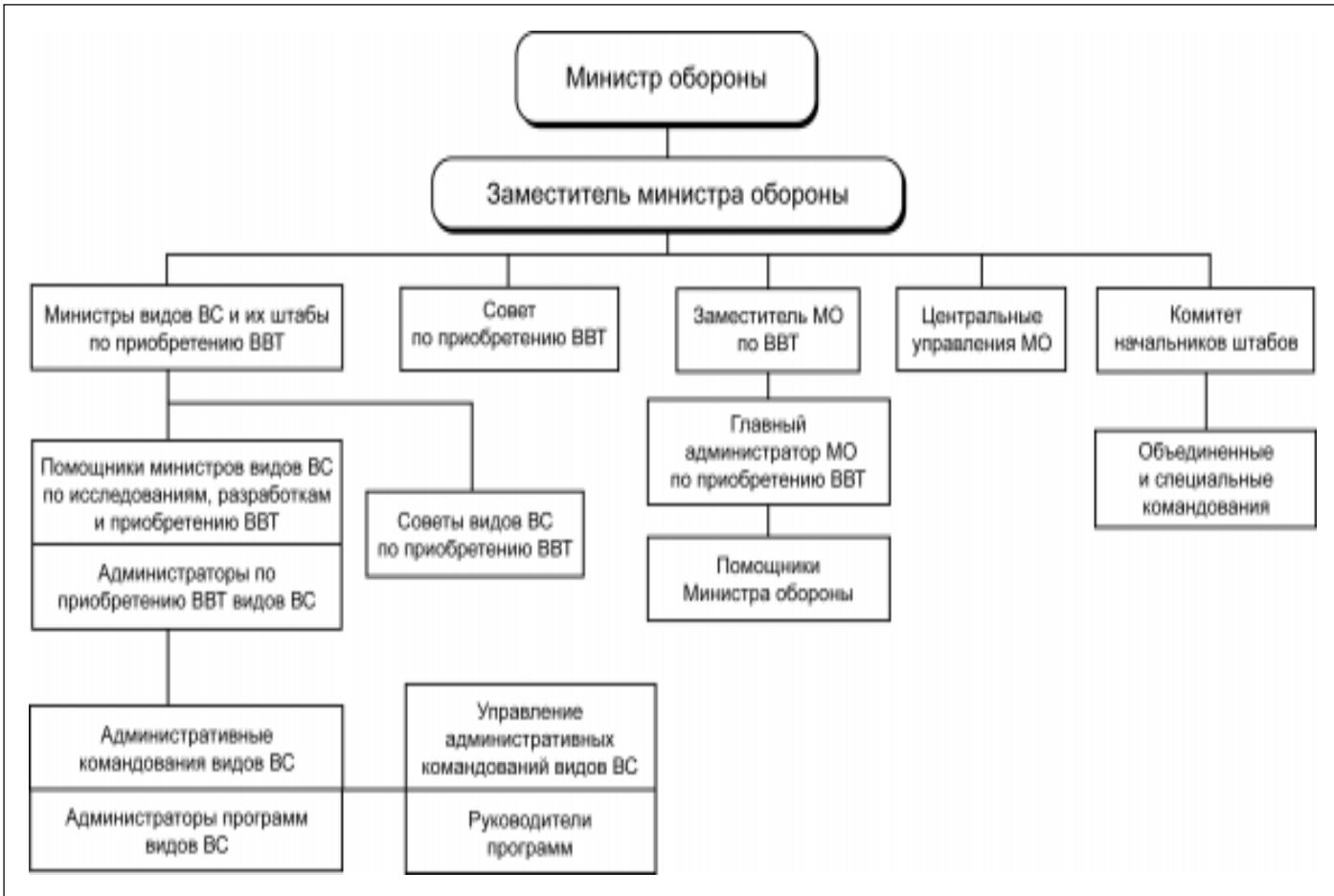


Рис. 1. Схема организации приобретения вооружения ВВТ в министерстве обороны США

В соответствии с этой системой всю ответственность за приобретение ВВТ в ВС США несет министр обороны, который законодательно делегирует свои полномочия своему заместителю, который является главным **администратором всей программы приобретения**.

Важную роль в руководстве процессом развития ВВТ играет **совет МО по приобретению**.

Этот совет осуществляет контроль примерно за 100 крупными программами обеспечения. В состав совета МО по приобретению входят высшие лица центрального аппарата МО, комитета начальников штабов, видов ВС и управлений МО, связанные по роду своей деятельности с вопросами развития ВВТ.

В видах ВС общая ответственность за руководство процессом приобретения ВВТ возложены на помощника министра вида ВС по исследованиям, разработкам и приобретению.

Высшей инстанцией министерства вида ВС по управлению созданием ВВТ является **администратор по приобретению**, который подчиняется главному администратору МО по приобретению.

Роль консультативного органа в видах ВС играют **советы по приобретению ВВТ этих видов**. Рассматривая программы приобретения систем оружия и их ключевые моменты, советы определяют их готовность к переходу в последующие фазы процесса и выдают рекомендации для принятия соответствующих решений.

Администратору по приобретению вида ВС подчинен **администратор программ вида ВС**, который курирует строго определенное количество программ. Ему подчиняются руководители программ, являющиеся первым звеном в управлении создания вооружений и военной техники.

Сформировавшаяся к настоящему времени в МО США система приобретения ВВТ в целом позволяет достаточно эффективно планировать создание образцов оружия, уча-

ствовать и руководить их разработкой и производством, а также осуществлять контроль за процессом на всех его главных этапах.

При этом она:

1. Является конкурсно-контрактной, что обеспечивает в условиях рыночной экономики создание систем оружия, отвечающих заданным значениям критерия “**эффективность – стоимость**”.

2. Имеет развитую законодательно-правовую базу, охватывающую все стороны взаимоотношений МО как государственного заказчика и предприятия-поставщика на всех уровнях управления.

3. Обладает стабильной программой приобретения ВВТ.

4. Строго централизованной системой управления государственными заказами.

И характеризуется:

- грамотным, умелым и организованным руководством программы приобретения ВВТ;

- широким предоставлением льгот и преимуществ предпринятиям, выполняющим государственный оборонный заказ на контрактной основе;

- гибкой и вместе с тем жесткой системой штрафных санкций к предприятиям, нарушающим условия выполнения контракта;

- максимальной, достаточно разветвленной кооперацией с союзниками США, обеспечивающей высокие уровни стандартизации и взаимозаменяемости компонентов систем, а также исключением дублирования;

- наличием развитой научно-производственной базы в США, что позволяет создавать высокоэффективные системы оружия и тесное взаимодействие с ней организаций и учреждений МО.

Однако, одной из главных особенностей организации приобретения ВВТ в США является четкое ранжирование прав и обязанностей должностных лиц или учреждений МО и министерств видов ВС, рассматривающих и утверждающих документы и принимающих решения.

Так для программ создания крупных систем оружия инстанциями, рассматривающими основные документы являются *совет по приобретению ВВТ вида ВС и группа оценки требований ВВС*.

Решение о переходе программы в следующую фазу принимает министр обороны. В то же время при проведении программы с меньшей степенью важности аналогичные документы рассматривают руководство министерства вида ВС, совет по приобретению ВВТ вида ВС, штабы ВМС и КМП, группа оценки требований ВВС, командование научных исследований по строительству армии, командование МТО армии.

Программы приобретения министерства обороны в зависимости от их важности и стоимости разделены на категории, которые определяют уровень их рассмотрения и принятия решения в соответствующих звеньях и структурах управления.

Новая структура управления программами приобретения министерства обороны, действующая в последнее десятилетие, позволила исключить дублирование функций в сфере приобретения между административной и оперативной линиями управления в рамках видов ВС.

Ключевой фигурой военного представительства является уполномоченный по контракту, который представляет интересы заказчика и от его имени осуществляет руководство исполнением контрактов.

Реализуя на практике принципы системного подхода в разработке

любых управлеченческих структур, МО США при реорганизации системы приобретения продукции и услуг настойчиво проводило линию на унификацию не только порядка и правил приобретения, но и, насколько возможно, органов управления на всех уровнях. Это нашло свое выражение, прежде всего, в том, что нормативно-правовая база контрактных поставок строится по принципу дополнения и конкретизации общих законодательных и нормативных актов, обязательных для всех подпадающих под их действие организаций и ведомств, частными нормативными документами, обязательными для исполнения всеми нижестоящими звеньями управления.

Унификация управлеченческих структур проявилась и в стремлении привести на практике единые принципы их построения, что однако, не исключило и наличия различий, связанных с особенностями обеспечения конкретного вида ВС США.

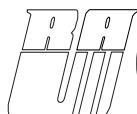
Необходимо отметить характерную особенность: в сформированных органах управления МТО большое внимание уделено созданию специализированных структур по информационному обеспечению закупок, экономическому обоснованию эффективности использования и распределения поступивших в распоряжение министерства обороны ресурсов, формированием обоснованной политики закупок.

Опыт использования контрактной системы поставок материальных средств в мирное время и особенно в период последних локальных военных конфликтов показал, что эта система с достаточной степенью надежности и гибкости способна удовлетворять потребности войск в материальных

средствах и услугах как в мирное, так и в военное время. Вместе с тем нельзя не отметить, что сегодня, когда эйфория “персидского блицкрига” рассеивается, многие независимые военные эксперты и специалисты более взвешенно и критично оценивают как военные успехи коалиционной группировки войск, основу которой

составляют ВС США, так и цену, которую пришлось заплатить за эти успехи. Действуя с огромным напряжением органы тыла справились с поставленными задачами. Однако, если конфликт примет более затяжной характер, ВС США могут столкнуться с большими проблемами в этом вопросе.

Таким образом, система приобретения, основанная на федеральных контрактных поставках, способствует решению двух важнейших задач: обеспечению надежной смычки вооруженных сил с военно-экономической базой страны, что позволяет использовать технологии и организационно-управленческий опыт гражданской промышленности в военной сфере, и, являясь важнейшим элементом органов тыла, создает прочную основу для бесперебойного и полного материально-технического обеспечения армии и флота.



БОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su> OBSERVER E-mail:observer@mail.magelan.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель-Observer» (1992–2004 гг.);
- «Современная политическая история России», состоящая из двух CD-дисков: «Хроника» (1985–2004 гг.) и «Лица» (биографические сведения о 30 тыс. персонажей, представляющих политическую, научную, культурную и деловую элиту страны);
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 5 томах;
- информация и аналитика.

Реформирование федеральных государственных унитарных предприятий

Борис Габараев,

Генеральный директор ФГУП

“Научно-исследовательский и конструкторский
институт энерготехники имени Н.А.Доллежала”

Владимир Ершов,

Первый заместитель генерального директора
ФГУП НИКИЭТ им. Н.А. Доллежала

Современная российская действительность изобилует организационно-правовыми формами экономики (ЗАО, ОАО, ООО и т.д.). Отношение власть предержащих к ним колеблется от одной крайности до другой в зависимости от конкретного политика и типа рассматриваемой формы. Однако применительно к одной из них, а именно к государственным унитарным предприятиям (ГУП) власти более или менее единодушны, доказательством чему служит Федеральный закон № 161 “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” (ФЗ-161), подписанный Президентом России В.В.Путиным 14 ноября 2002 г.

Этот закон, внесенный “разнопартийной” группой депутатов Государственной Думы (П.Г.Буничем, Н.В.Арефьевым, М.В. Емельяновым и др.) и активно поддержанный Правительством РФ, вызвал еще на стадии обсуждения в Госдуме энергичный протест руководителей крупных ГУП. Как повелось в наши дни, подобная реакция директорского корпуса военно-промышленного комплекса (ВПК) и топливно-энергетического комплекса (ТЭК) только подхлестнула энтузиазм законодателей. Следствием явилось поспешное принятие закона, а уже через короткое время к нему по инициативе Президента России были предложены поправки, которые могли бы несколько исправить ситуацию, но Государственная Дума прежнего созыва не успела их рассмотреть. Государственная Дума нового созыва вряд ли “дойдет” до рассмотрения этих поправок в обозримом будущем.

Таким образом, ГУП придется жить по правилам, прописанным законом ФЗ-161 в его первозданном виде. Попробуем проанализировать последствия применения этого закона на примере ГУП ядерной отрасли российской экономики, однако, вначале обратимся к вопросу о масштабе сферы его применения.

ГУП – сколько их и какие они?

На вопрос о числе ГУП у российской администрации однозначного ответа не существует.

По разным официальным источникам число ГУП колеблется от одной до 40 тыс. Уже это свидетельствует о том, что власти, действительно, слабо их контролируют.

Остановимся на числе 9846, озвученной в марте 2003 г. на совещании в Минатоме России Ю.М.Медведевым – Первым заместителем Министра имущественных отношений Российской Федерации.

Около 4 тыс. ГУП государству, по признанию Ю.М.Медведева, не нужны и, даже, являются обузой. Более одной тысячи ГУП не имеют недвижимости. Примерно столько же ГУП в это время находились в стадии внешнего управления и конкурсного производства.

Даже остальные ГУП сильно различаются между собой по численности работников, роду и масштабу производственной деятельности. Наряду с карликовыми ГУП, насчитывающими около десятка сотрудников, существуют градообразующие ГУП, в которых трудятся по несколько десятков тысяч человек.

В списке ГУП можно обнаружить как институты и комбинаты ядерно-оружейного комплекса, так и фабрики легкой и пищевой промышленности, выставочные центры и многое другое.

Поневоле задаёшься вопросом, насколько реальна возможность регламентации всех этих разноплановых предприятий в рамках единого закона. Трудно себе представить, что задачу можно решить без учета отраслевой и иной специфики ГУП.

Специфика ГУП ядерной отрасли

Ядерную отрасль России можно рассматривать как единство трех подотраслей: ядерно-оружейного комплекса, ядерной энергетики и ядерно-исследовательского комплекса фундаментальной науки. Все они жизненно важны для России с точки зрения обеспечения безопасности (военной и энергетической), увеличения доли экспорта научно-ёмкой высокотехнологичной продукции (атомные электростанции (АЭС), ядерное топливо для АЭС, радиоактивные изотопы) и повышения интеллектуального потенциала (открытия в фундаментальной науке, имеющие быстрый выход на практическое применение).

Основой этих подотраслей являются, в значительной мере, именно ГУП.

Например, ранее глубоко засекреченные, а ныне всемирно известные ВНИИЭФ (Арзамас-16) и ВНИИТФ (Челябинск-70) были и остаются важнейшей составляющей частью ядерного щита России.

Другой ГУП – концерн "Росэнергоатом" объединяет все российские АЭС, которые генерируют 16% российской электроэнергии.

Расположенный в Москве Институт теоретической и экспериментальной физики (ИТЭФ) давно уже признан одним из мировых научных центров.

Такие ГУП, как НИКИЭТ им. Н.А.Доллежаля (Москва), ОКБ "Гидропресс" (Подольск) и ОКБМ им. И.И.Африканова (Нижний Новгород) являются главными конструкторами энергетических и исследовательских реакторов, расположенных почти в двух десятках стран.

Энергоблоки с реакторами РБМК, разработанными в НИКИЭТ им. Н.А.Доллежа-

ля, генерируют половину всей электроэнергии российских АЭС.

Подобных ГУП насчитывается куда меньше сотни и подходить к ним с той же меркой, что и к некоторым тысячам "чулочно-носочных" и "сосисочных" ГУП, представляется, по меньшей мере, неразумным. Они выполняют, как и столь же малочисленные ГУП воен-

но-промышленного комплекса, жизненно важные для нашей страны функции и не должны быть брошены государством на стихийный произвол пока ещё псевдорыночной российской экономики.

На наш взгляд, такие ГУП являются объективно необходимой формой на данном этапе развития российской экономики.

ГУП – переходная форма от плановой экономики России к рыночной

В прошлом, во времена плановой экономики СССР предприятия ядерной отрасли работали в обстановке государственного контроля и поддержки. Их продукция не уступала по своим показателям западным образцам, что и позволяло, наряду с продукцией ВПК, обеспечивать военный паритет между социалистическим лагерем и блоком НАТО.

В будущем, когда в России завершится, наконец, становление истинно рыночной экономики, жизнь таких предприятий будет "регулироваться" рыночными рычагами.

Для примера можно назвать частную американскую компанию "Боинг", которая не только строит пассажирские самолёты, но и активно участвует в гражданской и военной программах США по освоению космоса, реализуемых и финансируемых, естественно, государством.

На нынешнем псевдорыночном переходном этапе развития экономики России, трудно и даже страшно представить себе предприятия ядерно-оружейного комплекса в частных руках. Пример даже вполне мирных АЭС экономически более чем благополучной Японии показывает, что "частник" – хозяин не всегда может удержаться от искушения несколько

поступиться безопасностью ради снижения денежных затрат. И это в стране Хиросимы и Нагасаки, население которой на себе испытalo ужасы от энергии "разбушевавшегося атома". Что уж ожидать в нашей стране, где принципы "авось, пронесёт" и "не пойман – не вор" пока, к сожалению, остаются чуть ли не нормой жизни.

Таким образом, на переходном этапе существование стратегически важных ГУП, в том числе ядерной отрасли, вполне оправдано из соображений военной, энергетической и иной безопасности. Здесь необходимо сохранение твердого государственного контроля и поддержки.

Противники ГУП нередко прибегают к мифам об их экономической неэффективности со ссылкой на заведомо более высокую эффективность частной собственности по сравнению с государственной.

Ложность этого тезиса легко иллюстрируется примерами из зарубежного и отечественного опыта. Франция и США имеют одинаково успешную ядерную энергетику несмотря на то, что французские атомные электростанции являются собственностью государства, а амери-

канские принадлежат частным компаниям.

Чисто государственная ядерная энергетика России в 2000 г. превысила по своим показателям “доперестроечный” уровень советских лет, чем никак не могла похвастаться к тому времени российская “нефтянка”, принадлежащая частным компаниям. Экономическая эффективность предприятия куда сильнее зависит от уровня менеджмента, чем от формы собственности.

Кроме того, противники ГУП “забывают”, что в договорах на выполнение государственного заказа зарплата среднестатистического специалиста ГУП ограничена самим же государством по верхнему пределу,

который в условиях Москвы не составляет и половины суммы, предлагаемой тому же конструктору, программисту, токарю или фрезеровщику истинно коммерческими предприятиями. Остается только гадать, как выходят из такой ситуации директора злополучных ГУП, выполняющих ответственный государственный заказ.

Нетрудно привести ещё множество примеров, которые наглядно доказывают, что стратегически важные ГУП не баловни, а пасынки современной российской экономики. Уже упоминавшийся в начале статьи новый закон о ГУПах не столько улучшил, сколько ухудшил их положение.

“Закон о ГУП” глазами директора

Директора ГУП в разработке Закона не участвовали. Более того, составители ФЗ-161 работали в глубокой тайне от них. По меткому выражению одного из директоров ВПК, этот закон исходит из двух презумпций:

- презумпции виновности руководителя ГУП;
- презумпция некомпетентности руководителя ГУП.

Он “стрижет под одну гребенку” как эффективно функционирующие, так и хронически убыточные.

Стратегически важные ГУП оказались под угрозой лишения многих вполне обоснованных льгот (налоги на землю и имущество, непризыв на воинскую службу и т.п.)

Закон чрезмерно ограничивает оперативность руководителя ГУП на фоне ужесточающихся требований к руководителю по достижению высокого уровня прибыли. К тому же, дек-

ларируется возможность изъятия любой доли прибыли, хоть на все 100%.

Возникает ряд проблем в связи с требованием присоединить в течение 6 месяцев дочерние ГУП к создавшим их головным. Часть этих проблем порождена категорическим несогласием специалистов дочерних ГУП на возвращение в головной, несмотря даже на согласие руководителей дочерних ГУП.

Другие проблемы связаны с тем, что дочерние ГУП нередко имеют контракты и лицензии на те или иные виды деятельности, которыми не владеют головные. В случае присоединения дочерних ГУП эти контракты и лицензии буду подлежать переоформлению, что не только приведет к большим потерям времени и денежных средств, но также парализует осуществление многих важных видов деятельности ГУП на длительный период переоформления лицензий.

Кроме того, присоединение дочерних ГУП, нередко создававшихся для выпуска научно-технической продукции, приведет к тому, что головные ГУП потеряют льготный статус научной организации из-за уменьшения процентной научной доли ниже "критического" уровня. Составители закона, видимо, были твердо уверены, что директора головных ГУП создавали дочерние ГУП исключительно с целью личной наживы, а не в интересах повышения эффективности использования доверенного им в хозяйственное ведение государственного имущества.

Для конкретной иллюстрации обратимся к примеру ФГУП НИКИЭТ им. Н.А.Доллежаля, создавшего несколько дочерних ГУП, причем, без наделения их недвижимостью, что заведомо исключает пресловутую возможность злоупотреблений со стороны директора головного или дочернего ГУП. Благодаря созданию дочерних ГУП, являющихся с одной стороны самостоятельными юридическими лицами, с другой – тесно связанными с головным ГУП, были достигнуты следующие цели:

- гибкость и оперативность решения конкретных задач, так как финансово-экономические и производственные вопросы деятельности предприятия решались в рамках самостоятельных хозяйствующих субъектов;
- реализация принципов матричного управления по всему комплексу проблем, включая хозяйственно-экономические и режимные вопросы, а также задачи по научно-технической деятельности;
- снижение затрат на производство продукции и повышение конкурентоспособности деятельности головного предприятия и созданных дочерних предприятий за счет наличия у головного предприятия единой обеспечивающей инфраструктуры (вспомогательных и обслуживающих подразделений) с оплатой предоставляемых им услуг, что позволяло сосредоточить усилия на решении конкретных целевых задач при одновременной поддержке и обновлении единой инфраструктуры;

- закрепление уникальных высококвалифицированных кадров с соответствующим достойным уровнем оплаты труда;
- сохранение за дочерними предприятиями рынков научно-технической продукции, высокого уровня рентабельности и выполнения обязательств перед бюджетами всех уровней, договоров с АЭС и другими объектами атомной энергетики и промышленности.

Согласно ФЗ-161 в России создаются и действуют два вида унитарных предприятий:

- **казенные предприятия**, основанные на праве оперативного управления;
- **государственные предприятия**, основанные на праве хозяйственного ведения.

Однако в Законе недостаточно четко сформулировано, в каком случае создается казенное предприятие, а в каком – государственное предприятие. Также нет ответа на вопрос, куда отнести ГУП, обладающие одновременно признаками казенного и государственного предприятия. Между тем, такая картина типична для многих стратегически важных ГУП ядерной отрасли российской экономики.

В качестве примера можно ещё раз обратиться к ФГУП НИКИЭТ им. Н.А. Доллежаля:

– В число основных разработок института входят проектирование и изготовление оборудования ЯЭУ для транспортных установок и систем по наработке специальных изотопов, являющихся основой оборонного потенциала государства.

– К сфере национальных интересов России относятся также работы, выполняемые по целевым федеральным программам и финансируемые за счет централизованных внебюджетных фондов, а также разработка и реализация перспективных энерге-

тических реакторов для ядерной энергетики будущего.

– Около 40% материальных и людских ресурсов института расходуются на тематику, связанную с обеспечением безопасности и повышением эффективности работы атомных электростанций с реакторами конструкции ФГУП НИКИЭТ и других типов. Эти работы, в основном, выполняются по договорам с ФГУП “Росэнергоатом” и ОАО “ТВЭЛ” и являются главным источником поддержания и развития материально-технической базы института.

Первый пункт характерен для казенного предприятия, третий подхо-

дит для государственного предприятия, а второй можно отнести к любому из двух типов предприятий.

Хотя Закон и предусматривает существование ГУП, на самом деле он всей своей сутью подталкивает директоров к акционированию вверенных им предприятий. Об этом же свидетельствуют многочисленные высказывания правительственные чиновников из различных ведомств.

В перспективе акционирование ГУП представляется оправданным шагом. Однако применительно к стратегически важным ГУП целесообразно учитывать несколько тезисов, начинающихся с частицы “не”.

Несколько “не”

Первое “не” – неоднородность ГУП, которая никак не отражена в ФЗ-161, но потребует самого серьёзного внимания при реализации этого Закона.

Второе “не” – неприемлемость казенных предприятий. Высококвалифицированные специалисты ГУП ядерной отрасли, зарабатывающие по 12–15 тыс. руб. в месяц не будут работать за 2–3 тыс. руб., а на большее рассчитывать не приходится, судя по печальному опыту уже имеющихся бюджетников (военные, медики, учителя и т.д.). Перевод таких ГУП в разряд казенных предприятий невыгоден и для самого государства, поскольку ГУП, которые сами несли бремя немалых расходов на содержание и преумножение собственности государства, увеличат финансовую нагрузку на и без того напряженный госбюджет. Таким образом, в этом случае отрасль не сможет удержать специалистов, а без них перестанет существовать.

Третье “не” – недостатки ФЗ-161, из которых, в первую очередь, можно отметить чрезвычайное ограничение полномочий директора. Если следовать букве закона, то даже решение о выплате зарплаты работникам предприятия руководитель должен ежемесячно согласовывать со множеством инстанций.

Четвертое “не” – необходимость дифференцированного подхода к дочерним ГУП. В противном случае будут иметь место существенные потери времени и денег.

Пятое “не” – не навреди, главная идея знаменитой клятвы Гиппократа, которую не помешало бы принимать во внимание и российским законодателям. Большинство ГУП ядерной отрасли вполне успешно решают важнейшие для страны задачи и поэтому данный принцип должен главенствовать при практическом применении ФЗ-161, как и любых других законов.

С учетом этих тезисов, вполне очевидных для любого непредубежденно-

го человека, просматриваются возможные пути дальнейшего реформирования стратегически важных ГУП ведомства, которое первоначально называли Министерством среднего ма-

шиностроения СССР (Минсредмаш), а недавно переименовали из Министерства РФ по атомной энергии (Минатом) в Федеральное агентство по атомной энергии (ФААЭ).

Пути реформирования ГУП ядерной отрасли

По настоящему рыночной экономике лучше всего отвечает корпоративная форма правления.

Применительно к ядерной отрасли можно увидеть успешные примеры США, Франции и ряда других развитых стран. Минсредмаш ещё во времена СССР являлся в значительной степени корпорацией, как и Мингазпром. Учитывая изменение ситуации со временем создания РАО "Газпром" и специфику ядерной отрасли, представляется необходимым стремиться к сочетанию сильного централизованного аппарата Минатома с корпоративной структурой отрасли.

Корпоратизацию отрасли с сохранением 100% капитала за государством (важно не путать с приватизацией) вряд ли можно будет осуществить в один этап. Возможная реализация первого этапа представляется следующим образом.

ФААЭ определяет перечень ГУП, необходимых для выполнения задач отрасли. Для большей части этого перечня, включающей "неядерные" ГУП и "неядерную" составляющую "ядерных" ГУП, рассматривается возможность преобразования в ОАО со 100%-м государственным капиталом (далее ОАО) или использование специального права РФ на управление ОАО ("Золотой акции"). Советы директоров ОАО будут состоять из представителей собственника, то есть государства.

Фактически, по этому пути уже идет движение, если обратиться к созданию ОАО "ТВЭЛ" и ОАО "Технабэкспорт", преобразованию в единую генерирующую компанию концерна "Росэнергоатом", для которой проблемы корпоратизации также актуальны.

Применительно к ОАО, полученным путем преобразования ГУП ФААЭ, важно добиться, как минимум, выполнения следующих условий:

1. Обеспечение большинства голосов в совете директоров представителям ФААЭ, которым государство делегирует функции собственника имущества ОАО.

Это сохранит и даже усилит управляемость отрасли, а также будет способствовать большей "прозрачности" предприятия.

2. Сохранение налоговых льгот, непризыва на воинскую службу, обеспечение охраны, спецсвязи и других привилегий, которые имелись у этих ГУП.

Это обеспечит привлекательность ОАО для его сотрудников и снизит себестоимость продукции.

3. Принятие законодательного запрета на продажу полного или частичного пакета акций ОАО.

Это предотвратит проникновение физических лиц в весьма чувствительную сферу управления специфической отраслью, по крайней мере, на обозримый период с неустоявшейся культурой безопасности и низкой ответственностью многих представителей частного российского капитала.

4. Преобразование комплекса ГУП с несколькими дочерними ГУП в комплекс ОАО с несколькими дочерними ОАО или ЗАО.

Это облегчит решение проблемы, связанной с несогласием сотрудников дочерних ГУП на возвращение в головной. В отдельных случаях может оказаться целесообразным преобразование дочернего ГУП в самостоятельное ОАО или ЗАО.

Для остальной значительно меньшей части перечня жизненно важных ГУП ФААЭ, а также государственных научных центров представляется необходимым добиваться **особого государственного статуса**, который будет гарантировать этим предприяти-

ям полномочия, привилегии и оперативную самостоятельность, требуемые для решения поставленных перед ними задач.

Учитывая специфику отрасли, целесообразно **внесение изменения в Федеральный Закон “Об использовании атомной энергии”** в части закрепления следующего положения: **“деятельность в области использования атомной энергии может осуществляться исключительно ФГУП или организациями специально предусмотренной в этом законе организационно-правовой формы, основанной на государственной собственности и корпоративной форме управления”**.

Пятнадцатилетний опыт российских реформ должен убедить нас в том, что преобразование предприятий из одной организационно-правовой формы в другую и даже их 100% приватизация не приводят к автоматическому повышению экономической эффективности хозяйствующих субъектов.

В основе успешной деятельности предприятия, как известно, лежат востребованность производимой продукции и равенство конкурентных условий на рынке товаров и услуг, которое должна обеспечить действующая законодательная база. Это подтверждает зарубежный, а теперь и отечественный опыт. Можно привести немало примеров эффективно функционирующих ГУП равно как и неконкурентоспособных акционерных обществ.

В этом смысле абсолютно некорректно говорить о том, что все ФГУП, необходимо ликвидировать, преобразовав их в казенные предприятия, АО или, на худой конец, в государственные учреждения.

Столь яростные атаки на действующие ГУП наводят на мысль, что они являются единственным тормозом маршевого развития российской экономики и удвоения ВВП. Стоит их уничтожить и наступит процветание. В качестве аргумента в пользу уничтожения ГУП приводится западная практика, в которой нет такой формы управления собственностью, как хозяйственное ведение.

А много ли пользы мы получили и получим от западной практики?

На наш взгляд, при такого рода серьёзных преобразованиях должен главенствовать избирательный подход. Необходимо учитывать различия между стратегически важными ГУП (например, прославленными российскими ядерно-оружейными центрами) и чулочно-носочными фабриками. Очень важно руководствоваться общепризнанным принципом клятвы Гиппократа – **не навреди**.

Банковские системы России и Китая

Диалектика и перспективы развития

А. Богданов,
адъюнкт РАН имени В.И. Вернадского

Как известно, банковская система любого государства составляет своего рода каркас странового развития в своем отечестве. Ведь сама суть банковского существования и “бизнеса” вытекает из объективной необходимости поддерживать баланс сырья и продукта, кейнсовского равновесия в привлечении средств и вложении последних (равенство сбережений и инвестиций) в рамках отдельно взятой экономики. В свою очередь экономическое “здравье” в качестве мерила развития всех остальных сфер общественного бытия (политика, культура, спорт, религия и т.д.) определяет укладность и уровень жизни соответствующего национального образования. Таким образом, банки, акцептуя общественные сбережения, даруют экономике инвестиционную “пищу”, а гражданам через рабочие места и социальные блага “хлеба и зрелиц” одновременно. Истинная цель – ситуационно и в какой-то мере хронологически очертить реалии (плюсы и издержки) функционирования национальной экономики в сравнении с такой страной как Китайская Народная Республика под воздействием общего для обоих объектов рассмотрения “надстроичного” определителя (детерминатора) развития. Задача

здесь самая прагматичная – увидеть в себе самом несовершенства и возможности позитивного примера благополучия в апробации тех или иных механизмов подъема экономики на китайской земле.

Допустимо ли это сравнение? Многие признанные специалисты отмечают сегодня, что Россия и КНР по целому спектру параметров находятся на разных этапах исторического, а следовательно, и финансового развития. Почему банковская система Китая такая – здоровая или слабая? Чем (какими причинами) мотивированы реалии сегодняшнего функционирования? В каких направлениях российский сектор банков преуспел больше? А что перенял нежелательного?

Объективные различия в подходах к становлению и укреплению банковской сферы заложены уже в хронологическом несовпадении начала экономических “революций” в рамках обеих стран. И Россия, будучи в Союзе, и Китай, получив независимость в 1948 г., пережили вполне логичные диссонансы волеизъявления во властных эшелонах. Благодаря Китаю, что процесс политического размежевания уже к 1978 г. сменился конструктивным диалогом политической и интеллектуальной эли-

ты по поводу утопизма “кристалльно-чистого” коммунистического построения. Двигая страну к открытости и рыночной социализации, Дэн Сяопин смог повернуть гражданское общество КНР лицом к рынку. В 1984 г. Народный банк Китая (НБК), став де-факто центральным, получив к тому же в сотоварищи кредиторов народного хозяйства (специализированные госбанки), мог свободно варьиться в банковской кухне уже на тот период (первая половина 80-х годов) в ранге представителя первого уровня. Иначе говоря, каркас двухуровневости банковская система (БС) Китая обрела почти на десятилетие раньше российской. Причина – запоздание политической “весны” в СССР опять же на десять лет.

Гласность породила взявшую “ветрила” власти неэффективную, как показала практика, реформаторскую верхушку (будущих Гайдаров и Чубайсов). Обозначение очертаний банковского “здания” было приложением к кардинальным переменам в строении политическом. Развал Союза, борьба за власть, поздняя Конституция и еще более отставшие от времени законы, регулирующие основные сферы экономической жизни (ГК РФ, налоговое законодательство и т.п.) – вот предлагаемые тогдашним междунастием слагаемые банковской двухуровневости. На деле же первые коммерческие банки создавались на пустом месте, не имея не только клиентов и квалифицированных сотрудников, но и элементарного оборудования. А ведь именно им отводилась роль перевода отраслей народного хозяйства на рыночные “рельсы”. Поспешное акционирование вновь создаваемых бан-

ков, безудержная приватизация государственной собственности реально не могли сформировать в жестких временных рамках плацдарма для победы частного кредитования во внегласном “блицкриге” с госбанками (Жилсоцбанк, Агропромбанк и т.д.). Без должной законодательной опоры, беря на вооружение сугубо частнособственнические интересы, банковские структуры стали безмерно плодиться на всем постсоветском пространстве.

Китай тоже прошел через это. Но осознание в акционировании происходило в Поднебесной последовательно, в условиях быстрого и вместе с тем органичного роста многоукладности в экономике. “Скомканые” же преобразования в новой России, копирование китайских спецгосбанков, правда, быстрое затем их расформирование, спонтанная “шоковая терапия” – все это реализии десяти-двенадцатилетней давности. Спонтанность, неподготовленность, и как следствие, неподследовательность реформистских шагов: резкое уменьшение экономической роли государства, осуществление в короткий период крупного разгосударствления экономики, быстрое развитие негосударственного финансового сектора, высокая степень открытости внешнему миру, – вот в общем-то и причина всех наших бед. И что в этой связи. Да, мы приблизились к рынку за 6–8 лет, Китай сделал это за 17 лет (1979–1996 гг.). Но цена-то поспешности для той же банковской системы какова?!

Конечно же, при последовательности реформистский курс КНР тоже нельзя назвать образцовым. Да, изначально была поставлена цель сделать Народный банк авто-

номным от финансовой системы (Минфина страны). Но по сути-то НБК и по сей день проводник политики партии. Госсовет и Всекитайский съезд представителей делают погоду в денежно-кредитной "кухне". Поэтому, бесспорно, можно говорить о "здравости" монетарной политики. Но ни в коем случае нельзя забывать, что она целиком согласовывается с потребностями социалистического общества, пусть и приоткрытого "вовне" в отношении рынка. По большому счету, к истинной рыночной экономике Китай намерен приблизиться только к 2030 г. за счет еще большей, но постепенной и планомерной либерализации.

Так кто же выгодно преподносит себя на настоящий момент – российская БС, испытывающая тенденцию к оздоровлению по всем критериям банковской активности на протяжении, по крайней мере, двух последних лет, или банковский сектор Китая, пытающийся уже как минимум 5 лет (с 1997 г.) не допустить опускания над экономикой дефляционного "навеса", едваправляющийся с управлением "плохими" средствами своих пестуемых госспецбанков?

Проблемы 90-х годов затронули обе стороны. Да они и неизбежны. Корень всех зол лежит в "переходном" статусе российской и китайской экономик. Китай более сдержанно в условиях политического единства подошел к разрешению назревших проблем. Консервативная валютная политика, умело и своевременно применяемый, и что немаловажно, заблаговременно корректируемый, реструктурно-расширительный денежно-кредитный инструментарий не дали разыграться

Азиатскому "тайфуну" на внутреннем фондовом рынке, спасли китайскую экономику от преждевременной девальвации юаня. Но сегодня ревальвационные ожидания вовсе не стимулируют поток инвестиций из-за рубежа. Искусственно поддерживать в абстракции от мировой конъюнктуры валютную стабильность не удается. Банкам придется "проигрывать" девальвацию. Россия же уже прочувствовала августовскую бурю на собственной шкуре. Крах ГКО, хаотично выброшенных на фондовый рынок государством в период настоящей политической анархии, прежняя беспечность Центробанка в реальном оздоровлении кредитного сектора, неконтролируемый размах инфляции, отсутствие цели в общекономическом развитии повлекли, как минимум на годовую перспективу, состояние ступора финансов в стране. Безусловно, нельзя не отметить отнюдь не безуспешные старания Госсовета КНР и правительства по управлению "плохими" кредитами госспецбанков (учреждение четырех управляющих компаний, создание весной 2003 г. эффективного курирующего органа в банковской сфере – Государственного комитета по надзору и регулированию), приводящие к неплохим темпам снижения их (кредитов) доли в сравнении с возвращающим (в 24%) по экономическим последствиям уровнем 1997 г. Но приведут ли эти меры к желаемому (на 1 января 2005 г.) показателю в 15%, к которому уполномоченные органы (в частности правительство) обязали стремиться госбанки? Приходится сомневаться. Ведь на конец сентября 2003 г. показатель кредитной "гнилости" составлял при растущих портфелях кредитов уже 21,4%.

А в связи с тем, что возвратность выданных ссуд за первые 9 месяцев прошлого года в принципе стабилизировалась, с позиции местных аналитиков, до отметки в 1,8–2%, вместо желаемых трех процентных пунктов, ряд рейтинговых агентств (например, *Standard & Poor's*) сводят в своей оценке ожидания всего банковского сектора к констатации запаздывания в "плановых" успехах китайского руководства, как минимум, на год. По западной оценке, реальный уровень кредитной просрочки в активах БС составляет более 40%, что делает известные надежды вообще призрачными. Правда, словно предупреждая неблагоприятный исход, правительство подумывает об оказании солидной помощи (121 млрд. долл. США) во имя воплощения в жизнь заявленных ориентиров кредитной обеспеченности. Первые транши* на сумму 22,5 млрд. долл. США каждому из огромных золотовалютных резервов уже получили в начале января текущего года "нездоровые" Банк Китая и Строительный банк. Пока правительство сдерживает обещания.

Отсутствие результатов на деле (по факту на 1 января 2006 г.) восстановительных мер бумерангом отразится на социально-экономическом росте. Так, в случае бесполезного "процеживания" вышеуказанной суммы проблемными банками (убыточность последних по экспертным оценкам достигает порядка 700 млрд. долл.), а следовательно, недостижения в итоге означенного уровня "проблемности",

открытие с 2006 г. (в соответствии с обязательствами перед ВТО) внутреннего рынка для иностранных банков чревато, вследствие объективно возникающей конкуренции, подавлением активностью последних кредитного потенциала национального сектора банков. Китайцам остается уповать на стабильность небольшой по мировым меркам величины госдолга и высокий резерв сберегательной мощи (доля сбережений граждан на конец 2003 г. без малого – 40% национального дохода). Хотя есть основания полагать, что Китай никакой политикой в корне данную проблему не разрешит. Пока банки остаются государственными, без акционирования и развития частной инициативы в кредитной среде, эффективное управление в области кредитования едва ли может оцениваться рыночно эффективным и качественным.

Можно предположить, что, свершившись в России, девальвация от денационализации экономики, по меньшей мере, в среднесрочной перспективе может угрожать и Китаю, хотя отсутствуют явные предпосылки для этого. Но известно, что остались коренные диспропорции в развитии. Истинная причина сохранения предрасположенности к кризису в том, что кредитные институты обоих государств все-таки слабы. Слабость на практике кроется, прежде всего, в недостаточной мотивации денежно-кредитной политики (ДКП). Стабилизация национальной валюты, конституционно закрепляемая в качестве задачи двух стран, при том,

* Предусмотрены выплата процентов по ним и контроль за расходованием сумм со стороны специально созданной государственной компании.

что достижение экономического роста, ценовая перманентность – действительные цели денежно-кредитного регулирования в США, Японии, Евросоюзе, – не являются приоритетными в монетарных устремлениях для Китая и России, и, что отнюдь не стимулирует банки отдавать “самое себя” реальному сектору, переводить кредитные деньги в экономику.

В Китае колossalная доля в ресурсной части балансов КБ формируется за счет депозитов физических лиц. В РФ же порядка 36 млрд. долл. (на начало 2002 г.) спрятаны под “матрасами”, не находя полезного приложения. Прямые зарубежные инвестиции не покрывают здесь значительное отрицательное по последствиям сальдо между валовым сбережением и накоплением. Более того, доля накоплений из года в год сокращается.

Понятно, что часть средств идет на покрытие внутреннего государственного долга, но последний есть и в Китае.

Золотовалютные резервы в Китае накапливаются в не меньших объемах. Тем не менее “запас прочности” в структуре валового сбережения более весомый. 85–90% своих пассивов банки воплощают в кредитные средства. Китайские валовые накопления – 40% ВВП, что при высочайшем в мире сбережении нивелируется. Более того, экономика не может жаловаться на недостаточный уровень кредитной подпитки в 133% (по данным Всемирного банка за 2001 г.)! Даже при том, что основной инвестор государственной экономики – государственные специализированные банки. Все вполне логично. Хотя при ориентации на рынок явный дисбаланс.

У нас же перекос несколько другого рода – кредитная политика ведущих банков страны “поворнута” на экспортонаправленные отрасли. Да и вообще, факторы экономического роста у нас преимущественно конъюнктурно-сырьевые, а динамика основных макроэкономических параметров в сценарном планировании ДКП во многом подчиняется изменениям мировых цен на нефть.

Обе банковские системы можно упрекать и в недостаточности долгосрочной ресурсной базы. “Длинные” деньги ныне не в ходу, несмотря на обоюдные попытки коммерческих банков провоцировать рост вложений низкими ставками.

Недостаток капитала в закромах у реального сектора влечет увеличение износа основных фондов и недостаточные темпы экономического роста в стране. Последовательное снижение в 2000–2002 гг. инвестиций в основной капитал привело к падению в темповом выражении индекса ВВП. Нынешний (за первое полугодие 2003 г.), думается, удача относительная: не создаются стимулы к инвестициям. Как результат – отсутствие предпосылок к росту валового продукта. Иностранные (но все-таки не только они) инвестиции, обеспечивающие этот рост в Китае, в России в условиях перманентно ожидаемой нестабильной конъюнктуры, отсутствия поощряющей и “охраняющей” приток законодательной базы не имеют ожидаемой значимости.

Внутренние вложения (банковский источник) в рамках тех же федеральных целевых программ (ФЦП) развития ряда российских регионов (например, ФЦП развития Калининградской области на период до

2010 г.) – не выход из положения. Ведь инфраструктура банков не подготовлена к предоставлению капиталов на 5–7 лет, как программно предписано в большинстве ФЦП. Декларирующая тональность и нормативное неприятие должной мотивации основному инструментарию монетарной политики делают банки РФ, по крайней мере, на ближайшую перспективу невольными заложниками законотворческого несовершенства. Нет программы, обязывающей экономику “расти”, но функционируют как-то готовые ей помочь банки! Инвестору со стороны мы неинтересны – механизм “взращивания” “длинных” денег через систему гарантирования вкладов едва-едва обретает. Но тот же лимит страхования смехотворен. База о клиентах только собирается. Подумываем о кредитных бюро.

Китай же позаботился о кредитной надежности еще в 1998 г. Приблизил нормы достаточности капитала к международным. Предоставлением кредитов государственными КБ в пределах предусмотренных квот, “эффективным” заемщикам, во избежание “плохих” долгов.

У Китая есть собственные (специфические) проблемные места.

Прежде всего, чрезмерно высокая политизация банковского сектора, выражаясь во включении бюджета НБК в центральный государственный, утверждаемый и исполняемый всецело по решению Госсовета и правительства, в формировании капитала ведущих банков страны государством, возможности перекладывания долгового бремени правительства на спецгосбанки. В этом аспекте российская БС даст фору по уровню “рыночности”.

Так, стратегия подчеркивает “ограниченный” и в то же время органичный характер госучастия в функционировании банковского сектора.

Некоторые экономисты поговаривают сегодня о целесообразности декоммерциализации Банка России с целью поступления всей прибыли последнего в федеральную казну. Хотя сегодняшний вариант с управлением Советом директоров и Национальным банковским советом (НБС) в целом выглядит вполне приемлемым и оказывается на эффективности работы Банка никак не худшим образом. Наверное, не следует абсолютно отдавать бразды правления в руки НБС.

Все-таки сильный и независимый от Правительства “банк банков” уже зарекомендовал себя именно с правомочным на должном уровне Советом директоров в условиях поставутовских перипетий 1998 г.

На примере же КНР сложно констатировать органичность и достаточность (с позиций реализованных мер по оздоровлению) такого присутствия. Вместе с тем, косвенно в национальном экономическом “планировании” пытаются принять участие США. В частности, популярное издание *Euromoney* утверждает, что Китай в настоящее время испытывает некоторое воздействие со стороны восточного соседа¹. Это ощущалось и на недавней встрече (ноябрь 2003 г. Дубай) министров финансов “большой семерки” в призывах американской стороны обращенных к КНР.

США во имя исправления структуры своего торгового баланса, в частности ликвидации значительного дефицита по счету текущих операций, нацеливают Китай на искусств-

венное укрепление юаня. Ревальвация китайской валюты с позиции прагматичного американского руководства стабилизирует ситуацию в деле желаемого обесценения доллара с названной выше целью.

Ясно, что для КНР это неприемлемо.

Слабость доллара автоматически обусловит усиление дефляционного давления как на Китай, не говоря уже о "еврозависимом" ЕС. А ведь бремя дефляции Китай едва-едва сбросил в начале 2003 г. сильным внутренним фискально-монетарным вмешательством.

Вместе с тем, агрегат М2 (его темпы роста), если не стремительно, то активно – на 2,5–3% за год – прирастает (за 2003 г. увеличившись на 19,58% вместо почти семнадцатипроцентного темпа 2002 г. к 2001 г.). Причем темпы возрастания агрегата выше роста ВВП. Пока же в рамках "здравой" ДКП Народному банку Китая удается управлять растущим предложением денег, увеличением валютных резервов (с 286 до 4004,3 млрд. долл. США только за 2003 г.)².

Курс же юаня несколько понизился (по состоянию на декабрь этого же года он составил 8,2767 юаней за доллар вместо 8,277 на начало года).

Импорт сегодня растет опережающими экспорт темпами.

Положительное сальдо внешней торговли пока поддерживается.

В целом же НБК все-таки справляется с соблюдением своих целевых

ориентиров по сохранению стоимости национальной валюты и стимулированием тем самым экономического роста в стране. Будущее покажет как это будет выглядеть в тенденции и смогут ли всесильные Штаты негативно повлиять на все-таки болезненно склонную к рецессии экономику.

Вышеназванные проблемы коммерциализации государственных КБ и развития политбанков Китая в российских условиях приложимы к коммерческим банкам. Или, точнее, были приложимы. Сегодня, по словам первого заместителя Председателя ЦБ РФ А.Козлова, движение вверх по всем основным показателям, дает повод говорить о закладывании у кредитных институтов способности выдержать, как минимум, в среднесрочной перспективе "бурю", подобную августовской.

Переход на МСФО, усиление надзора, легализация преступных доходов, развитие ипотеки – мы приходим к азам эффективности в функционировании БС любого государства.

Китай спланировал раньше эти ступени приближения к рынку. Во многом принятию им мировых стандартов способствовало и включение в ВТО. Россия усиливается по данным направлениям сегодня.

Таким образом, либерализация, открытость и уровень развития финансовых институтов, будучи достигнутыми и привлекательными в российской действительности, по крайней мере, до августовских событий не давали, в силу вышеназванных "болезней", принять на тот момент китайское ноу-хау (для нас) в форме поддержания соответствия между финансовой и реальной сферами национального хозяйства. Сегодня (после "бури") необходимость в этом осознается. "Латаются" дыры в инфраструктуре, корректируется законодательство.

Китай опередил нас в pragmatizme и тщательности реформ. Китай сумел сколотить работоспособную, (вопрос насколько), кредитную систему, стимулирующую рост внутренних и иностранных вложений в экономику. Вместе с тем, неизвестно, что будет в случае, к примеру, подрыва стабильности юаня. Банковская система РФ уже прошла депозитный “голод”. Переживает ли банковский сектор КНР, и без того обремененный “плохими” кредитами, либерализацию промышленности на пути к рыночным формам хозяйствования? Решит ли китайское руководство безболезненно задачу обеспечения эффективной ассоциации между рыночной экономикой, к которой ведут страну реформы, и социалистической политики-законодательной системой.

Примечания

¹ Euromoney. 2003. N. 414. P. 24.

² Официальный сайт Народного банка Китая. <http://www.pbc.gov.cn/english/>



*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель-Observer» (1992–2004 гг.);
- «Современная политическая история России», состоящая из двух CD-дисков: «Хроника» (1985–2004 гг.) и «Лица» (биографические сведения о 30 тыс. персоналий, представляющих политическую, научную, культурную и деловую элиту страны);
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 5 томах;
- информация и аналитика.

Российская нефть для китайской экономики

Экспортные нефтепроводы
“Россия – Китай” и “Ангарск – Находка”

Ли Фучуань,
доктор экономических наук,
Институт проблем Восточной Европы, России
и Центральной Азии Академии социальных наук КНР

При обсуждении (27 ноября 2002 г.) Советом Безопасности РФ вопроса разработки нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и российского Дальнего Востока и развития экспортных трубопроводных мощностей на этом направлении Президент РФ В.В.Путин выступил с предложением о строительстве экспортного нефтепровода из г.Ангарска до порта Находка. Эта идея, по мнению многих, отвечает задачам обеспечения экономической безопасности России и ее геополитическим интересам. Заседание Совбеза, таким образом, обозначило изменение российской позиции к проекту строительства нефтепровода, разрабатываемому в соответствии с российско-китайскими межправительственными договоренностями (проект нефтепровода от г.Ангарск до г.Дацин – так называемый нефтепровод “Россия – Китай”).

В “Энергетической стратегии России на период до 2020 года”, утвержденной премьер-министром РФ М.М.Касьяновым (28 августа 2003 г.), поставлена задача строительства экспортного нефтепровода из восточных районов страны до портов Дальнего Востока. При этом данный нефтепровод должен иметь ответвление в сторону Китая (как компромиссный вариант).

Однако в Стратегии четко не определена точка, в которой ветка на Китай будет отходить от основного нефтепровода, что создает возможность для различных толкований маршрута нефтепровода из России в Китай. Если учесть и тот факт, что в 2003 г. позиция России относительно маршрута восточного экспортного нефтепровода претерпела ряд изменений, становится понятной обеспокоенность судьбой российско-китайского нефтепровода тех, кому не безразлично будущее отношений двух стран.

Характеристика проектов восточного нефтепровода

В рамках Энергетической стратегии существуют два проекта нефтепровода из восточного региона России: “Россия – Китай” и “Ангарск – Находка”.

Маршрут нефтепровода “Россия – Китай” (начинается в г.Ангарске проходит к югу от оз. Байкал, далее до Читы, где поворачивает в сторону российско-китайской границы и пере-

секает границу в районе пограничного перехода Забайкальск – Маньчжурия. Его конечная точка – г. Дацин.

Проект нефтепровода “Ангарск – Нахodka” предполагает, что его трасса также начнется от г. Ангарска, с севера обогнет оз. Байкал и далее пройдет параллельно Байкало-Амурской железнодорожной магистрали.

Эти различия и определяют так называемый “спор вокруг северного и южного маршрутов”.

Существуют также идеи объединения двух маршрутов либо за счет продления нефтепровода от Читы до Находки, либо за счет строительства нефтепровода по “северному маршруту” и ответвления на Китай в районе Тынды.

Поскольку маршруты рассматриваемых нефтепроводов не совпадают, отличаются и их основные показатели (табл. 1).

Таблица 1

Основные экономические и технологические характеристики проектируемых нефтепроводов

Характеристика	Ангарск – Нахodka		Россия – Китай	
	2008 г.	2010 г.	2005 г.	2010 г.
Мощность, млн. т в год	30	50*	20	30
Протяженность, км	3 885		2 113**	
Срок строительства, лет	3		2	
Начало строительства, год	2004–2005 гг.		2003 г.	
Объем инвестиций, млрд. долл.	5,817		2,911	
Консолидированный доход бюджетов различного уровня в России от эксплуатации нефтепровода, млрд. долл.	0,905		0,355	
Срок окупаемости проекта, лет	15,7		14,7	
Срок погашения кредита, лет	11,1		12	
Тариф, долл./т	17,4*** (до Находки)		15 (до Дацина)	

Примечания * – для обеспечения экономической эффективности проекта нефтепровода “Ангарск – Нахodka” объем прокачки должен составлять не менее 50 млн. т/год.

** – 1 452 км по территории РФ и 761 км по территории КНР.

*** – согласно расчетам ОАО “АК “Транснефть”

Основным фактором, на основе которого будет приниматься окончательное решение о целесообразности реализации того или иного проекта,

будет наличие необходимой ресурсной базы, обеспечивающей загрузку мощностей нефтепровода.

Обеспеченность ресурсами

Основу ресурсной базы обоих нефтепроводов должны составить месторождения Восточной

Сибири и Республики Саха (Якутия). Однако, как показывают данные о запасах нефти на этих мес-

торождениях, их недостаточно для одновременного обеспечения мощ-

ностей обоих нефтепроводов (табл. 2).

Таблица 2

Запасы нефти в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия)

млн. т

Регион	Категория запасов			Текущий уровень, год
	A+B+C ₁	C ₂	C ₃	
Эвенкия	117,7	376,9	1285,4	0,1
Красноярский край	69,4	154,1	558,1	0
Иркутская область	154,8	57,5	197,7	0,04
Якутия (Саха)	218,1	91,0	47,2	0,36
Всего	560	679,5	2088,4	0,5

Приведенные в табл. 2 данные по категории “A+B+C₁” соответствуют величине доказанных запасов; “C₂” – прогнозные запасы; “C₃” – вероятные запасы нефти.

В Эвенкии основные ресурсы сосредоточены в Юрубченско-Тохомской нефтеносной зоне, в Иркутской области – на Верхнечонском и Ковыктинском газоконденсатном месторождении, в Республике Саха (Якутия) – на Талаканском и Чаяндinskом месторождениях.

Совокупные доказанные запасы нефти на указанных месторождениях достигают 560 млн. т. (табл. 2). Очевидно, что этих ресурсов недостаточно для заполнения обоих нефтепроводов, совокупная мощность которых составила бы 80 млн. т/год. Для обеспечения их работы на 20 летний период необходимы запасы в объеме 1 600 млн. т нефти; из которых 600 млн. т придется на проект “Россия – Китай” (при годовом объеме поставок в 30 млн. т), 1 000 млн. т. – по нефтепроводу “Ангарск – Находка” (при годовом объеме 50 млн. т).

Проведение доразведки на указанных месторождениях позволит увеличить доказанные запасы. По расчетам российских исследовательских организаций, на проведение доразведки для увеличения объемов добычи до 80 млн. т нефти в год потребуется примерно 15 лет. Прогнозные данные роста нефтедобычи в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия) приведены в табл. 3.

Представленные в табл. 3 данные рассчитаны на основе среднего текущего уровня нефтедобычи и прироста ресурсной базы. При условии увеличения ассигнований на разведку природных ископаемых и наращивания добывающих мощностей к 2020 г. уровень нефтедобычи в Восточной Сибири может возрасти до 80 млн. т в год. Результаты этих расчетов в основном соответствуют целевым показателям нефтедобычи для соответствующих регионов, установленным в Энергетической стратегии.

Как показывает прогноз прироста запасов нефти в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия), при реализации только одного проекта

нефтепровода “Ангарск – Находка” (мощностью 50 млн. т в год), он не будет обеспечен достаточной ресурсной базой. В этой связи даже при условии предоставления Японией зна-

чительных средств на проведение дополнительных разведочных работ почти невозможно будет до 2010 г. (менее чем за 10 лет) обеспечить рост нефтедобычи до 50 млн. т в год.

Таблица 3

Прогноз уровня добычи нефти в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия)

Регион	Годы				
	2000	2005	2010	2015	2020
Эвенкия	0,1	7,2	12,5	22,5	27,5
Иркутская область	0,4	0,5	0,5	10	12
Республика Якутия (Саха)	0,36	2	2	10	12
Всего	0,86	9,7	15	42,5	51,5

Вопрос обеспеченности проекта “Ангарск – Находка” нефтяными ресурсами также связан с другими факторами: в настоящее время нет возможности одновременно осваивать нефтяные месторождения Восточной Сибири, отнесенные к ресурсной базе нефтепровода, так как до сих пор не определена судьба Талаканского и Чаяндинского месторождений, а проведение конкурсов на получение лицензий по их разработке перенесено на 2004 г. Вместе с тем одновременная разработка всех этих месторождений является одним из важнейших условий обеспечения нефтепровода “Ангарск – Находка” ресурсами. Географическое расположение и структура запасов показывают, что разработка отдельных месторождений не позволит обеспечить объем добычи, необходимый для полной загрузки мощностей нефтепровода, и, возможно, приведет к потерям нефтедобычи. Об этом заявляют представители российских нефтяных кругов. Кроме того, неизвестно, согласятся ли нефтяные компании, которые получат лицензии на разработку Талаканского и Чаяндинского месторождений, поставлять продукцию этих месторождений по нефтепроводу “Ангарск – Находка”.

На основании этого можно сделать вывод о недостаточной обеспеченности нефтепровода “Ангарск – Находка” реальными ресурсами.

Планируемая мощность **нефтепровода “Россия – Китай”** – 30 млн. т в год. Компания “ЮКОС”, являясь координатором этого проекта с российской стороны, ведет активную работу по его продвижению.

Так, “ЮКОС” уже официально принял на себя обязательства полностью обеспечить проект ресурсами. И компания действительно располагает всеми возможностями для выполнения взятых обязательств. Поскольку “ЮКОС” принадлежат права на разработку месторождений Юрубченско-Тахомской зоны (ЮТЗ), на первоначальном этапе эксплуатации нефтепровода “Россия – Китай” разработка ЮТЗ призвана обеспечить основной объем поставок по нефтепроводу (в 2010 г. – 12,5 млн. т), оставшиеся 17,5 млн. т предполагается поставлять с месторождений “ЮКОС” в Западной Сибири по действующей трубопроводной системе АК “Транснефть” до г. Ангарска и далее по нефтепроводу “Ангарск – Дацин”.

В мае 2003 г. компания “ЮКОС” и Китайская Национальная нефтегазовая корпорация подписали Генеральное соглашение об основных принципах долгосрочного контракта на поставку/закупку нефти по трубопроводу “Россия – Китай”.

Другие факторы, влияющие на реализацию проектов

Помимо обеспеченности нефтепроводов ресурсами, существует еще ряд факторов, непосредственно влияющих на принятие решения по каждому из проектов – это:

- себестоимость строительства,
- экономические риски,
- себестоимость транспортировки,
- воздействие на окружающую среду и т.д.

Себестоимость строительства и экономические риски. Согласно данным АК “Транснефть”, затраты на строительство нефтепровода “Ангарск – Находка” составят около 5,82 млрд. долл., нефтепровода “Россия – Китай” – 2,9 млрд. долл. С учетом протяженности обоих нефтепроводов удельные затраты на их сооружение оказываются примерно равными. Но на деле, поскольку трасса нефтепровода “Ангарск – Находка” на протяжении 1000 км проходит по зоне повышенной сейсмической активности (до 9 баллов по шкале Рихтера) и территориям с вечномерзлотными грунтами, затраты на строительство нефтепровода “Ангарск – Находка”, очевидно, превысят прогнозный показатель в 5,82 млрд. долл.

По климатическим условиям и рельефу почв трасса нефтепровода “Ангарск – Находка” наиболее схожа с Трансальянским нефтепроводом. Протяженность последнего – 1280 км, к моменту окончания его строительства в 1977 г. (строительство было начато в 1974 г.) величина затрат на его сооружение возросла с предполагавшихся 8 млрд. долл. до 22, при этом удельные затраты на строительство Аляскинского нефтепровода в 12,5 раза выше, чем для нефтепровода “Ангарск – Находка” (соотношение себестоимости строительства 1 км нефтепровода “Ангарск – Находка” и Трансальянского нефтепровода 1,497 : 17,19).

При строительстве Трансальянского нефтепровода удалось успешно решить проблемы защиты нефтепровода от угрозы землетрясений и сложных климатических условий, но это, в свою очередь, привело к значительному удорожанию проекта. Таким образом, есть все основания полагать, что планируемый уровень затрат по проекту “Ангарск – Находка” в 5,82 млрд. долл. не будет соответствовать фактическому.

Значительные расходы на строительство нефтепровода “Ангарск – Находка” увеличивают риски инвесторов.

Трасса нефтепровода “Россия – Китай” проходит к югу от оз.Байкал. Это в зоне с более мягкими климатическими условиями и не столь сложным рельефом, что позволяет снизить затраты на его строительство (2,91 млрд. долл.) и значительно уменьшает риски для инвесторов.

Стоимость транспортировки нефти на экспорт по обоим нефтепроводам. В докладе Российского института стратегических исследований ТЭК, опубликованном в феврале 2003 г., затраты на строительство нефтепровода “Ангарск – Находка” оценены в 5 млрд. долл., а размер минимального тарифа на транспортировку нефти при доходности привлекаемых инвестиций в 10% в 3,3214 долл./барр.; при доходности инвестиций в 15%, минимальный тариф возрастает до 4,3929 долл./барр.

Хотя эти цифры оказываются на 0,87 и 0,91 долл./барр. выше, чем показатели, заявленные АК “Траснефть”, они несколько ниже, чем тарифы по другим крупным трубопроводным проектам (нефтепроводы Баку – Тбилиси – Джейхан, Атырау – Самара, Махачкала – Новороссийск).

Высокая себестоимость транспортировки нефти по трубопроводу

“Ангарск – Находка” приведет к повышению цены на нефть в порту Находка и, соответственно, снизит конкурентоспособность этого транспортного маршрута, особенно по сравнению с поставками нефти с шельфа о. Сахалин.

Энергетическая стратегия России предполагает увеличение нефтедобычи на о. Сахалин к 2020 г. до 25–26 млн. т в год. При этом сахалинская нефть и нефть, поступающая по нефтепроводу “Ангарск – Находка”, ориентированы на одни и те же потребительские рынки. И в этой ситуации сахалинская нефть будет иметь естественные преимущества перед нефтью, поставляющейся по 3885 км нефтепроводу.

Кроме того, трасса нефтепровода “Ангарск – Находка” пройдет дополнительно по территории 4 федеральных областей и краев Российской Федерации, что также отразится на себестоимости транспортировки.

В течение 25 лет эксплуатации нефтепровода каждый из этих регионов будет взимать местные налоги за работу нефтепровода на его территории: для Амурской области суммарный объем налоговых поступлений может составить до 1,06 млрд. долл., для Еврейской АО – 240 млн. долл., для Хабаровского края – 190 млн. долл., для Приморского края – 412 млн. долл. – всего около 2 млрд. долл. Включение местных налогов в стоимость транспортировки также отразится на конкурентоспособности проекта.

В то же время для нефтепровода “Россия – Китай” величина тарифа составит около 1,4047 долл./барр. (цена на границе, погранпереход Забайкальск – Маньчжурия), что делает этот проект более конкурентоспособным, чем “Ангарск – Находка”.

Экологическая экспертиза. Оба проекта представляют угрозу для экологии регионов.

Нефтепровод “Ангарск – Находка” должен обогнуть оз. Байкал с севера, пройдя

около 1000 км вдоль его берегов. И в случае аварии и утечки нефти из нефтепровода экологической системе Байкала может быть нанесен невосполнимый ущерб.

В этой связи Государственная экологическая экспертиза Минприроды РФ МПР России вынесла 27 июля 2003 г. отрицательное заключение по так называемому северному маршруту нефтепровода “Ангарск – Находка” и отправила проект на доработку.

В декабре 2002 г. проект нефтепровода “Россия – Китай” также был возвращен для дополнительной проработки, поскольку из трех предложенных компанией “ЮКОС” маршрутов нефтепровода два проходили по территории национального парка “Тункинский”, а третий – затрагивал 20-километровую зону водосбора оз. Байкал, и в случае утечки нефти она в течение 2–3 часов могла попасть непосредственно в озеро.

Основным препятствием к реализации проекта нефтепровода “Россия – Китай” это решение вопроса о прохождении через национальный парк “Тункинский”, расположенный в юго-западной части Республики Бурятия к югу от оз. Байкал. Национальный парк “Тункинский” был создан Постановлением правительства РФ от 27 мая 1991 г. № 282 для сохранения экологической системы района водосбора оз. Байкал. Территория парка – около 1,2 млн. акров (в основном это лесные массивы) и занимает пространство от южного берега оз. Байкал до границы России с Монгoliей.

В соответствии с “Законом об охране окружающей среды” и “Законом об особых охраняемых природных территориях” РФ, на территории национального парка запрещено строительство нефтепроводов. Согласно “Закону об экологической экспертизе”, экологически опасные проекты, ТЭО которых не прошло Госэкспертизу, не могут быть одобрены Правительством РФ.

Границы национального парка “Тункинский” полностью совпадают с границами административного района Тункинский Республики Бурятия. Это единственный в России случай, когда природоохраный комплекс полностью включает в себя административно-хозяйственное образование. Согласно упомянутым законам, жители Тункинского района не имеют права заниматься какими-либо ви-

дами деятельности, за исключением природоохранной. С другой стороны, в соответствии с "Земельным кодексом" РФ, жители этого района имеют право на получение и обработку своих приусадебных участков, что дает основания для уточнения границ национального парка "Тункинский". Если земли, используемые населением Тункинского района для личных и производственных нужд, будут выделены из границ национального парка, то в его южной части, по-

явится возможность решения экологической и юридической проблемы строительства нефтепровода – трасса нефтепровода "Россия – Китай" пройдет по этим территориям, избежав как водозаборной зоны оз. Байкал, так и не нарушив границ национального парка.

В соответствии с законами РФ, полномочия на изменение границ особо охраняемых природных территорий (включая национальные парки) имеет Правительство РФ.

Обязательства правительства России и Китая по проекту нефтепровода "Россия-Китай"

Впервые российская сторона выступила с идеей строительства нефтепровода "Россия – Китай" в ноябре 1994 г.

За 9 лет правительствами двух стран была проделана значительная работа и подписан ряд двусторонних соглашений и документов по этому вопросу:

1. В апреле 1996 г. во время визита делегации Российского правительства в КНР было подписано "Соглашение о развитии сотрудничества в области энергетики между правительствами РФ и КНР", в котором официально упомянут проект нефтепровода "Россия – Китай", в дальнейшем в протоколах Российско-Китайской комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств России и Китая, начавшей работу в 1997 г., и Подкомиссии по сотрудничеству в области энергетики, начавшей работу в 1999 г. постоянно звучала тема строительства нефтепровода;

2. В июле 2000 г. было подписано "Соглашение о продолжении сотрудничества в

области энергетики между правительствами РФ и КНР", в котором нефтепровод "Россия – Китай" был признан одним из ключевых проектов двустороннего энергетического сотрудничества;

3. Во время визита экс-председателя КНР Цзян Цзэмина в РФ (июль 2001 г.), стороны пришли к единому мнению по маршруту будущего нефтепровода, объемам поставок, формам гарантий, формуле цены и др. Китайская Национальная нефтегазовая корпорация (КННК), ОАО АК "Транснефть" и НК "ЮКОС" заключили "Соглашение об основных принципах разработки ТЭО проекта строительства нефтепровода из РФ в КНР", свои подписи под Соглашением поставили также и представители правительств двух стран в качестве координаторов проекта*.

4. В Совместном коммюнике по итогам 7-й регулярной встречи глав правительств России и Китая (август 2002 г.) было отмечено, что "в целях своевременной реализации проекта нефтепровода "Россия – Китай", проект в кратчайшие сроки будет рассмотрен государственными ведомства-

* Ошибка китайского автора. 8 сентября 2001 г. после встречи премьеров двух стран было заключено "Российско-Китайское Генеральное Соглашение о совместной разработке технико-экономического обоснования строительства нефтепровода "Россия – Китай", подписанное представителями ОАО НК "ЮКОС", ОАО "АК "Траснефть", Китайской Национальной нефтегазовой корпорации, Минэнерго России и Государственного комитета по планированию развития КНР, примечание переводчика). Соглашение предусматривает, что нефтепровод будет начинаться в г. Ангарске Иркутской области и пересечет российско-китайскую границу в районе пограничного перехода Забайкальск-Маньчжурия, а его конечной точкой должен стать г. Дацин. Начиная с 2005 г. ежегодный объем поставок по нефтепроводу должен составить 20 млн. т, а с 2010 г. возрасти до 30 млн. т, при этом период поставки составит 25 лет.

ми двух стран. Стороны создадут условия для перехода к стадии начального проектирования после утверждения проекта соответствующими ведомствами двух стран".

5. В подписанный экс-председателем КНР Цзян Цзэминем и прибывшим в КНР с визитом Президентом РФ В.В.Путиным совместной декларации (декабрь 2002 г.) говорится: "учитывая приоритетный характер энергетического сотрудничества для обеих стран, главы России и Китая полагают, что обеспечение своевременного выполнения уже достигнутых договоренностей по проектам строительства нефте- и газопроводов из России в Китай, а также координация реализации перспективных энергетических проектов имеют критической значение для обеспечения долгосрочных стабильных поставок нефти и газа".

6. В Совместном коммюнике по итогам 8-й регулярной встречи глав правительств России и Китая (сентябрь 2003 г.) говорится: "в соответствии с принципами Российско-Китайской Совместной декларации, подписанной 27 мая 2003 г. главами двух государств, необходимо продолжать реализацию совместных энергетических проектов, способствовать развитию сотрудничества в рамках проекта нефтепровода "Россия – Китай", разработки нефтяных месторождений, расширения железнодорожных поставок нефти из России в КНР, стимулировать дальнейшее развитие сотрудничества российских и китайских компаний в газовой области".

Обязательность межправительственных договоренностей – это одна из причин, которые не позволяют Рос-

сийской стороне открыто отказаться от проекта нефтепровода "Россия – Китай". Так, за последний год под влиянием обещаний крупномасштабных инвестиций со стороны Японии, Российской сторона выступает с заявлениями, которые никак не согласуются с межправительственными договоренностями с Китаем, а некоторые российские чиновники доходят до того, что позволяют себе открыто высказываться, что "российское правительство не принимало на себя никаких обязательств по проекту нефтепровода "Россия – Китай".

На деле же российское правительство, следуя принятым обязательствам, пытается за счет увеличения железнодорожных поставок нефти в КНР, возместить возможные убытки китайской стороны от несоблюдения сроков строительства нефтепровода "Россия – Китай". И у нас есть основания верить, что российское правительство, в конце концов, выполнит свои обязательства по проекту нефтепровода "Россия – Китай".

Проект же "Ангарск – Находка" – это внутренний российский проект, в рамках которого ни российское правительство, ни ОАО "АК "Транснефть" не несут никаких международных обязательств.

"ЮКОС" и проект нефтепровода "Россия – Китай"

В октябре 2003 г. по обвинению в мошенничестве и уклонении от уплаты налогов был арестован глава компании "ЮКОС" М.Б.Ходорковский.

Кроме того, Генеральная прокуратура наложила арест на принадлежащий ему пакет акций компании. В настоящее время МПР России создало несколько рабочих групп, которые ведут всестороннюю проверку выполнения "ЮКОС" лицензионных соглашений на разработку нефтяных мес-

торождений. По некоторым данным, в результате этих проверок ряд лицензий "ЮКОС" может быть отозван. Поскольку "ЮКОС" является одним из инициаторов проекта нефтепровода "Россия – Китай" с Российской стороны и наполнение нефтепровода планировалось в основном за счет ресурсов "ЮКОС", естественно, именно эта компания в основном продвигала проект. Поэтому неслучайно появляются опасения, что события вокруг компании "ЮКОС" приведут к консервации проекта

нефтепровода “Россия – Китай” на стадии обоснования инвестиций.

Хотя события вокруг “ЮКОС”, несомненно, влияют на процесс реализации проекта, негативное воздействие “Юкосовского” фактора не может изменить характера межгосударственных договоренностей. В рамках проекта нефтепровода “Россия – Китай” компания “ЮКОС”, с российской стороны, и КННК, с китайской стороны, уполномочены правительствами своих стран координировать работы по его разработке и реализации. Дело “ЮКОС” может оказаться на коммерческих соглашениях и контрактах, подписанных “ЮКОС” и КННК (в настоящее время действуют контракты на поставку “ЮКОС” нефти в Китай железнодорожным транспортом), но никак не может повлиять на юридическую силу российско-китайских межправительственных договоренностей.

Что касается возможного отзыва МПР России основных лицензий

“ЮКОС”, подобная “угроза” действительно существует.

Однако необходимо обратить внимание на то, что эта “угроза”, кроме своего соответствия целям судебного разбирательства над Ходорковским, также призвана, что более важно, воспрепятствовать сделке по продаже контрольного пакета акций “ЮКОС” американским нефтяным компаниям. Такой “угрозы” достаточно, чтобы заставить западные компании, заинтересованные в приобретении акций “ЮКОС”, задуматься о целесообразности этого шага.

Даже если “угроза” будет реализована, это не изменит ни величину нефтяных резервов России, ни их геологическую структуру, и не отразится на экономических показателях проекта “Россия – Китай” и его объективных преимуществах перед проектом “Ангарск – Нахodka”, а главное – подобная ситуация не может рассматриваться как форс-мажорные обстоятельства, не позволяющие правительству России выполнить принятые обязательства.

Выводы

1. Проект нефтепровода “Россия – Китай” полностью обеспечен нефтяными ресурсами, в отличие от проекта нефтепровода “Ангарск – Нахodka”, что должно способствовать принятию Российской правительством решения о приоритетном сооружении нефтепровода на Дацин. При условии увеличения ассигнований на доразведку природных ископаемых в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, нефтепровод “Ангарск – Нахodka” будет обеспечен необходимой ресурсной базой к 2020 г., однако в ближайшей перспективе отсутствуют базовые условия для его строительства.

2. Как показывают результаты сравнительного анализа экономической эффективности обоих проектов и их экологических рисков, проект нефтепровода “Россия – Китай” по своим показателям значительно превосходит проект “Ангарск – Нахodka”. Если Россия, действуя в соответствии с недавно утвержденной Энергетической стратегией, приступит к разработке нефтяных ресурсов Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) строительство нефтепровода “Россия – Китай” представляется наиболее рациональным выбором на период до 2020 г.

Новые правила иммиграции и интеграции в Германии

Олег Дамаскин,
доктор юридических наук

В последние десятилетия на изменение облика Германии существенное влияние оказывает иммиграция. Характерным признаком этого стало этническое и культурное многообразие общества. Однако, несмотря на это, стране потребовалось много времени для того, чтобы признать реальность формирования иммиграционного общества.

Продолжавшаяся около пяти лет дискуссия о современном миграционном законодательстве для Германии завершилась 1 июля 2004 г. одобрением Бундестагом (всего при 4 голосах “против”), а затем и Бундесратом, Закона об иммиграции.

Новый Закон об иммиграции, вступающий в силу в начале января 2005 г., может таким образом опираться на широкий политический консенсус.

Основой консенсуса стал курс на:

- ограничение иммиграции,
- повышение требований к квалификации иммигрантов,
- форсирование процесса интеграции иностранцев,
- учет экономической рентабельности иммиграции при наличии в Германии в настоящее время 4 млн. безработных.

Регулирование иммиграции с помощью нового закона способствует открытию рынка труда для высококвалифицированных иностранных специалистов, студентов, ученых, со-

временной интеграционной политики и усовершенствованию права на убежище.

Основные положения закона устанавливают:

- два вида на жительство: временный и бессрочный;
- возможность для лиц с высокой квалификацией сразу получить бессрочный вид на жительство;
- возможность для иностранцев, после завершения учебы в германских вузах, поиска работы в Германии;
- усовершенствование права на пребывание в стране жертв негосударственного преследования и преследования по признакам пола;
- обязанность для новых иммигрантов не из стран Европейского Союза посещать языковые и интеграционные курсы.

Закон об иммиграции приходит на смену грин-карте, с которой иностранные специалисты могли работать в Германии.

Всего было выдано 20.000 “грин-карт”, использованы 17.337.

Распределение грин-карт для иностранных специалистов составило:

по континентам:

- Азия – 38,8%,
- Африка – 6,3%,
- Америка – 6,2%,
- Австралия – Океания – 0,7%,
- Европа – 48,0%;

по странам:

- Индия – 4346,
- Румыния – 1306,
- Россия – 1144,
- Польша – 977,
- Китай – 763¹.

Германский рынок труда будет более открыт для высококвалифицированных иностранцев по сравнению с тем, что позволяло уже существующее положение о грин-картах для специалистов в области информационных технологий. При наличии соответствующих предпосылок иностранцы с самого начала могут получить бессрочный вид на жительство и осесть в Германии. Высококвалифицированным иностранцам может быть предоставлен долговременный вид на жительство, если у них имеется конкретное предложение относительно работы и гарантировано финансовое обеспечение жизненного существования без помощи государства.

Новым законом впервые четко регулируется иммиграция лиц, имеющих собственное дело. Они получают вид на жительство, если Германия видит в этом свой экономический интерес и обеспечено финансирование проекта. Состоятельные иностранцы, способные инвестировать в Германии минимально 1 млн. евро и создать при этом, по меньшей мере, 10 рабочих мест, могут расчитывать на поддержку в качестве иммигрантов.

Создаются более привлекательные условия для учебы в германских вузах. Прежде после завершения учебы они должны были возвращаться в свои страны. По новому закону после успешного завершения учебы в вузе разрешение на пребывание в стране может быть продлено на срок до одного года, чтобы они могли найти себе работу, отвечающую уровню их образования. Если появится в том потребность, то высококвалифицированным выпускникам вузов должна быть также представлена возможность для приобретения гражданства.

Новым законом закреплено изучение языка и посещение интеграционных курсов всеми новыми иммигрантами не из стран Европейского Союза. В будущем они могут и должны после въезда в Германию изучать немецкий язык на курсах, которые финансирует государство.

Условия иммиграции облегчены только для названных категорий лиц: ученых, учащихся вузов и лиц, имеющих собственное дело.

В отношении остальных лиц продолжает действовать запрет на наем иностранной рабочей силы, действующий с 1973 г. Правда, со стороны руководства германских предприятий эти ограниченные возможности на наем иностранной рабочей силы подвергаются критике. В условиях резкого падения рождаемости они прогнозируют в ближайшее время ощущимую нехватку квалифицированной рабочей силы и молодых ученых в Германии. Однако действительным мотивом их позиции является стремление сохранить и увеличить свои доходы и прибыль за счет более низкой оплаты труда иностранных рабочих.

Кроме того, на фоне 4 млн. безработных в Германии ни правящая коалиция, ни оппозиция не могут допустить, что общественность, а это и потенциальные избиратели, будет готова пойти на еще более либеральные условия для иммиграции.

Усовершенствованное право на убежище предоставляется тем, кто ходатайствует о предоставлении убежища из-за преследований по причинам пола или из-за преследования негосударственными группами и должны признаваться беженцами. Лица, ходатайствующие об убежище, которых, например, нельзя выселять на родину из-за того, что там идет война, могут теперь уже в первый год получить ограниченный по сроку вид на жительство и тем самым приобрести более выгодный статус. На практике это означает возникновение права на работу.

Правила, касающиеся воссоединения семей, продолжают в основном действовать. Дети в возрасте до 18 лет имеют право приехать в Германию для воссоединения с родителями, если те имеют право на убежище или статус беженцев в духе Женевской конвенции о беженцах, однако при этом должны также изучать немецкий язык.

Правительство и оппозиция пришли к согласию по поводу целенаправленной интеграционной политики, которая включает в себя обязанность посещения языковых и интеграционных курсов как для иммигрантов, так и для иностранцев, уже давно проживающих в Германии. Их посещение будет носить обязательный, а не добровольный характер. Такой подход будет способствовать преодолению языковой изолированности национальных общин и перс-

пективной интеграции иммигрантов в немецкое общество.

Иностранные, которые будут квалифицированы как "опасные", могут быть в силу нового "Предписания о высылке из страны" выдворены за пределы Германии, если такое решение будет принято высшими земельными или федеральными органами. Юридическим основанием должен стать "прогноз об опасности". Выдворение из страны "проповедников ненависти", призывающих к террористической деятельности или угрожающей меньшинствам, будет еще более облегчено по сравнению с уже имеющимися возможностями. Несмотря на все возражения по поводу того, что к иностранцам в принципе нельзя относиться с недоверием, иммиграционные власти должны будут запрашивать в ведомстве по охране конституции (федеральной службе безопасности) данные обо всех потенциальных иммигрантах.

Содержание и правовое регулирование иммиграционной политики Германии позволяет констатировать ее курс на интеллектуализацию предпринимательства в стране за счет развития науки.

На мировом рынке по числу патентов, зарегистрированных в США, Японии и Европе, Германия входит в группу лидеров, имея 127 патентов на 1 млн. чел. (Япония – 164; США – 111; Великобритания – 92; Франция – 66). Особенно активен в этой сфере германский малый и средний бизнес².

С 1998 г. правительство повысило бюджетные расходы на науку больше, чем на 20%, а до 2010 г. они вырастут с 2,5% до 3% от совокупного общественного продукта.

Германия занимает третье место в мире по расходам на науку и разработки в размере 2,51% от валового национального продукта (Япония – 3,06%; США – 2,74%;

Франция – 2,23%; Великобритания – 1,89%).

Был заложен фонд рискового капитала и собрана команда крупных экспертов. Ведущие представители политики, экономики и науки пытаются определить решающие рынки будущего. На рынке передовых технологий доля Германии опережает Великобританию, Японию и Францию, уступая лишь США (США – 28,0; Германия – 10,6; Япония – 9,5; Франция – 7,3).

В настоящее время в Германии действует около 22.000 иностранных фирм, среди них около 500 крупнейших в мире. В них работают более 2,7 млн. сотрудников, а их инвестиции, по оценке Германского феде-

рального банка, только за прошедший год составили свыше 11 млрд. евро.

В стране развивается промышленность, ориентированная не на трудоемкость, а на наукоемкость. Инвесторы все больше вкладывают в науку и разработки, превращая Германию в один из ведущих “мозговых центров” мировой экономики. Развитие ключевых технологий будущего требует умных голов, людей способных преодолевать границы, в прямом и переносном смысле, географически и интеллектуально.

Можно считать социальной инновацией в германскую экономику Закон об иммиграции, ориентированный на качественное развитие трудовых ресурсов, за счет рационального использования процесса иммиграции в условиях глобализации.

Такой подход целесообразен для использования в специфических условиях современной России, продолжающей утрачивать свой научный, образовательный потенциал, трудовые ресурсы, испытывающей криминальные последствия нелегальной миграции.

Примечания

¹ Deutschland. 2004. № 4.

² ФРГ. Федеральный отчет по науке. 2004.



МТБЮ и принципы уважения государственного суверенитета

Николай Михайлов,
кандидат юридических наук, доцент

Международный трибунал по бывшей Югославии признается международным сообществом легитимным международным судебным органом* и в этом качестве он является субъектом международного права. Поэтому принципы международного права имеют для него такой же обязательный характер, как и для любого другого субъекта международного права. Однако, прямое отношение к его деятельности имеют не все, а лишь отдельные из них. В частности, принцип невмешательства во внутренние дела государств и принцип уважения суверенитета государств.

Названные принципы относятся к числу основных принципов международного права, но в случае с Международным трибуналом по бывшей Югославии следует говорить не об их применении, а скорее, об отступлении от них.

Такой вывод следует из содержания резолюции Совета Безопасности ООН от 25 мая 1993 г., утвердившей доклад Генерального секретаря ООН от 3 мая 1993 г. о создании Международного трибунала по бывшей Югославии. В преамбуле резолюции отмечалось, что учреждение Международного трибунала рассматривалось Советом Безопасности в качестве специальной меры для того, чтобы положить конец широкомасштабным и во-

пиющим нарушениям положений международного гуманитарного права, которые имели место на территории бывшей Югославии¹.

В этой же резолюции была определена и “единственная цель” его создания, а именно, “судебное преследование лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии в период с 1 января 1991 г. и по дату, которая будет определена Советом Безопасности после восстановления мира”¹.

Наверное, ни у кого не вызовет сомнения, что достижение поставленной Трибуналу цели предполагает определенное ограничение суверенитета, главным образом, государств, образо-

* Автор статьи придерживается иного мнения, а именно, что решение об учреждении трибунала не было юридически обоснованным, что ставит под сомнение его легитимность. *Михайлов Н.Г. О легитимности Международного трибунала по бывшей Югославии // Обозреватель–Observer. 2004. № 1 (168). С. 115–123.*

вавшихся на территории бывшей Югославии, которые были участниками вооруженного конфликта. Само учреждение Трибунала является санкционированным вмешательством в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию суверенных государств, посредством которого до известной степени ущемляются их законные интересы в сфере судебной деятельности. Гуманитарные цели, которые при этом преследуются, а именно, “прекращение и эффективное исправление широкомасштабных и вопиющих нарушений положений международного гуманитарного права и содействие восстановлению и поддержанию мира”¹, на наш взгляд, не меняют сути дела.

Об этом свидетельствует и тот факт, что в указанном выше докладе Генерального секретаря Совету Безопасности ООН от 3 мая 1993 г. было отмечено, что “приказ Судебной камеры о выдаче или передаче лиц Международному трибуналу должен рассматриваться как осуществление принудительной меры на основании гл. VII Устава Организации Объединенных Наций”².

Представляется, что применение принудительных мер против какого-либо государства неизбежно влечет за собой некоторое ограничение его независимости во внутренних делах или во внешней политике, или же в этих обеих важнейших сферах его деятельности одновременно.

В том же докладе Генерального секретаря также предусматривалось, что Международный трибунал и национальные суды будут иметь параллельную юрисдикцию, но приоритет должен быть установлен в пользу юрисдикции Международного три-

бунала, и что на любом этапе судебного разбирательства Международный трибунал может официально просить национальные суды передать производство по делу Международному трибуналу².

Эти положения доклада были закреплены в соответствующих статьях Устава трибунала.

Если толковать буквально ст. 9 (Параллельная юрисдикция) и 29 (Сотрудничество и судебная помощь) Устава трибунала, то можно прийти к выводу о том, что предоставленный ему примат над национальными судами, а также возложенная на государства–члены ООН обязанность выполнять любую просьбу Трибунала об оказании помощи или судебный приказ, изданный Судебной камерой, могут затрагивать интересы любого государства. На практике же полномочия Трибунала, в основном, распространяются на государства, образовавшиеся после распада бывшей Югославии, на территории которых были совершены серьезные нарушения международного гуманитарного права.

Об отношении Судей Трибунала к принципу уважения государственного суверенитета можно судить, например, по решению Апелляционной камеры по промежуточному ходатайству обвиняемого Драгана Николича, которому было предъявлено обвинение в совершении преступлений против человечности (преследование по политическим, расовым или религиозным мотивам; бесчеловечные деяния; убийства; пытки; изнасилования). Из материалов дела усматривается, что неизвестные лица незаконно похитили обвиняемого на территории Сербии, вывезли его за пределы страны и передали военнослужащим Сил по стабилизации (СПС), размещенным в Республике Босния и Герцеговина, которые произвели его арест³.

В связи с обстоятельствами ареста обвиняемого в мае 2001 г. его защитник подал ходатайство в Судебную камеру, в котором оспаривалась юрисдикция Трибунала в отношении его подзащитного. Одним из оснований, на которых базировалось ходатайство, было и утверждение защиты о том, что в процессе ареста обвиняемого был нарушен суверенитет Союзной Республики Югославии.

Судебная камера отказалась в удовлетворении ходатайства Драгана Николича, в том числе и по рассматриваемому основанию.

В октябре 2002 г. защитник Драгана Николича подал уведомление об апелляции против решения Судебной камеры.

В своей апелляции защита настаивала на том, что Судебная камера допустила ошибку, заключив, что СПС в Боснии и Герцеговине, а через них и Канцелярия Прокурора, действуя в словоре с неизвестными лицами, незаконно похитившими обвиняемого из Сербии и Черногории, не нарушили суверенитета этой страны. По мнению защиты, нарушение суверенитета произошло путем нарушения конституции Сербии и Черногории, которая запрещала передачу Трибуналу разыскиваемых им лиц, а также путем лишения государства его права защищать своих граждан от таких нарушений международного права, как говорят с целью похищения лица и его незаконного перемещения через границу⁴.

Апелляционная камера отклонила эту апелляцию, мотивируя такое решение интересами международного правосудия. Она использовала в качестве судебных прецедентов решения судов отдельных стран, принятые ими по делам, когда разыскиваемые преступники были похищены с нарушением суверенитета государств, на территории которых

они скрывались. При этом особый вес был придан решениям по делам известных военных преступников Эйхмана и Барби, вынесенных соответственно Верховным Судом Израиля и Кассационным Судом Франции, поскольку их решения касались преступлений, относящихся к тому же виду, что и преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного трибунала по бывшей Югославии.

В решении Апелляционной камеры были процитированы и аргументы, приведенные Верховным Судом Израиля для обоснования своего решения об осуществлении юрисдикции в отношении обвиняемого независимо от того, что в процессе его похищения был явно нарушен суверенитет Аргентины. Первый аргумент – Эйхман был скрывавшимся от правосудия лицом, обвиненным в совершении повсеместно осуждаемых преступлений. Второй аргумент – Аргентина проявила толерантность к нарушению ее суверенитета и отказалась от своих требований, включая и требование возвратить Эйхмана, и, следовательно, вопрос о каком бы то ни было нарушении международного права, которое могло иметь место в рассматриваемом случае, таким образом, был устранен⁴.

В решении по делу Барби Апелляционная камера акцентировала внимание на том, что, несмотря на утверждения обвиняемого, что он был жертвой негласной экстрадиции, Кассационный Суд Франции заявил о своем праве осуществлять юрисдикцию в отношении него на основании особого характера преступлений, вменяемых ему в вину, а именно, преступлений против человечности⁴.

Опираясь на практику национальных судов, Апелляционная камера высказала и свои соображения об

* Ко времени рассмотрения апелляции Союзная Республика Югославия уже называлась по-другому Сербия и Черногория – и именно под этим названием она упоминается в решении Апелляционной камеры.

условиях, при которых возможно осуществление юрисдикции в отношении лиц, обвиняемых в совершении таких преступлений как военные преступления, геноцид и преступления против человечности, когда в процессе их расследования нарушаются права обвиняемых и суверенитет государства, на территории которых они скрываются от правосудия.

Проанализируем, главным образом, суждения Апелляционной камеры, которые касаются принципа уважения государственного суверенитета, оставляя в стороне большую часть суждений, относящихся к принципу всеобщего уважения прав человека.

В целях подведения основания под свои выводы, Судьи начали с несомненно правильных общих рассуждений о том, что “повсеместно осуждаемые преступления являются предметом заботы всего международного сообщества” и что “в связи с этим существует обоснованное ожидание того, что лица, обвиненные в совершении таких преступлений, будут быстро преданы в руки правосудия”⁴.

Затем они разъяснили, что “привлечение к ответственности за такие преступления является необходимым условием для достижения целей международного правосудия, которое играет решающую роль в основанных на принципе господства права примирении в государствах и национальных образованиях, расколотых на части международными или междуусобными конфликтами, и в их восстановлении”⁴.

После этого Судьи указали на то, что “это обоснованное ожидание должно быть сопоставлено с принципом уважения государственного суверенитета и принципом уважения фундаментальных прав обвиняемого”⁴.

По делу Драгана Николича для такого сопоставления они предложили сравнивать ущерб, который был бы нанесен интересам международного правосудия в результате неприменения в отношении обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, с одной стороны, и ущерб, причиненный фундаментальным правам обвиняемого, а также суверенитету государства в связи с нарушением процедуры ареста, с другой.

По их утверждению, по данному делу осуществление юрисдикции было бы целесообразным, если ущерб международному правосудию был бы сравнительно большим, чем ущерб, нанесенный суверенитету государства путем ограниченного вторжения на его территорию, если таковой вообще имел место, принимая во внимание, что вторжение произошло в результате отсутствия сотрудничества со стороны этого государства.

В дополнение к этому, Судьи определили, что в случаях, когда речь идет о повсеместно осуждаемых преступлениях, правосудие не должно сводиться на нет на том основании, что было совершено нарушение суверенитета государства, когда нарушение осуществляется в целях ареста скрывающихся от международного правосудия лиц, независимо от последствий для международной ответственности государства или организации, вовлеченных в такое нарушение. При этом почтенные Судьи отметили, что данное утверждение тем более применимо к таким случаям, как рассматриваемый, когда государство, чей суверенитет был предположительно нарушен, не заявило претензии и таким образом, молчаливо признало право Трибунала на осуществлении его юрисдикции в отношении обвиняемого.

Кроме того, Судьи специально указали на то, что осуществление юрисдикции тем более не должно сводиться на нет в случаях похищения обвиняемого, совершенного частными лицами, чьи действия сами по себе, если только они не явились результатом подстрекательства со стороны госу-

дарства, либо международной организации, или иной организации, или были признаны, или дозволены ими, не обязательно являются нарушением суверенитета государства⁴.

В итоге Апелляционная камера, не определив своей позиции в отношении того, действительно ли суверенитету Сербии и Черногории был нанесен ущерб, заявила, что даже предположив, что поведение похитителей обвиняемого следует отнести на счет СПС, и что последние несут ответственность за нарушение суверенитета Сербии и Черногории, она не находит никакого основания для отказа от осуществления юрисдикции в отношении обвиняемого⁴.

Итак, из приведенных выше аргументов Апелляционной камеры необходимо следовать, что, при определенных условиях, международное правосудие не должно сводиться на нет и в тех случаях, когда в ходе его осуществления нарушается суверенитет какого-либо государства. К таким условиям относятся следующие:

1. Преступления, которые являются предметом рассмотрения международного суда, относятся к категории повсеместно осуждаемых таких, как геноцид, преступления против человечности и военные преступления;

2. Лица, которые обвиняются в совершении таких преступлений, скрываются от правосудия;

3. Государства, на территории которых находятся скрывающиеся лица, не сотрудничают с международным судом;

4. Ущерб, который мог бы быть причинен интересам международного правосудия в результате неприменения такой меры пресечения, как заключение под стражу в отношении скрывающихся от правосудия лиц, является сравнительно выше, чем ущерб, нанесенный суверенитету государств;

5. Нарушения суверенитета не являются настолько серьезными, чтобы их наличие требовало отказа от осуществления юрисдикции в отношении обвиняемого;

6. Вопрос о международной ответственности государства или организации, вовлеченных в нарушение суверенитета какого-либо государства, должен рассматриваться отдельно в соответствии с предусмотренной для этого процедурой.

Очевидно, что трудно было бы ожидать от Судей Трибунала иного решения, поскольку их деятельность должна быть направлена на достижение “единственной цели”, поставленной Трибуналу Советом Безопасности ООН, то есть, цели судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии¹.

Объективности ради, следует отметить и то, что, рассматривая ходатайство Драгана Николича, Апелляционная камера оказалась в непростой ситуации. По существу, у нее было лишь два варианта решений:

первый – согласиться с тем, что нарушения суверенитета Сербии и Черногории и прав обвиняемого при производстве его ареста сами по себе являются достаточными основаниями для отказа Трибуналом от осуществления своей юрисдикции,

второй – обосновать целесообразность отступления от принципов уважения государственного суверенитета и уважения прав обвиняемого.

Какое бы решение она ни приняла, оно было бы, в той или иной мере, уязвимым с точки зрения соблюдения принципа господства права, хотя со

многими из доводов Судей нельзя не согласиться. Их аргументация по вопросу о соотношении интересов международного правосудия и принципов уважения государственного суверенитета и уважения прав человека выглядит в

вполне логичной. В самом деле, неприменение надлежащей меры пресечения в отношении обвиняемых может повлечь за собой серьезные негативные последствия для интересов международного правосудия.

Судьям не следовало бы ограничиваться только сопоставлением между масштабами возможного ущерба интересам международного правосудия и ущербом, наносимым государству в результате нарушения его суверенитета. Решение Апелляционной камеры оставляет открытыми весьма важные вопросы. Было бы интересно узнать, например, их взгляды и о том, как отступления от принципа уважения государственного суверенитета и уважения прав человека соотносятся с принципом господства права (или верховенства закона). Реально ли ожидать, что привлечение к ответственности лиц, в процессе ареста которых происходят нарушения принципов международного права, будет действительно способствовать достижению провозглашенной цели, а именно, “*в основанных на принципе господства права* (выд. – Авт.) примирении в государствах и национальных образованиях, расколотых на части международными или междуусобными конфликтами, и в их восстановлении”⁴? Несомненно, что эти вопросы относятся к категории вопросов общей значимости, связанных с полномочиями Трибунала и его ролью в укреплении авторитета международного права, и поэтому, в интересах международного правосудия, было бы желательным, чтобы Судьи обратили на них свое внимание.

Интересы международного правосудия не должны заслонять тот факт, что различные составляющие системы международного права являются взаимосвязанными. Отступление от отдельных принципов международного права может ослабить всю систему в целом. Оно способно побудить стремление игнорировать и другие принципы международного права и в долгосрочной перспективе нанести значительный ущерб интересам всего международного сообщества.

Примечания

¹ Резолюция Совет Безопасности от 25 Мая 1993. № 827. Преамбула; п. 2. *Источник:* Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 г.

² Доклад Генерального Секретаря ООН № 18/25704 от 3 мая 1993 г., параграф 126, 65. *Источник:* Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 г.

³ Prosecutor v. *Dragan Nikolic*, Decision on Defence Motion challenging the exercise of jurisdiction by the Tribunal, Case No. IT-94-2-PT, T. Ch., II, 9 Oct. 2002. P. 6. *Источник:* <http://www.un.org/icty/trialc2/decision.htm>

⁴ Prosecutor v. *Dragan Nikolic*. Decision on Interlocutory Appeal, Concerning Legality of the Arrest, Case No IT-94-2-AR73. App. Ch. 5 Jun. 2003. P. 26, 23, 25, 27. *Источник:* <http://www.un.org/icty/ind-e.pdf>

Роль человека в процессах социальной самоорганизации и эволюции системы управления обществом*

Александр Кулинченко,
кандидат философских наук,
(Финансовая академия при Правительстве РФ)

Развитие социальной самоорганизации как условие эффективного взаимодействия сфер политики и управления

Как уже отмечалось, государственная власть служит закреплению сложившихся социальных ролей и функций, установившегося порядка, и направлена на сохранение существующих отношений. Это обеспечивает реализацию управленческих решений, но сводит государственное управление к *регулированию* общественной жизни на основе установленных законом норм.

В научных работах, посвященных проблемам управления в биологических и технических системах, понятия регулирования и управления нередко используются как тождественные. Однако в случаях, когда исследователи проводят различие между ними, под регулированием, как правило, понимают определенную часть процесса управления или

одно из его важных средств, которое состоит внейтрализации дисфункций, нарушений, отклонений от заданной цели. Регулирование, по мнению авторитетных исследователей, – “это то, на чем основано управление”¹. Вместе с тем, имея регулирование в качестве своей основы, механизма, важнейшей составной части, процесс управления, ни в коей мере не сводится лишь к регулированию. Управление представляет собой всесторонний процесс воздействия с целью упорядочения целостной системы, имеющей сложный состав и комплексный характер управляющего воздействия. Процесс управления включает в себя регулирование в снятом виде, поскольку последнее характеризуется постоянством цели – сохранением системы, а управление

* Продолжение. Начало см. “Обозреватель–Observer” № 9–10. 2004.

связано как с сохранением системы, так и ее изменением.

Вполне очевидно, насколько данный вывод важен при исследовании управления в обществе. Доминирование задачи сохранения сложившихся отношений, ведет к тому, что результаты деятельности людей и их социальных взаимодействий – прошлый опыт – превращается в господствующую над ними самостоятельную силу, которая в дальнейшем и определяет деятельность людей. Индивиды действуют под масками тех социальных ролей, которые навязаны им из прошлого.

С одной стороны, большинство из них обращены в объект властного принуждения и внешнего управляющего воздействия. С другой стороны, само воздействие носит характер регулирования, то есть направлено на достижение целей воспроизведения данной системы социальных взаимодействий. Субъекты власти и управления не заинтересованы в ее развитии. Достижение поставленных целей они связывают с созданием действенной системы регулирования и контроля, которая способна организовать людей для решения общей задачи в ее весьма ограниченном понимании субъектами власти. Эффективность подобной системы базируется, в основном, на строгой дисциплине, а также работоспособности системы поощрений и наказаний за любые попытки отклонения от предназначенногопути. Но тем самым общество лишается импульсов саморазвития, которые заключены в таком его живом начале как всестороннее развитие присущих человеку творческих способностей в свободном обмене деятельностью с другими людьми.

История убедительно показала ограниченность такой системы управления обществом, которая сводится лишь к подавлению нежелательных отклонений и регулированию общественной жизни на основе относительно неизменных нормативов. Она не только не стимулирует нововведения, аккумулируя позитивный опыт, но зачастую даже не способна контролировать изменения и противодействовать тенденциям, которые не укладываются в старые рамки. Поэтому рано или поздно такая система подвергается разрушению.

В самом деле, просчеты в управлении обществом могут повлечь за собой два основных следствия. Во-первых, своеобразное исправление ошибок силами самой системы управления посредством принятия и реализации соответствующих решений, а также путем оптимизации взаимодействий между ее подсистемами (уровнями) внутри самой системы. Во-вторых, если первое по каким-либо причинам невозможно, если просчеты выходят за пределы возможностей оперативного уровня управления, следует вносить стратегические изменения. Последние затрагивают уровень политического руководства, направлены на совершенствование всей системы политической власти и управления обществом. Ведь государство, которое призвано решать важнейшие проблемы, является не только главным органом управления общественной системой, но и центральным властно-политическим институтом.

Государственная власть в качестве власти политической выступает как принуждающая и ограничивающая социальная сила, которая обеспечивает реализацию доминирующих интересов (властвующей элиты, господствующего класса). Политическая воля властствующего слоя подавляет все иные интересы, что позволяет ему выступать от имени общества. В свою очередь, это дает возможность задействовать властные механизмы нормативной регламентации и принуждения, без нали-

чия которых управление невозмож-но. Тем самым создается основа, от-правной пункт для государственного управле-ния. Но поскольку субъект политической власти является также и субъектом управления обществом (форми-рует, организует и направля-ет деятельность всей иерархически построенной системы управле-ния), он крайне не заинте-ресован в каких бы то ни было изме-нениях стратеги-ческого характера, которые могут повлечь за собой утрату его власт-ной позиции. Указанная инерцион-ность, если не консерватизм, систе-мы политической власти не позволя-ет обществу своевременно и эффе-ктивно решать наболевшие пробле-мы. Управление обществом и его эффе-ктивность становятся заложни-ками сформировавшейся системы политической власти.

Если же власть носит абсолютный ха-рактер и в качестве подчиняющей социаль-ной силы не испытывает сколько-нибудь существен-ного обратного воздей-ствия со стороны общества, то негативные послед-ствия этого неизбежно нарастают, общес-твенные противоречия обостряются до крайности. Позитивные же функции власти, которые связаны с решением задачи по организа-ции социальной системы в целост-ность, все более утрачивают свое значе-ние. Во-первыx, на деле решается лишь часть этой задачи – обеспечение функцио-нирования общественной системы. Во-вто-рых, нарастающие общественные измене-ния со временем ведут к сбоям функцио-нирования, к необходимости нововведений. Однако в сложившейся системе власти и управле-ния общество для своего развития вынуждено прибегать к весьма дорогим и болезненным средствам – коренным ре-формам и революциям.

Совершенствование государствен-ного управле-ния становится полити-ческой проблемой и требует для сво-его решения политических средств.

Такими политическими средствами и стала борьба за демократию в эпоху бур-жуазных революций. Ключевые пробле-мы – свободное развитие гражданского общества, политической сферы, участие граждан в формировании органов государ-ственной власти – были решены. Возникаю-щие противоречия и проблемы, которыми насыщена общественная жизнь и которые выступают в качестве основы для функцио-нирования и развития общества, обрели, наконец, адекватную форму существова-ния и разрешения в развитой политической сфере (системе). Последняя включает в себя сложный процесс противоборства со-циальных и политических сил, установление приемлемого для общества баланса инте-ресов, формирование общего интереса и единой политической воли.

Политика как открытая и свобод-ная борьба за власть с целью ре-ализации значимых общественных интересов создает прочную основу для государственного управле-ния. Решение проблем народа должно осущест-вляться органами, которым народ доверяет, которые он форми-рует и контролирует. Иными слова-ми, управлению обществом должны предшествовать процессы свободно-го волеизъявления и демократиче-ского формирования органов власти и управле-ния. Свободная политиче-ская жизнь первенствует, создает ос-нову для управления общественной системой. Управление обществом не-возможно без существования полити-ческой сферы, вне проведения го-сударством политики, направленной на обеспечение свободного воле-изъявления всех его граждан.

Произведенные в странах “первой волны” демократизации карди-нальные изменения в организа-ции общественной системы были столь глубо-ки, значимы, эффе-ктивны, что это сделало их идеалом и целью для дру-

гих, а их реализация на практике дала повод рассуждать о “конце истории”, “завершении идеологической эволюции человечества и универсализации западной либеральной демократии” (Ф.Фукуяма). Основания для высокой оценки результатов преобразований, безусловно, есть, и в том числе, – в сфере государственного управления. *Во-первых*, кардинальные изменения в системе управления обществом более не требуют крайне разрушительных и болезненных мер: эту задачу политических революций стали отныне выполнять свободные выборы. *Во-вторых*, сформированные гражданами государственные органы получили на основе политического соревнования партийных программ стратегическую цель общественного развития, без наличия которой управление развитием общества невозможно.

Ситуация изменилась значительно. В своей основе получила разрешение проблема взаимосвязи двух сфер – сферы политики и сферы управления. Взаимодополнительность политики и управления выступает на поверхности общественной жизни в виде тесной взаимообусловленности различных сторон и результатов совместной деятельности людей. С одной стороны, – сферы их политической борьбы между собой, а с другой стороны, – включенности людей в процесс организации и деятельности органов власти и управления, что предполагает определенную меру общественного согласия.

В основе этого лежит противоречивое единство самого **процесса** борьбы интересов и его **результата** – формирования единой политической воли (общего интереса и цели). В

свою очередь, это порождает сложный процесс превращения **горизонтальных** отношений равноправных социальных субъектов в **вертикальные** (формирование субъектов и объектов власти и управления, специализированных органов и институтов); подчинение **частных** и особых интересов и целей **общим** интересам и целям. На этой основе возможна выработка стратегии общественного развития и ее практическое воплощение посредством реализации конкретных управленческих решений.

Иными словами, взаимосвязь политики и управления отражает объективный по своему характеру процесс движения от изначального многообразия интересов и воль через их борьбу и формирование общего интереса, общих целей и решений – к их реализации в процессе управления на основе сложившейся системы власти.

В общем виде государственное управление как деятельность, основанная на распорядительно-исполнительских механизмах принятия и реализации управленческих решений, отличается от политики как процесса выработки стратегических целей и средств их реализации, главными из которых являются духовная общность народа, право и власть.

Следовательно, создание надежных преград на пути развития негативных общественных тенденций и обеспечение практического решения наболевших проблем предполагает оптимальное взаимодействие между двумя уровнями организации и управления обществом – политическим и исполнительно-распорядительным (административным). Основополагающие политические решения стратегического характера (формирование органов власти и управления, определение путей развития страны) предшествуют, предопределяют, направляют процесс управления обществом, выработку и реализацию управленческих реше-

ний, направленных на достижение конкретных целей. При этом эффективность данного процесса базируется на органичном сочетании стратегических, тактических и оперативных функций государственного управления, включая важнейшие для управления функции обратной связи.

Собственно, “последними” проблемами управления обществом, которые еще существуют в современном демократическом государстве и в успешном решении которых (если судить по литературе) сегодня мало кто сомневается, остаются: дальнейшее укрепление системы представительной демократии; развитие гражданского общества и его возможности воздействовать на государственную власть и политическую систему в целом; а также надлежащая организация самой системы государственного управления, включая ее нормативно-правовые основы и обеспечение оптимального взаимодействия между двумя различными ее уровнями – политическим руководством и административным управлением. Однако существует еще одна фундаментальная проблема, которая не может быть решена автоматически, в процессе решения указанных выше проблем. Ее суть заключается в том, что управление **постоянно** оборачивается политикой, а политика – управлением.

Сфера политики заключает в себе движение от борьбы к согласию; управление, напротив, принимая эстафету и отправляясь от согласия в общих вопросах, стремится упорядочить общественную систему посредством реализации огромного множества конкретных решений. Это вновь затрагивает многочисленные интересы, что способно возродить борьбу на новом уровне и в новых формах –

как критику управляющих воздействий центров управления, стремление к их корректировке и многое другое. Следовательно, политика, в конечном счете, направлена на обеспечение целостности общества и перерастает в стратегическое управление, но нерешенные проблемы управления способны породить острую политическую борьбу. Общее согласие может быть взорвано возрождением разногласий по частным вопросам.

Если разногласия в обществе столь значительны, что становятся политической проблемой, механизм ее разрешения существует – смена власти в результате свободных выборов. Однако вполне очевидно, что этот механизм довольно груб, ибо требует: либо, *во-первых*, доведения любого малозначительного разногласия до уровня общественно-политической проблемы; либо, *во-вторых*, наделения полномочиями для решения всех возникающих проблем ответственных работников исполнительного аппарата государства (чиновников); либо, *в-третьих*, использования различных теневых механизмов и структур (в том числе, лоббистских), для того чтобы прийти к согласию между наиболее влиятельными заинтересованными сторонами без оглядки на мнение общества.

Первый выход способен полностью парализовать не только управление, но и всю общественно-политическую жизнь, превратив ее в нескончаемый правительственный кризис. Последние два – подрывают сами основы демократии. Если с закулисными переговорами и решениями вопреки воле народа все ясно, то роль государственных служащих нуждается в комментарии. Сам дух

современной системы государственной службы (“рациональной бюрократии”, по М. Веберу) предполагает, что служащий не должен привносить в свою деятельность никаких личных мотивов, пристрастий, собственных трактовок. Чиновник обязан действовать строго в соответствии с должностными инструкциями. Его действия “следует рассматривать как **репродуцирующие**, ибо они совершаются в рамках некоей рационализированной системы в соответствии с данными предписаниями без какого-либо **индивидуального решения**”². В итоге остается уповать на активную роль организаций и структур гражданского общества в решении возникающих спорных вопросов и проблем. Однако чтобы надежды не были напрасными, следует выработать механизмы и условия для участия граждан и их объединений в корректировке принятых решений не только во время выборов или посредством лоббистского воздействия на власть.

И такие механизмы в современном мире активно формируются. Речь идет о новых формах сотрудничества правительственные и неправительственные организаций, гражданских инициативах, общественной экспертизе административных решений, публичных расследованиях эффективности принятых решений с участием заинтересованных сторон, формировании общественных сетевых структур и др.³.

Сформировалась особая сфера взаимодействия между субъектами управления и политики, **сфера политического управления**, наличие которой обусловлено необходимостью корректировки проводимой полити-

ки и принятых управленческих решений под воздействием конкретных обстоятельств и условий их реализации, включая постоянный диалог с обществом (учет позиций заинтересованных социально-политических сил, вовлеченных в этот процесс).

Политическое управление выступает как сфера взаимосвязи и взаимопроникновения политики и управления в процессе выработки и реализации управленческих решений, направленных на разрешение общественно-значимых проблем в различных сферах жизни общества.

Система политического управления возникает при наличии многообразия интересов, выработанных и установленных в демократическом обществе правилах, нормах, институтах и процедурах цивилизованного соперничества социальных сил, стремящихся к достижению определенного баланса сил и их динамического равновесия, что способствует поддержанию высокой меры солидарности в обществе и общественному согласию.

Политическое управление становится относительно самостоятельной сферой общественно-политической жизни, которая характеризуется особым характером взаимодействующих субъектов и специфической системой отношений между ними. Оно представляет собой сложный процесс выработки и реализации власти-но-управленческих решений, в котором принимают участие не только государственные органы, политические партии и движения, но также все другие институты и организации гражданского общества, объединения граждан, социальные, этнические, конфессиональные, профессиональные, территориальные группы и общности, социальные слои и отдельные граждане.

Политическое управление предполагает выделение (определение)

сфера диалога интересов (формулирование проблемы, по которой необходимо и возможно вести диалог), институционализацию, организационное оформление участников диалога (субъектов политического управления), выработку правил и процедур разработки и принятия согласованных решений. Данный механизм управления служит решению как крупных социально-экономических проблем больших регионов или общества в целом, так и местных и бытовых проблем отдельных локальных сообществ.

Субъектами политического управления становятся все без исключения заинтересованные стороны – государственные органы и политические лидеры, политические партии, объединения граждан, социальные общности и отдельные люди. В рамках системы политического управления все они **обязаны стремиться к достижению согласия**, даже при условии определенного ущерба интересам, которые они отстаивают и олицетворяют, в целях успешного выполнения поставленной задачи – выработки взаимоприемлемого решения конкретной общественной проблемы. Реальным (действенным) субъектом политического управления в конкретной ситуации становится тот из взаимодействующих субъектов, кто – вне зависимости от политического и должностного статуса, доверия и поддержки заинтересованных в решении социальных сил – способен предложить приемлемый для всех и ведущий к успеху вариант компромиссного решения. Поэтому не исключено, что объектами политического управления (принимающими решения к исполнению) могут стать высокие должностные лица го-

сударства, политические лидеры, отдельные государственные органы или государство в целом.

Сфера политического управления представляет собой область принятия общезначимых политико-управленческих решений в целях преодоления острых общественных проблем на основе компромисса. Политическое управление предстает как непрерывный процесс взаимоучета и согласования общественных интересов на всех стадиях выработки и реализации властно-управленческих решений. Оно выступает как *сочастие граждан в процессе управления, разработки и реализации властно-управленческих решений, в проведении и корректировке политического курса*, отборе самих управленцев на основе прямого и (или) опосредованного участия в этом процессе граждан и их организаций, включая осуществление контроля за деятельностью властных структур. Развитая практика политического управления как универсального механизма колективного решения проблем (имеющих, главным образом, частный, локальный характер) на той стадии, когда они еще не превратились в общегосударственную политическую проблему, способствует укреплению демократии, повышению управляемости общественной системы.

Казалось бы, все вышеизложенное должно подтверждать если не тезис о "конце истории", то положение о достижении высшей формы самоорганизации общества, которое "учит" государство управлять мягкими, точными, целенаправленными воздействиями, усиливающими собственные тенденции социальной среды. Развитую демократию, свободную борьбу политических сил и рынок принято считать главными формами самоорганизации социума. Во-

прос, однако, состоит в том, что здесь служит основой для кооперативного эффекта, как проявляет себя в этом процессе человек, способен ли он на добровольной основе идти на компромисс и искать согласия. Ведь нынешняя стадия и форма самоорганизации общества, вырабатывая механизмы политического управления, сетевые структуры, требует от человека именно этого: "люди в сетях помогают друг другу", "в сетевой среде награда добывается помощью другим"⁴. Однако хорошо известно, что рынок и политическая демократия возникали отнюдь не для помощи другим, а исключительно ради "помощи" самому себе. "Свобода как политический институт, — писал Ф.А. Хайек, — возникла *не* из "стремления людей к свободе" в смысле избавления от ограничений, но из их стремления отгородить какую-то безопасную сферу индивидуальной жизни"⁵.

Но самоорганизация социальных атомов, изолированных и рефлектированных в себя индивидов ведет, как было показано, не к творческому в своей основе прорыву на новый уровень сложного, а в тупик общественной эволюции. С позиций социосинергетики требуется принципиально иное. Социальная система остается открытой для дальнейшего становления, если творческие (креативные) индивиды, преодолевая ныне существующую связанность, преобразуют формы и способы деятельности, что изменяет социальную организацию и выводит ее на новый уровень развития. Поэтому социально упорядоченным следует считать такой социум, который открыт для творчества индивидов, восприимчив к возникающим при этом инновациям и реагирует на них структурными изменениями, расширяющими возможности креативного обновления своего компонентного состава и повышающими общую устойчивость в динамичной внешней среде⁶.

Нынешний этап самоорганизации общественной системы далеко не в полной мере создает условия для этого и, прежде всего, существенно ограничивает возможности для подлинно творческой самореализации людей. И рынок, и политическая демократия порождают такие "связанности", создают такое фундаментальное самоограничение человека, что неконтролируемые общественными институтами самопроизвольные процессы впору именовать не самоорганизацией, а самоуничтожением.

Политика и политическая жизнь не могут способствовать общественной самоорганизации и государственному управлению в большей мере, чем это обусловлено их природой и назначением: созданием правил и норм общежития на основе применения власти, отражающей баланс общественных сил. Главный потенциал развития общества лежит вне политики, политических институтов и организаций. Он заключен в свободной реализации сущностных сил человека — его творческих способностей — во всех областях деятельности.

Участие в политике, в деятельности политических и неполитических организаций гражданского общества, усредняет человека, ведет к его поглощению социальным целым на его различных уровнях, сводит многообразие индивидуальных потребностей, способностей и интересов, всего богатства мира человеческой личности — к некоей обобщенной форме и суммарно-общей воле. В большинстве случаев в социуме активно действуют не человеческие личности, а некие агрегаты социальных атомов, что свидетельствует об искаженном, неполном выражении человеческой сущности. Личность страдает и у политика, связанного политическими резонами и обязательствами, и у чиновника, действующе-

го "по правилам", и у гражданина, стремящегося приспособить к своим интересам и законы государства, и способность к объединению усилий с другими людьми в гражданском обществе. Но кооперативный эффект от соединения "частичных", "одномерных" человеческих индивидов может дать лишь столь же несовершенный, ограниченный в своем развитии социум.

Вместе с тем, неотъемлемым атрибутом человеческой истории всегда были такие ассоциации людей, в которых получали наибольшее развитие их потребности в самосовершенствовании: духовные движения, философские, научные и другие школы. Зачастую влияние выработанных в них новых идей, ценностей и норм приводило к кардинальным общественным преобразованиям. Это указывает на их подлинную роль в социальной самоорганизации и степень воздействия на общественные процессы, включая политическую жизнь. Нередко философские и религиозные идеи становились основой для политических идеологий и стратегических программ развития общества.

Духовный, творческий потенциал человеческой деятельности не иссяк и по сей день. В настоящее время в рамках гражданского общества продолжают возникать, развиваться и прекращают существование организации, способные выполнять функции творческих ассоциаций. Объединения индивидуальные и коллективные начала и многократно усиливая творческий потенциал человеческой деятельности, подобные организации являются бесценным ресурсом в обеспечении развития общества.

Поэтому в целях формирования эффективной системы управления обществом и поддержания целостности общественной системы политические силы и само государство должны научиться взаимодействовать с подобными организациями, используя их творческий потенциал как ис-

точник социальной самоорганизации, не подавляя в угоду политической тактике их свободной самодеятельности. Когда политические силы откажутся, наконец, от наиболее грубых форм подчинения себе деятельности творческих ассоциаций и союзов, от утилитарного использования авторитета и популярности их наиболее известных членов, а также заимствования не понятых или намеренно искаженных идей и принципов – это станет первым шагом в правильном направлении.

Важно подчеркнуть, что последующие шаги будут свидетельствовать о переходе современного общества к **новому этапу социальной самоорганизации**, который характеризуется принципиально новыми возможностями, но и более высокими требованиями к каждому человеку.

С одной стороны, система власти и управления должна быть построена таким образом, чтобы не подавлять имеющееся социальное многообразие интересов, потребностей, взглядов, позиций, а также предлагаемых мер по решению тех или иных проблем. Указанное разнообразие и творческий потенциал являются важнейшим ресурсом для управления общественной системой на основе стимулирования ее самоорганизации. С другой стороны, стремление к согласию и общественная солидарность должны стать безусловно доминирующей чертой личности каждого человека. Достижение новых высот самоорганизации социума станет реальностью, если люди в своем подавляющем большинстве научатся искать блага и "справедливости для других" (И.А.Ильин).

Вместе с тем, это не означает, что государственная власть и государственное управление уйдут в прошлое, как предрекали марксисты-ленинцы, а им на смену придет коммунистическое самоуправление (общественная самоорганизация). Средства и механизмы государственного управления должны претерпеть изменения, но базовые функции сохранят свое значение при самой развитой и динамичной самоорганизации общественной системы. Эффективная реализация функции самосохранения на основе саморегулирования составляет основу существования и развития любой социальной системы. Именно это было традиционно сильной стороной и главным назначением государственной власти и государственного регулирования. Теперь, однако, государству придется научиться отличать случайные отклонения, имеющие, как правило, деструктивный, дисфункциональный

характер, от событий, которые, будучи случайными по форме, играют роль порождающей причины при формировании качественно новой социальной организации.

Система управления обществом должна органично сочетать в себе иерархическую организацию, нормативное регулирование и контроль с новыми структурами и функциями, направленными на восприятие слабых сигналов и изменений, стимулирование позитивных тенденций и адаптацию к ним нормативного регулирования. Сохранение баланса изменчивости и устойчивости, традиций и инноваций – вот что должно характеризовать новые отношения между творческими самопроизвольными процессами в обществе и государственным управлением, которые выступают в качестве неразрывных сторон и факторов социальной самоорганизации.

Примечания

¹ Урсул А.Д. Информация. Методологические аспекты. М., 1971. С.196.

² Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994. С. 100.

³ Нейсбит Д. Мегатренды. М.: ООО “Издательство АСТ”; ЗАО НПП “Ермак”, 2003; Управление общественными отношениями / Под общ. Ред. Комаровского В.С. М.: Изд-во РАГС, 2003; Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Политические исследования. М.: 2003. № 3; и др.

⁴ Нейсбит Д. Мегатренды. М.: ООО “Издательство АСТ”; ЗАО НПП “Ермак”, 2003. С. 292–293.

⁵ Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Изд-во “Новости”, 1992. С. 88.

⁶ Романов В.Л. Социальная самоорганизация и государственность. М.: Изд-во РАГС, 2000. Гл. 1.

Новое в партологии

Юрий Кузнец,
доктор исторических наук,
профессор

Сборник материалов российско-германского “круглого стола” “Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии”, изданный при поддержке Фонда им. Фридриха Эберта, представляет собой капитальное издание в области сравнительной партологии, выполненное совместно германскими и российскими политологами, учеными Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации и Северо-Кавказской академии госслужбы. Оно посвящено кардинальным проблемам партийной жизни и партийного строительства в Германии и России, содержит обширный теоретический и фактический материал, интересные выводы, обобщения и практические рекомендации.

Нужно сказать, предваряя анализ тех или иных проблем сборника, что тональность немецких и российских авторов, их оценки состояния партий и партийной жизни в Германии и России весьма различны, а в ряде случаев просто противоположны.

Немцы удовлетворены деятельностью своих партий, которые знают, зачем они существуют, почему нужны обществу, а общество знает, зачем ему нужны эти партии. Общество породило их не по чьему-то решению или приказу, а партии верно



служат ему в рамках своей специфики и программных целей. В итоге власть, общество и политические партии образуют стабильную и эффективную систему, гармонизирующую политические, экономические и социальные проблемы и отношения на основе Конституции и права.

Так что тон статей немецких авторов подкупает своим общим позитивным и спокойным отношением не только к текущим проблемам, но и перспективам развития и совершенствования своей партийной системы.

Иное дело – тональность статей российских авторов. Здесь нет, конечно, некорректной эмоциональности, но явственно ощущается недовлетворение состоянием российских партий, результативностью их деятельности, идеино-теоретической слабостью их партийных программ и платформ, а также организационной слабостью, из-за которой многие из них напоминают ракитичного младенца, у которого неразвитые ножки, недостающие до регионов и низовых звеньев.

Ощущается также озабоченность будущим наших партий и тем, как скоро они, наконец, превратятся в действенные механизмы прогресса и поступательного развития общества, внесут позитивный вклад в экономический рост, преодоление бедности,

решение наших социальных и политических проблем.

С полным основанием можно сказать, что статьи российских авторов написаны руками компетентных и неравнодушных исследователей. Здесь следует отметить, что и время, требующееся для становления зрелой партийной системы, еще отнюдь не истекло. Ведь за более чем 1100 лет существования российской государственности и власти многопартийность в России существовала в XX в. не более 9 лет в начале века и 10 лет – в его конце, тогда как в Германии партии действуют с середины XIX в.

Из этого вытекает вывод, что у нас власть в своем развитии намного опередила другие политические институты – партии, представительные и общественные структуры.

Власть в России – больше, чем власть.

Это и мировоззрение, и привычка, и психологический ориентир и традиция повиновения со стороны народа.

При этом власть была всегда крутой, жесткой, даже жестокой, и не только далекой от народа, но и почти всегда противостоящей ему. Гражданское общество при всесилии власти и засилье общины не могло развиваться нормально и не сложилось до сих пор.

В этой связи большой интерес представляет открываящая сборник статья проф. Я.А.Пляиса. В ней дается обзор диссертаций современных российских политологов, посвященных партиям и партийным системам нашей страны. Автор обращается в этой связи к кандидатской диссертации Б.В.Грызлова, общий вывод которого таков: “Если развитие

партийных систем можно рассматривать как индикатор демократизации системы в целом, то верно и обратное – утверждение институтов демократии способствует развитию партий. Поэтому то, что партии в России слабы и неэффективны, означает только одно – пока слаба и неэффективна сама российская демократия” (С.15).

Такая оценка сурова, но справедлива.

Но как быть с извечным и роковым российским вопросом “Что делать?”.

Ведь мы имеем то, что имеем. Другие, лучшие партии из мечты не возникнут. Предстоит долгая, настойчивая упорная работа в области партстроительства с учетом передового отечественного и зарубежного опыта. В этом смысле опубликование российско-германского сборника является определенным вкладом в удовлетворение общественного интереса к вопросам партстроительства и партийной жизни. Все это тем более важно в свете предполагаемого перехода в 2007 г. к выборам в Госдуму только по партийным спискам и к отмене одномандатных округов. Мера эта направлена, очевидно, на повышение роли, активности, ответственности и значения политических партий в избирательном процессе и в жизни общества.

Стоит отметить, что она инициирована опять-таки властью, а не самими партиями и не обществом. Видимо, в связке “власть – общество – партии” первая и в этом случае проявила инициативу и вынуждена была заняться общественно-политической инженерией в сфере партстроительства, по меткому выражению известного политолога И.М. Кривогузя.

Можно надеяться, что некоторое оживление партийной жизни будет достигнуто. Но все равно путь к созданию цивилизованной партийной системы в России потребует длительного времени и больших усилий.

В сборнике внимание читателей привлекут материалы всех четырех разделов:

- “Теоретико-методологические подходы к анализу политических партий и партийных систем” (статьи Я.А.Пляиса, Х.Потткофф, Г.В.Полуниной, Р.Ф.Матвеева, С.Н. Пшизовской);

- “Опыт партийной демократии в Германии” (М.Бубе, О.Нидермайер, Н.Карамышева, А.Круглов);

- “Современное состояние и тенденции развития партийной системы России” (статьи 11 российских авторов); “Региональный аспект формирования партийной системы России”).

Этот раздел, вероятно, особенно интересен читателям, поскольку в литературе по партстроительству, как и в самом партстроительстве, наблюдается известный “москоцентризм”, и исследование региональных аспектов партийной деятельности остается актуальным и важным делом.

Всего в сборнике 25 научных материалов и сообщений немецких и российских авторов.

Опубликована также резолюция российско-германского “круглого стола” на тему: “Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии”, состоявшегося 6–7 октября 2003 г. в Финансовой академии при Правительстве РФ совместно с Фондом им. Фридриха Эберта.

Имеется также Приложение: перечень российских политических пар-

тий, зарегистрированных в Минюсте РФ по состоянию на 1 июля 2004 г. В Приложении (С. 340–348) даются сведения о 45 партиях. Впрочем, жизнь идет быстро и в сфере партстроительства: в сентябре 2004 г., образовалась еще одна партия – Всероссийская коммунистическая партия будущего (ВКПБ), которая правда еще не зарегистрирована.

Вообще, по мере приближения выборов 2007 г. можно предвидеть дальнейшее увеличение числа политических партий в нашей стране, хотя это само по себе еще не говорит о росте их значения в политическом процессе. Верно сказал Президент РФ В.В.Путин: “Только повседневная связь государства и общества, которую могут и должны обеспечивать крупные партии, способна уберечь власть от совершения крупных политических ошибок”.

В заключение следует отметить, что проведение “круглого стола” с германскими учеными и политиками, плодотворное сотрудничество с фондом им. Фридриха Эберта и само опубликование сборника материалов этого “круглого стола” стало возможным благодаря сложившейся системе научных связей Финансовой академии при Правительстве РФ с рядом учебных и научных учреждений ФРГ. Эти связи отвечают интересам обеих сторон и служат благородному делу обогащения знаний друг о друге и развитию образовательных и гуманитарных контактов.

Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М. Ростов н/Д. 2004. 350 с.

Теория симметрии хаоса и порядка как новый этап познания всеобщих законов эволюции и развития

Владимир Круглов,
доктор военных наук, профессор

Недавно вышла в свет монография Харитонова А.С. “Симметрия хаоса и порядка в круговороте энергии”, которую по праву можно отнести к фундаментальным. В ней излагается новый подход к описанию эволюции и развития мира. Основу этой теории составляет русская (евразийская) онтология, согласно которой мир в целом находится в равновесии, а его внутренняя эволюция держится на “трех китах”. Главным содержанием теории являются законы эволюции и развития. Эти законы носят универсальный характер, так как им подчиняется развитие живой и неживой природы, то есть человека, общества и природы.

Разработанную теорию эволюции автор называет теорией симметрии (динамического баланса) хаоса и порядка.

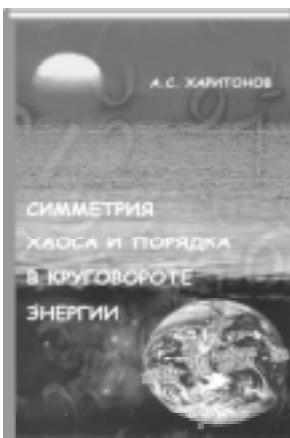
Автор показывает, что в XX в. естествознание развивалось преимущественно в рамках механистической (дуалистической) парадигмы. Эта парадигма построена на основе таких гипотез и постулатов, когда вещество и материальные объекты, во-первых, представляются набором одинаковых частиц, и, во-вторых, они движутся под воздействием внешних сил. Редукционистский характер этой парадигмы проявился в том, что она пренебрегает эволюцией материальных объектов, которая оп-

ределяется прежде всего изменением их структуры. Поэтому эта парадигма столкнулась с трудностями при объяснении эволюционных, особенно долговременных, процессов, на исход которых очень сильно влияют структурные изменения.

Второе начало термодинамики, согласно которому все стремится к хаосу, верно для замкнутых систем только в среднем. В свою очередь, замкнутость систем – понятие сложное и относительное, для которого непросто определить границы применимости. Вот почему наша (эволюционирующая!) Вселенная продолжает жить, хотя по этому фундаментальному и всеобщему, как считалось до сих пор, закону должна наступить ее “тепловая смерть”. Следовательно, если закон увеличения энтропии (хаоса) действует, то должно быть нечто,

что компенсирует рост хаоса. Получается, что этот закон отражает только часть, один аспект развития действительности, то есть он неполный, частный, а не всеобщий. Значит, должен быть всеобщий закон развития! Каков же он?

Автор успешно решил эту проблему на основе **холистической парадигмы триединства**. Развитие парадигмы триединства автором построено на новом способе описания сис-



тем с помощью мер хаоса и порядка, определенных в трех классах переменных (импульсы, координаты, набор типов степеней свободы). Мера порядка и третий класс переменных (число типов степеней свободы) являются новыми характеристиками объектов природы которые введены автором. На их основе и разработана теория симметрии мер хаоса и порядка. В этой теории по-новому определена связь энтропии с вероятностью микросостояний. Симметрия мер хаоса и порядка имеет место при изменении организации системы в природе. Уравнение симметрии хаоса и порядка образует связи частей в целое по известному правилу “золотой пропорции”, которое известно более 25 веков как простейшая математическая модель гармонии. Автором доказано, что *закон развития описывается ростом структурной энтропии (структурного разнообразия)*.

Автор рассматривает в качестве объекта исследования круговорот энергии, который в общем случае состоит из трех универсальных процессов: 1) рассеяния энергии (роста хаоса); 2) концентрации энергии (роста порядка); 3) поддержания равновесия этих двух противоположных процессов. Взаимодействие этих трех процессов порождает “структурную энергию” и эволюцию, выражющуюся в вечном изменении структуры динамических элементов. Автор установил ранее неизвестные условия баланса мер хаоса и порядка для вышеприведенных трех классов переменных и показал их связь с “золотой пропорцией”. Новая теория удовлетворяет трем всеобщим законам природы: закону сохранения энергии, закону превращения энергии и закону причинно-следственной

взаимосвязи явлений в природе. Но выражения этих трех законов автором построены по-новому, через введение “структурной энергии”.

Гармония связана со структурной энергией следующим образом: объекты находятся в вечном движении из-за своей структурной неустойчивости (структурного разнообразия), цель которого – поддержание гармонии в природе и в мире в целом. *Автором впервые получено математическое уравнение, описывающее условия гармоничного развития*.

Гармония – это триадная модель равновесия мира, то, к чему стремятся и для чего существуют объекты природы. Взаимодействие частей, составляющих эти объекты, отклоняет состояния последних от равновесия, чем порождает движущую силу к гармонии. Так происходит развитие. Главное – уметь правильно определить триаду движущих сил. Общее правило выбора триады таково: надо выявить две явных и одну неявную (скрытую) стороны сущности исследуемого явления (процесса). Вспомним Троицу: Отец, Сын и СВЯТОЙ ДУХ!

Из разработанной теории вытекают серьезные научные и практические следствия.

Одним из них является вывод о том, что *борьба структур за существование является всеобщим законом бытия, развития живой и неживой природы*. Выявление, логическое и математическое доказательство в монографии этого фундаментального закона позволяет по-новому рассмотреть все аспекты развития общества и государства. Но особенно плодотворно могут быть применены новые теоретические положения для анализа и прогнозирования в военной сфере.

С их помощью можно уточнить сущность и содержание войны как социального явления. Борьба социальных сил, государств является вечным и всеобщим атрибутом развития человечества. Она ведется непрерывно в самых различных формах – экономической, финансовой, информационной, культурно-идеологической, дипломатической и других мирных формах, принимая иногда крайнее выражение – войну. То государство, которое “ходит” от такой борьбы, в конце концов будет отодвинуто на задворки мировой истории. Особенно недопустима “страусиная позиция” для крупного государства. Один из основных законов geopolитики гласит, что такое государство особенно подвержено различным воздействиям, так как за счет его ослабления или расчленения многие другие государства разрешают многие свои проблемы.

В этом смысле можно говорить о гармонизации отношений после войны и вследствие войны. Построение новых – гармоничных для конкретной военно-политической и международной обстановки – условий и отношений выступает в качестве цели войны. Через определенное время накапливаются новые противоречия, нарушается баланс интересов, то есть достигнутая ранее гармония, и – через новую войну происходит дальнейшее развитие в направлении гармонии и с целью установления гармонии для новых международных условий.

Из теории развития следует также, что в качестве непреложного атрибута и обязательного условия успеха в вечной борьбе любых систем и структур за существование является наступательность, активность.

Поэтому всякие установки только на оборону, сугубо оборонительные доктрины являются антинаучными и вредными практически. Должны использоваться все виды борьбы, и наступательные, и оборонительные. Причем в комплексе, с циклическим переносом центра тяжести от наступательных действий к оборонительным и обратно, а интенсивность действий должна исходно распределяться по “золотой пропорции” ($0,62 : 0,38$), которая порождает видимое многообразие структур и чисел. Это как раз и означает, кстати, ведение действий по законам гармонии, что обеспечивает устойчивость борющейся стороны в международных отношениях и любых конфликтах, вплоть до войны.

Борьба системы за существование предполагает необходимость увеличения ее структурной энергии, то есть количество видов ее возможной структуры. Способность системы видоизменять свою структуру в зависимости от условий будет во многом определять ход и исход борьбы. Чем больше диапазон выбора возможных структур, тем больше шансов на победу в борьбе. Это значит, что в вооруженных силах должны быть различные виды и типы вооружений и сил, которые могут применяться в вооруженной борьбе. В каждой конкретной войне и операции будет использована конкретная совокупность сил и вооружений. Чем больше их выбор, особенно новейших, и тех, которых нет у противника, тем больше вероятность победы. Известно, что американская армия дважды побеждала вооруженные силы Ирака по причине того, что она имела вооружения более широкого спектра и более высокого уровня и вела войну

нового – шестого – поколения, в то время как иракцы вели войну “прошедшую” и, естественно, проиграли.

Другим важным выводом из разработанной теории является методологический подход к определению пропорций в вооружениях и военной технике. Особенno это важно для определения соотношения компонентов стратегических ядерных сил. Строительство и развитие триады СЯС необходимо осуществлять также по “золотой пропорции” после определения приоритета в ее триаде. Этот подход является универсальным при определении соотношений для любого количества типов вооружений любого вида и рода войск Вооруженных Сил.

Рассмотренными вопросами применение новой теории эволюции и развития, конечно, не исчерпывается. Любой аспект военной области и сферы безопасности может быть проанализирован и спрогнозирован на основе этой теории.

Анализ теории симметрии хаоса и порядка показывает, что она эффективна и плодотворна для применения и в других сферах и отраслях деятельности. Каждый их представитель – экономист, управленец и т.д. – может найти подходы и методы для решения своих проблем.

Таким образом, работу А.С.Харитонова можно оценить как очередной и важный шаг в развитии науки. По причине своей фундаментальности, теоретической и практической значимости она послужит возрождению Отечества.

Харитонов А.С. Симметрия хаоса и порядка в круговороте энергии. М.: “ЦАЦ – Энергия”. 2004. 172 с.

Кто в ответе за приватизацию в России?

Елена Ведута,
доктор экономических наук, профессор

Цель монографии – подвести итоги приватизации в России, рассказав правду о реформах 90-х годов и личной ответственности реформаторов.

Судя по первому вводному разделу книги “Вместо предисловия”, на такой шаг авторы решились после громких расследований в США по поводу обогатившихся в процессе приватизации американских экспертов, использовавших для этого секретную информацию Правительства РФ. Авторы высказали надежду, что их книга поможет хотя бы в ряде криминальных случаев показать ответственность либерал – реформаторов за действия их американских подчиненных.

К сожалению, витиеватость рассуждений авторов наводит на мысль, что расследования по поводу “честной” приватизации в РФ зависят, прежде всего, от “разрешения” в США и затем уже от “разрешения” у нас. Тем не менее, авторы книги, предвосхищая “разрешение” у нас, решили внести свой вклад в подведение итогов приватизации.

Как и положено научной монографии, в первой главе определяется категория собственности, исследуется роль приватизации в развитии глобализации и создания эффективного собственника. Следуя политэкономической терминологии, авторы считают, что суть отношения собственности – это комплекс частных отношений управления, распре-

деления, обмена и потребления. Странно, что в этом определении отсутствуют отношения по поводу производства. Просто вводить категорию собственности, не исследуя ее место в эффективной организации национального производства, бессмыленно. Авторы от этой проблемы ушли, называя мифом предположение, что приватизация способствовать повышению эффективности как отдельных предприятий, так и экономики в целом (с.9).

Безусловно, приватизация может нанести вред эффективному развитию национальной экономики, что и было доказано "умелыми" действиями реформаторов. Можно привести и обратный пример. Так, в период НЭПа, когда развитие малого и среднего бизнеса при сохранении у государства командных высот в экономике способствовало быстрому ее восстановлению и достижению финансовой стабилизации в стране. В чем же причина успехов и провалов приватизации? Как всегда все в том же – в уровне экономической просвещенности страны и нравственности тех, кто проводит приватизацию. Этим и объясняется быстрое продвижение либералов во власть.

Исследование категории собственности вне организации эффективного национального производства уводит авторов брошюры в сторону использования приватизации для массового участия общества в управлении и распределении. Такая же "болезнь" была и у Горбачева, считавшего, что профessionализм в организации эффек-

тивного управления производством можно заменить массовым участием. До сих пор много говорим о налогах, социальной политике и т.д., не понимая, что каждый налог выполняют определенную функцию в системе "национальная экономика" и влияет, в свою очередь, на цены и доходы бюджета, на социальную политику и т.д. Конечно, можно и дальше много говорить и делить остатки национального богатства, а затем искать и судить виновников преступной приватизации и смены

демократии диктатурой. По мнению авторов, виноваты либералы-реформаторы и "Вашингтонский консенсус". А как же тогда Горбачев и Ельцин? Их подставили или они этого сами хотели?

Далее авторы возвращаются к теме эффективного собственника. Критикуя реформаторов об отсутствии у них понятия эффективности, авторы также не дают научного определения этой категории

рии, подменяя его рассуждениями о возможности использования некоторых показателей для ее измерения. Далее авторы переходят в область анализа конкретных примеров, когда жесткий контроль за менеджментом не позволяет скрыть прибыль компаний и увести в офшорные зоны. Контроль – это, конечно, хорошо, но невозможно его обеспечить, если бухгалтерский учет ориентирован на скрытие налогов. Монополисты всегда получают прибыль за счет роста цен, а эффективность при этом для общества – отрицательная. Так что авторы правы, когда заявляют о необходимости



вначале научно определить эффективность, и лишь затем формировать эффективного собственника.

Во второй главе авторы исследуют роль приватизации и национализации в эффективном хозяйствовании. Однако в этой же главе прослеживается и другое понимание этих процессов с позиции активного вовлечения граждан в процессы управления. Такой двойственный подход к преобразованиям собственности объясняется как отсутствием у авторов четких формулировок понятия эффективности, так и смещением задачи эффективно управлять производством, что могут сделать только профессионалы, с задачей справедливого распределения доходов, предполагающей организацию действенного контроля со стороны масс трудающихся.

В этой же главе авторы рассматривают опыт приватизации в странах Западной и Восточной Европы, что представляет, безусловно, интерес. Содержащаяся в брошюре похвала приватизации, проведенной Тэтчер, сомнительна. Известно, что темп экономического роста за период ее пребывания у власти остался нулевым, производство деградировало, выросла безработица, что и вынудило консерваторов срочно поменять ее на Мэйджа. Более того, содержащийся анализ приватизации во Франции и в странах Восточной Европы, должен был натолкнуть авторов на мысль, что степень бесшабашности в проведении приватизации в той или иной стране зависит от ее экономической просвещенности, сплоченности нации в понимании интересов и той роли, которую отводят стране транснациональные кор-

порации (ТНК). Именно поэтому либерал-реформаторы игнорировали опыт приватизации в других странах.

Изучая ситуацию в России и логику реформаторов в третьей главе, авторы почему-то не задают вопрос, “куда идем мы с Пятачком?”, а сразу ставят вопрос “как реформировать?”. На наш взгляд, если болезнь пациента не выявлена, то любые радикальные меры “вслепую” его лишь добьют. Приводя интересные мнения известных ученых о практике приватизации в РФ, авторы ссылаются на мнение академика Петракова Н.Я., что для повышения эффективности экономики приватизации подлежала сфера потребительского рынка, а не отраслевых гигантов. Кто позволил Чубайсу и Гайдару провести приватизацию не так, как рекомендовали ученые? Авторы отвечают – родная КПСС. Но тогда возникает вопрос о персональной ответственности тех, кто позволил, а не только тех, кто выполнил задачу. В качестве героя приватизации в четвертой главе авторы ограничиваются фамилиями либерал-реформаторов, иностранных экспертов, Черномырдина и Силаева. Но ведь речь идет о государственной измене, так как в 1991 г. распался СССР по международному сценарию, принятому в Альбахе.

В пятой, шестой и седьмой главах авторы скрупулезно расписывают этапы и механизмы российской приватизации, механизм привлечения иностранных инвесторов в российской приватизации, а также действия Счетной палаты и “антикризисного кабинета” по прекращению разворовывания национального богатства. Неудачи этих действий авторы объясняют коррумпированностью

должностных лиц, умышленными искажениями стоимости для приведения предприятий к банкротству. И опять-таки возникает вопрос о причинах коррумпированности и возможности умышленных искажений. Можно ли на эти серьезные вопросы ограничиться примитивными ответами, типа “Во всем виноват Чубайс”. При таких ответах он становится просто героем, закамуфлировавшим отсутствие у властных структур научного подхода к управлению экономики криками в поисках виновных.

В восьмой главе авторы анализируют достижение заявленных семи целей приватизации и приходят к выводу, что лишь одна из них - “создание условий для расширения масштабов приватизации реализована” полностью. Рассмотрев неутешительные итоги приватизации в социальной сфере и по отраслям экономики, авторы приводят примеры стратегически важных предприятий, перешедших под контроль иностранных фирм. Глава заканчивается перечислением критериев банкротства предприятий, вытекающих из Постановления Правительства и выводом, что создание вертикально интегрированных структур путем холдинговых схем приватизации позволила минимизировать выплату налогов и сосредоточить прибыль в виде наличных рублей у олигархов. А как все-таки о причинах неплатежеспособности предприятий? Ответа – нет, так как здесь требуется научный подход к определению цен воспроизводства в условиях данного периода, для которых соблюдается закон равновесия: все, что произведено, стоит ровно столько, сколько затрачено. Правильный расчет цен производителей делает бессмысленным саму процес-

дуру банкротства. К сожалению, об этом авторы не пишут, как впрочем, и о необходимости научного подхода к решению экономических проблем. Обвинить во всем Чубайса проще.

В послесловии авторы сожалеют, что в стране не было хороших специалистов – рыночников. Почему рыночников, а не, например, плановиков или финансистов? И в чем же причины провала реформ? В Чубайсе или в некомпетентности и безнравственности тех, кто им воспользовался? Что будем делать дальше? Авторы правильно отвечают, что под зонтиком приватизации происходил грабеж в интересах кучки государственных чиновников и кучки капиталистов-олигархов, “причем часто и разницу-то между ними уловить сложно” (с. 143). Но вот то, что общество обязательно возьмет их за шиворот и спросит “где деньги?”, совсем не обязательно. Кстати, и сегодня ключевыми направлениями деятельности экономического крыла Администрации Президента остается продолжение приватизации и привлечение иностранных инвесторов (как правило, тех, кто вывез деньги из России в ходе приватизации ее национального богатства), и, следовательно, продолжение разрушения единого народнохозяйственного комплекса в интересах “Вашингтонского консенсуса”. Почему продолжается? Опять виноват Чубайс? Авторы считают, что после взятия за шиворот Чубайса можно построить нормальное капиталистическое хозяйство без Чубайса, т.е. повторить все сначала. Правда, и рыночников-специалистов из Высшей школы экономики, поддерживаемой Чубайсом, хоть пруд пруди.

В целом, брошюра, конечно, интересная, поскольку напоминает о том, что помимо олигархов и их сподвижников, ориентированных на Запад, в России еще немало тех, кто стремится вернуться в прошлое и заново повторить эксперимент с переделом собственности. Тем самым, авторы брошюры, оставаясь в прошлом, уходят от проблемы научной организации экономики, к выполнению рекомендаций "Вашингтонского консенсуса", кидая Чубайса на растерзание толпы.

Чубайса нам не жаль. Тем более он и сегодня чувствует себя прекрасно. Жаль Россию, которую вновь стремятся вернуть в прошлое, чтобы повторить настоящее. Уже и так за эксперименты заплачена высокая цена. Рано или поздно Россия выйдет в будущее – на третий путь самостоятельного конструирования национальной экономики, нацеленной на устойчи-

вый рост качества жизни ее граждан. На пути России в будущее не будут нужны ни говоруны-рыночники, ни теоретики-математики с анализом "процесса пошел" для прикрытия жадного деления доходов и собственности. Наступит время экономистов-кибернетиков, способных сконструировать систему управления развитием национальной экономикой, саморазвивающуюся в направлении устойчивого роста ее конкурентоспособности за счет активизации инновационной деятельности реального сектора. Именно в этом заинтересован нарастающий по силе третий социальный слой России – молодые предприниматели и интеллигенция, связавшие свою жизнь с Россией.

*А.И.Подберезкин, С.П.Стреляев, О.А.Хохлов,
Я.И.Ястребов. Из истории приватизации в
России. М.: Ступени. 2004.*

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор К 005-93. Код ОКП-95 2110.
Издание зарегистрировано в Комитете по печати РФ. Регистрационный № 012093.

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имен, географических названий и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится данных, не подлежащих открытой публикации.

Редакция может публиковать статьи в порядке обсуждения, не разделяя точку зрения автора.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются. При перепечатке материалов ссылка на «Обозреватель-Observer» обязательна.

Адрес редакции: 115054, г. Москва, ул. Бахрушина, д. 32, стр. 2.
ООО «РАУ-Университет». Тел./факс: (095) 959-2253.

E-mail: observer@mail.magelan.ru Электронная версия: <http://www.rau.su>

Подписано в печать 25.10.2004. Формат 70x100 1/16. Печ.л. 8,0. Печать офсетная.

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии ООО "Джей Ти Принт". Заказ №