

N 1(168)



ИЗДАТЕЛЬ
ООО "РАУ-Университет"

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР
ШТОЛЬ В.В.

РЕДАКЦИОННАЯ
КОЛЛЕГИЯ

ЕРЕМЕНКО И.Н.
(исполнительный директор редакции)

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.

АРИСТОВ В.В.

БОВИН А.Е.

ГАБАРАЕВ Б.А.

ГАЛОГАНОВ А.П.

ДЕЛЯГИН М.Г.

ДУДАРОВА В.Б.

ЕФИМОВ Б.Е.

ЖУРКИН В.В.

ЗОРИН В.С.

ИВАШОВ Л.Г.

ИВЛЕВ Г.П.

КАШЛЕВ Ю.Б.

КРЕМЕНЮК В.А.

ЛАДЫГИН Ф.И.

ЛАПТЕВ П.А.

Обозреватель - Observer

Внутренняя политика

- **Очередные задачи патриотической власти.** *М.Рогозин, В.Павленко*
- **Групповой социально-политический портрет москвича.** *О.Муштук*

Внешняя политика

- **Янки в Ираке.** *К.Брутенц*

Военно-политические проблемы

- **Роль НАТО в миротворческом процессе.** *В.Штоль*
- **Вырвется ли на свободу "ядерный джин"? В.Круглов, А.Скуридин**

Экономика

- **Стратегия модернизации России.** *Д.Кузьмин*
- **Экономика - основа устройства России.** *А.Адамеску*
- **Межрегиональные различия в производстве валового продукта**

в краткосрочной перспективе. *М.Голубицкая*

Наука

- **Политические решения: теория и российская теневая практика.** *В.Воротников*
- **Конституционно-правовой механизм внешней политики России: теоретические основы.** *Е.Павлов*

Право

- **Правовое обеспечение безопасности детей.** *А.Сухарев*
- **О легитимности Международного трибунала по бывшей Югославии.** *Н.Михайлов*

Рецензии

- **США и Россия: экономические интересы в Каспийском регионе.** *В.Котилко*

ЛЬВОВ Д.С.
МАКАРОВ В.В.
ПОПОВ В.И.
ПРИМАКОВ Е.М.
СЕМИГИН Г.Ю.
СУХАРЕВ А.Я.
ТИТАРЕНКО М.Л.
ТОРКУНОВ А.В.
ШАХНАЗАРОВ К.Г.
ЯКОВЛЕВ В.Ф.

Ежемесячный
информационно-аналитический
журнал
«Обозреватель–Observer»
издается с 1992 г.

Оригинал-макет подготовлен редакцией информационно-аналитического журнала «ОБОЗРЕВАТЕЛЬ
- OBSERVER».

Адаптирован для WEB [службой поддержки](#).

ОЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ПАТРИОТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ

Михаил Рогозин,
священник

Владимир Павленко,
кандидат политических наук,
политолог

Зоны РФ по степени водообеспеченности

Большинство политиков и политологов сходятся в том, что декабрьское голосование не просто предопределило победу В.Путина на предстоящих президентских выборах, но и сделало их практически безальтернативными. Это подтверждается и неучастием в них лидеров ведущих партий. Однако состав конкурентов, а, точнее, спарринг-партнеров основного кандидата - тема отдельного разговора, предметом которого являются конкретные технологии осуществления власти в условиях режима, за которым все прочнее укрепляется название "управляемой демократии".

Впервые об этом феномене заговорили после президентских выборов 2000 г., в контексте "управляемой многопартийности". Следующий этап - весна 2001 г., слияние движений "Единство" и "Отечество - Вся Россия". Важный момент: поначалу "управляемость" рассматривалась в контексте соединения властных интересов с корпоративными. С наступлением на олигархов ее стали ассоциировать со слабостью общественно-политических институтов и бюрократизацией государственных.

Нынешняя популярность этой темы обусловлена победой "Единой России" и формированием в нижней палате пропрезидентского правоцентристского большинства. Выступая на первом пленарном заседании Государственной думы, президент В.Путин подчеркнул, что главным итогом развития страны в минувшее четырехлетие он считает прекращение противостояния и консолидацию общества¹. Ранее им же было заявлено о том, что итоги выборов в полной мере "отражают общественные настроения"².

Еще конкретнее эту мысль сформулировал политолог С.Белковский, считающий, что "пропутинские" силы - "Единая Россия", ЛДПР и "Родина" - смогли лучше записной оппозиции выразить именно протестные настроения. Чем, в конечном счете, и обрекли ее на поражение³.

Примечательно, что ни сторонники, ни противники Кремля, по сути, не берут под сомнение сам факт существования "управляемой демократии". Спор, в основном, ведется вокруг оценочных характеристик, а также по вопросам, связанным с перспективным видением дальнейшего развития страны, особенно, через призму "проблемы 2008 г."

Россия в контексте мировых тенденций

Первый и основной итог парламентских выборов заключается в том, что в стране происходит кристаллизация национального самосознания, отражающая общую направленность мирового развития: противостояние по идеологическим и социально-экономическим признакам сменяется столкновением цивилизаций.

Развитие этой тенденции ранее других уловил американский политолог С.Хантингтон, высказавший мнение, что субъектами новой мировой системы являются не государства или их альянсы, а цивилизации⁴. Правота этого подхода подтверждается изменением внутренней обстановки в ряде европейских стран, где традиционного противника либералов в лице левых - социалистов (социал-демократов), постепенно сменяют крайне правые. Ультраконсервативные настроения дают о себе знать и в США.

Западные политологи, конечно же, связывают между собой успехи национально-консервативных сил в различных странах, но объясняют их весьма поверхностно - фрагментацией общественного сознания на фоне устранения "советской угрозы". На деле причины носят скорее мировой, нежели внутренний характер. Глобализации в ее нынешнем виде препятствуют социокультурные различия народов, стран и их групп. Их интенсивность определяется не уровнем экономического развития, а духовными и историческими различиями. Именно поэтому нынешний кризис европейского социализма проявляет себя не только в электоральных успехах крайне правых, но и в постепенном

поправлении самих левых, как это произошло с лейбористской партией Великобритании, соцпартией Сербии или нашей КПРФ.

Возвращаясь к концепции Хантингтона, следует принять предложенное им разделение цивилизаций на "рациональные" и "традиционные". С одной принципиальной поправкой: признав их самостоятельными типами, а не различными ступенями эволюции единой общечеловеческой цивилизации, которой на самом деле не существует, и никогда не существовало. Тем самым опровергается распространенное мнение, что Россия представляет собой промежуточный тип цивилизации, задержавшейся в состоянии перехода от традиционализма к рациональному устройству западного типа. На самом деле в нашей стране на протяжении длительного исторического времени сохраняется другое противоречие: между ориентированной на Запад элитой и большинством общества, в котором, несмотря на все изменения последнего десятилетия, доминируют традиционные настроения.

Равноправие "традиционных" цивилизаций с "рациональными" означает признание за ними права на выдвижение собственных глобальных цивилизационных проектов, отличных от западного. И это действительно происходит.

Наглядным примером служит китайский проект, перспективы которого, на фоне успешного осуществления КНР национальной космической программы, становятся все более отчетливыми.

Никто не снимал с повестки дня исламский глобальный проект. Конечно, центристские тенденции в этой части мира пока уступают центробежным. Но имеются практически неограниченные сырьевые ресурсы, а также технологические лидеры - мусульманские государства Юго-Восточной Азии и Пакистан. Функционирует, причем успешно, ряд панисламских организаций, ведущей из которых является "Исламская конференция" (ОИК).

Наконец, в последние несколько лет все активнее дает о себе знать индийский проект, прологом к которому послужило успешное создание в Индии ядерного оружия.

Содержание этих проектов оценивается по-разному. Известный экономист М. Делягин, например, делает упор на типологических признаках - финансово-экономических, религиозных, этнических⁵. Один из идеологов народно-патриотической оппозиции А. Проханов вперед других выносит исторические и геополитические аспекты⁶.

На Западе, особенно в последнее время, все больше говорят о различиях между США и Европой (американцы при этом подчеркивают собственное лидерство, а европейцы - обособление Америки)⁷. Однако большинство этих работ носит либо констатирующий, либо ангажированный характер.

Наиболее близко к пониманию новой расстановки мировых сил, на наш взгляд, подошли А. Зиновьев, М. Хазин, В. Аверьянов и другие ученые, не просто отделившие Запад от "не-Запада", а США - от остального мира, но и обратившие внимание на существование сразу двух американских проектов, каждый из которых претендует на роль глобального.

Если обобщить, то выясняется, что дело - в различии интересов американской элиты.

Та ее часть, что следует за республиканской партией, опирается на "реальный сектор" американской экономики и отстаивает национальные интересы.

Другое же крыло, рассматривающее сферой своего влияния весь мир, тесно связано с демократической партией и ее опорой в лице мировой финансовой элиты и транснациональных корпораций (ТНК).

Во время "холодной войны" обе части американской элиты объединялись друг с другом и с Западной Европой, понимая, что иных способов успешного противостояния СССР у них нет. Сейчас ситуация изменилась, и в западном лагере началась борьба за лидерство, в которой американский истеблишмент поделился надвое, оказавшись по разные стороны баррикад. У. Кристофер, бывший госсекретарь в первой администрации Б. Клинтона, считает, что США, проявляя неуважение к союзникам, оказались "во внешнеполитической пропасти"⁸. А помощник президента Дж. Буша К. Райс, напротив, убеждена, что спор идет между "реалистами", выступающими за стабильность мирового порядка, и "идеалистами", для которых главное - верховенство демократических ценностей⁹.

Раскололась и Европа.

Экономическая "ось" континента в лице Франции и Германии стремится ограничить свою зависимость от США вопросами безопасности. А Великобритания и "новые" члены европейского сообщества, прежде всего, Испания и Польша, в борьбе за лидерство продолжают нуждаться в американской поддержке.

Наиболее четко новая расстановка мировых сил сформулирована Л. Ивашовым, отделившим "иерархически структурированную сеть транснациональной финансовой олигархии" от "национального капитала США"¹⁰. Генерал

считает, что борьбу за установление мирового господства ведут две концепции: администрации Буша, представляющей США как государство и мировой финансовой элитой, стремящейся подчинить себе всех, включая саму Америку. События 11 сентября он считает ответом финансовой олигархии на победу государственнической концепции Буша¹¹. Правоту Ивашова косвенно признает и такой "столп" мировой политики, как Г.Киссинджер: "В рецептах, которые США прописывают миру, ...прочитываются собственные домашние проблемы или сентенции времен "холодной войны"¹².

Глубокая моральная и духовно-нравственная оценка как самого глобализма, так и его влияния на человечество принадлежит Патриарху Московскому и Всея Руси Алексию II, полагающему, что традиционный миропорядок, основанный на принципах суверенитета и территориальной целостности, сегодня уступает место новому, базирующемуся на "праве сильного". В основе его, как считает председатель РПЦ, находится не справедливость, а своеволие¹³.

Очевидно, что борьба американских глобальных проектов влияет на все мировое сообщество. Но воздействие ее на Россию, как на ключевой субъект постсоветской части евразийского пространства, особенно сильное. Критического переосмысления с этой точки зрения требует многое.

Что именно? Предложим ряд тезисов, безусловно, дискуссионных, требующих дополнительной и разносторонней проработки. Но, тем не менее, максимально актуализированных всем ходом мирового развития, особенно, в последние годы.

Первое. Внешняя политика РФ в первой половине 90-х годов в одностороннем порядке ориентировалась не просто на США и Запад, а на конкретный глобальный проект, осуществлявшийся демократической администрацией Б.Клинтона и стоящими за ней группами транснациональных финансовых интересов. В рамках этого проекта России отводилась (и отводится) роль, во-первых, надежного и бесперебойного производителя сырьевых ресурсов, а, во-вторых, "щита", отгораживающего Запад от Китая, исламского мира и других проблемных регионов.

Сошлемся на мнение известных представителей западной дипломатии. Бывший генсек НАТО Х.Солана убежден, что нашу страну следует поддерживать прежде всего как поставщика природного газа и нефти¹⁴.

А бывший зам. госсекретаря США С.Тэлбот считает, что Россия "...уже достаточно подвязана, чтобы проводить интересы США и на Западе, и на Востоке"¹⁵.

В том, что это - не пустые слова, убеждает так называемая "посредническая" миссия В. Черномырдина при урегулировании международного кризиса, возникшего в результате "гуманитарной интервенции" США и НАТО в Югославии.

Второе. Поддержка, оказанная В.Путиным Дж.Бушу после событий 11 сентября, в целом, соответствовала национальным интересам России, ибо укрепляла его позиции во внутреннем противостоянии с демократами. Поскольку ответа на вопрос, чем на самом деле были эти события - трагедией или провокацией, - ждать, очевидно, придется долго, иного варианта противодействия наиболее опасным глобалистским тенденциям, как бы парадоксально это не звучало, у В.Путина не было. Тупик, в котором оказалась американская внешняя политика в результате военных авантур в Афганистане и Ираке, это подтверждает.

Другое дело, что был допущен ряд новых перехлестов, причем, отнюдь не необходимых. Речь, прежде всего, идет об американском военном присутствии в Центральной Азии, а также о фактическом само-устранении России от участия во внутриафганском урегулировании.

Третье. Поражение демократов на президентских выборах 2000 г. не отменило, а лишь отодвинуло реализацию планов мировой финансовой элиты, главный из которых - фактический раздел России на сферы влияния различных ТНК. Просто на пути этих планов появилось препятствие в лице собственных неоконсерваторов, которое демократы рассчитывают устранить на выборах 2004 г.

Из этого следует, что российским национальным интересам в большей степени отвечает победа Дж. Буша, нежели любого из его демократических оппонентов.

И четвертое. Все сказанное отнюдь не отменяет необходимости более активного отстаивания Россией своих национальных интересов (причем, прежде всего, на постсоветском пространстве). Интенсивность противодействия этим интересам со стороны США и Запада не меняется в зависимости от того, кто находится в Белом доме. Усиливаются или ослабевают лишь возможности и ресурсы тех, кто его организует и контролирует. Поэтому рассчитывать на реальное стратегическое партнерство с США, как призывает "цвет" российской политической, деловой и, к сожалению, научной элиты, не только бесперспективно, но и самоубийственно.

Это тем более очевидно, если учесть долгосрочные геополитические интересы наших стран, которые сталкиваются в главном - борьбе за контроль над евразийским континентом и его ресурсами. Без военно-политического присутствия в Евразии, как следует из рассуждений того же Бжезинского, США - региональная держава, влияние которой территориально ограничено рамками доктрины Монро. (Что, кстати, доказано историческим периодом до 1945 г.). В то время как Россия, уже в силу своего геополитического положения, - держава мировая, глобальная.

Получается, что выбор будущего во многом зависит от того, какой из конкурирующих в США глобальных проектов будет реализован. Что, в свою очередь, тесно связано с исходом политического противостояния, частью которого является начавшаяся президентская кампания. Многое, но не все.

Российский глобальный проект

Практически во всех приведенных схемах России отводится роль статиста - арены соперничества остальных великих держав. Объяснить это можно только одним: эгоизмом ельцинской элиты, которая смотрит на мир через призму потребительских интересов, видит будущее страны в сохранении зависимости от Запада, тесно связана с ТНК и не заинтересована в восстановлении роли России как самостоятельного субъекта (а не объекта) мировой политики.

Вывод очевиден: вопреки сопротивлению сторонников глобализации, России необходим собственный глобальный проект, сравнимый по масштабам с советским, но построенный на принципиально иных основах, определяемых "традиционным" (по типологии Хантингтона) характером русской (именно русской, а не российской) православной цивилизации. Цивилизации, играющей роль государствообразующей скрепы, на которую, как в детской пирамидке, нанизываются цивилизации и культуры других народов, - как нынешней Российской Федерации, так и всей "большой России" в границах СССР.

Однако воссоздание "большой России" - лишь первый этап такого проекта, составляющий повестку дня второго президентского срока В.Путина. Второй этап, выходящий за рамки 2008 г. может включать возвращение России роли той силы, которая уравнивает различные центры мирового влияния, препятствуя дальнейшему развитию западной экспансии. Поэтому в средней и долгосрочной перспективе взаимодействие с Китаем, Индией, а также мусульманскими государствами Центральной Азии и "южного подбрюшья" СССР для России гораздо важнее партнерства с Америкой и Западом в целом. Отдадим должное опыту и геополитическому предвидению Е.Примакова, который, еще в конце 90-х годов выдвинул проект трехстороннего российско-китайско-индийского альянса, способного создать на евразийском континенте принципиально новую конфигурацию сил, уравнивающих угрозу, исходящую от американского экспансионизма. (Формирование такого альянса З.Бжезинский относит к числу главных угроз глобальному лидерству США¹⁶).

Что касается текущей ситуации, то российская внешняя политика просто обязана учитывать расстановку внутренних сил в США, как и обострение их противоречий с Европой, используя все это в собственных интересах. Задача исключительно сложна: не допустив (раньше времени) новой "холодной войны", восстановить доминирующие позиции России на постсоветском пространстве.

Нужно ли, однако, говорить, что практическая реализация ни первой, ни второй частей подобного проекта невозможна в условиях продолжения вакханалии и произвола, когда государственная власть и ее политика превращаются в объект бездоказательной и неконструктивной критики со стороны псевдодемократической "пятой колонны", отстаивающей известный большевистский принцип "поражения своего правительства в грабительской войне".

Само использование этого принципа для дискредитации российской власти и подрыва ее общественной поддержки объективно побуждает к выбору авторитарной модернизационной модели, частью которой и является формирующийся режим "управляемой демократии". Использование любого иного варианта, особенно либерально-демократического, в этой ситуации становится игрой по чужим правилам, победить в которой невозможно.

Итоги парламентских выборов свидетельствуют, что общество верно оценило как саму эту дилемму, так и своеобразный сигнал, поступивший от власти, - ее готовность развернуться в сторону национальных интересов. В.Путину, по сути, выдан аванс, оправдать который, однако, можно только дальнейшими, более решительными действиями.

Еще один важный вывод. Успех на выборах сопутствовал не просто пропрезидентским партиям, а тем из них, которые, пусть и интуитивно, не только нащупали настроения российского реванша, но и поддержали его основу - внеидеологическую консолидацию общества (именно общества, а не элит).

Задачи и перспективы патриотического движения

Главные итоги декабрьского голосования - триумф сторонников В.Путина и провал его оппонентов в лице "традиционных" идеологических партий - КПРФ, СПС и "Яблока".

Где причины того и другого?

Сошлемся на мнение С.Тэлбота, достаточно точно подводящего главный итог первого президентского срока: "Путин вывел страну из состояния кризисной усталости"¹⁷. Поэтому, как справедливо указывает редакционная статья в журнале "Профиль", счет в новой Думе идет не на результаты партий, а на проценты поддержки действующего главы государства¹⁸.

Что касается поражения "традиционных" идеологических партий, то это своеобразный ответ общества на их неспособность подняться над интернациональными принципами, оторваться от них, превратившись в силу, способствующую, а не препятствующую национальному рывку. Слишком тесна их связь с сырьевыми корпоративно-олигархическими интересами, являющимися, в свою очередь, той самой "пятой колонной", которая активно заинтересована в проведении идей глобализации внутри России*.

И еще. Очевидно, что их провал находится в русле усиления межцивилизационных противоречий. Значит, Россия верно улавливает мировые тенденции. Правильная постановка проблемы, как известно, - половина ее решения.

Теперь о ведущих партийных силах.

События, произошедшие уже после 7 декабря, показывают, что "демократы", в целом, остаются в рамках интернационально-западной парадигмы (что подтверждает их тесную взаимосвязь с определенными кругами на Западе). Как иначе объяснить, что самовыдвижение И.Хакмады послужило источником не консолидации, а новых разногласий?

Что касается КПРФ, то в партии ситуация усложняется, становится все более противоречивой. С одной стороны, сохраняется (и даже усиливается) влияние леволиберального крыла, ориентированного на социальные ценности европейского типа. Да и в самой среде сторонников Г.Зюганова, к сожалению, по-прежнему сильны классовые настроения, апологеты которых оценивают положение, в котором оказалась партия после выборов, с позиций интернациональной марксистско-ленинской методологии^{**}. С другой стороны, компромиссный вариант, найденный участниками пленума ЦК и внеочередного съезда партии в виде победившей кандидатуры Н.Харитоновой, в наибольшей мере соответствует тенденциям, формирующимся в стране. И даже не потому, что партийный кандидат в президенты - офицер действующего резерва ФСБ, на чем немедленно сделали упор либеральные СМИ. А в силу консолидирующего характера его фигуры, предотвращающей маргинализацию зюгановского электората и его расползание по мелким организациям скорее националистического, чем державного толка.

Менее интересна ситуация в ЛДПР. Выйти за рамки клиентеллы "лидерского" типа она не способна, причем, органически. А это предопределяет ее будущую судьбу, которая вряд ли отлична от судьбы "Яблока". Недаром некоторые острословы еще в середине 90-х годов говорили о Явлинском, как о "Жириновском для интеллигенции".

Сегодня, после окончательного краха демократических иллюзий, интеллигенция, прежде всего, "разночинная", начала избавляться от леволиберальных настроений. Значительная ее часть на выборах поддержала блок "Родина". Его несомненный успех - наиболее примечательный их итог. Тем актуальнее становится обсуждение его будущего.

Главная проблема - в точном идеологическом самоопределении. "Левоцентристская" платформа, о которой заявил Д.Рогозин¹⁹, на наш взгляд, - не выход. Ибо правая ниша, где, как показали выборы, сосредоточена основная часть интеллектуального потенциала, фактически оставляется на откуп не только конструктивным силам в лице "Единой России", но и популистам, типа В.Жириновского. А также либералам: линия на создание "объединенной демократической партии" уже провозглашена, и недостатка в средствах, надо полагать, не предвидится; если что их и подведет, так это явный дефицит новых идей и лидеров.

Куда перспективнее для "Родины" сформировать не "левоцентристскую", а по-настоящему правую (без кавычек и дипломатических экивоков), державно-патриотическую партию, инкорпорировав в ее идеологию не только духовные и национальные, но и социальные идеи и ценности.

Предвидим шум и обвинения в "фашизме" - неминуемые для поборников "общечеловеческих" ценностей, на которых подобное сочетание действует, как на быка красное. Поэтому подчеркнем: фашизм - отнюдь не российская и не русская, а европейская идеология, свойственная "государствам-нациям", которая, к тому же, полностью игнорирует многовековой духовный опыт христианства.

"Родине" же присуща совершенно иная модель патриотизма - державная, функционирующая не по национальному, а по территориальному признаку. Что, с одной стороны, успешно встраивает ее в курс, осуществляемый В.Путиным, а, с другой, обеспечивает политическую умеренность, толерантность и, следовательно, приемлемость для образованных слоев российского общества.

Если говорить о конкретных путях реализации такого проекта, то это, прежде всего, внедрение в программные положения традиционного мировоззрения, тесно связанного с православием и ценностными установками других ведущих конфессий. Выражаясь словами политолога А.Ципко, "...в идеологии и культурной политике либеральному курсу на разжижение национального сознания, выведение русских из их православного и исторического контекста необходимо противопоставить курс на укрепление исторической памяти, традиций российского патриотизма"²⁰.

Окончательный выбор, безусловно, за руководством блока. Но другой, столь уникальной, возможности создать по-настоящему дееспособную патриотическую организацию с духовно, национально и социально оформленной идеологией более может и не представиться.

В целом, декабрьское голосование позволяет по-новому взглянуть на роль, место и перспективы партийной системы в условиях режима "управляемой демократии".

Главной тенденцией становится переход к устойчивой конструкции, обеспечивающей передачу исполнительных полномочий через конституционную процедуру смены кабинетов. Эволюция взглядов главы государства, во многом обусловившая появление думского правополитического конституционного большинства, ставит в повестку дня вопрос о формировании полупартийной системы: "Единая Россия" плюс КПРФ, "Родина", ЛДПР и другие партии.

С чем связана эта перемена?

Вариантов два: либо имеет место принципиальная установка на полупартийность, либо причиной всему - необходимость окончательного преодоления оппозиционности КПРФ, инструментом которой выступает концентрация пропрезидентских ресурсов, прежде всего, в рамках "Единой России".

И тот, и другой взгляды, несомненно, имеют право на жизнь. Но то, что работает сегодня, завтра может потребовать коррекции. Кроме того, место для определенной интриги сохраняется эффективным участием власти в предвыборной "раскрутке" того же блока "Родина". Из этого, на наш взгляд, следуют два основных вывода:

1. Лидерство "Единой России", как ведущей пропрезидентской силы, главного субъекта возможной полупартийной системы, - свершившийся факт.
2. Но положение это не окончательное, и зависит от результатов (а также темпов) разрешения противоречий, накопившихся в патриотической части спектра; то есть, от самоопределения КПРФ и организационно-партийного строительства в блоке "Родина".

Выскажемся определеннее. Если в патриотическом движении верх возьмут социалистические (социал-демократические) тенденции европейского типа, на его перспективах смело можно будет ставить крест. Реальные возможности открываются только в случае занятия правой, консервативной ниши. И сделать это необходимо как можно скорее и без ложной стыдливости. Не прикрываясь политкорректной риторикой, а открыто и публично, в расчете на доминирующие тенденции мирового развития, с опорой на массовые общественные настроения. "Именно новая система поведения, созданная на старой идеологической основе - православии, - позволила России сказать свое слово в истории Евразии", - утверждал известный русский историк и географ Л.Гумилев²¹.

В актуальности этих выводов (особенно второго) убеждает и общенациональный характер лидерства В.Путина, избравшего (как и следовало ожидать) способом своего участия в президентских выборах самовыдвижение. И расширившего тем самым свою опору за рамки электората "Единой России", превратив ее, по сути, из "электоральной" в общенациональную.

Вместо заключения

Перед В.Путиным - два варианта действий.

Первый: перемирие с олигархами и другими сторонниками "сырьевой" модели экономического развития. (Что, по мнению политолога С.Маркова, означало бы "реализацию планов враждебных президенту финансовых олигархических кланов"²²). И второй - развитие достигнутого успеха за счет опоры на "реальный сектор". Условием для этого становится преодоление неизбежного сопротивления олигархов, а, значит, - решительное обновление

сформированной при их участии политической элиты.

Преобразования подобного масштаба бесконфликтными не бывают. Наиболее эффективным инструментом преодоления сопротивления уходящей элиты является прямое, через ее голову, обращение общенационального лидера к народу. То, что сами либералы-западники (например, Л.Шевцова) называют превращением главы государства в "антисистемный фактор"²³. Так поступали Иван Грозный, Петр I, Столыпин, Ленин, Сталин, Мао Цзэдун, Франко, де Голль, Дэн Сяопин, "азиатские тигры", столь любимый нашими либералами Пиночет, а также десятки других харизматических лидеров, имена которых стали частью всемирной истории.

Непригодность элиты, рекрутированной для выполнения разрушительных задач требованиям созидательного этапа модернизации, сегодня очевидна, как никогда. Но не менее ясно и то, что подрыв ее позиций потребует не только кадрового, но и институционального, а также идеологического обновления. И, главное, - целеустремленности, готовности и способности общенационального лидера опереться на массы, противопоставляя их воле воле политических оппонентов и направляя ее на решение сверхзадач, составляющих сердцевину глобального проекта. "Сильная власть, - справедливо полагает культуролог В.Винников, - проводит стратегическую линию; слабая - занимается балансированием на фоне внутренних разборок"²⁴.

Понятно, что соответствующий инструментарий просто не может не быть авторитарным. Естественные ограничения - в чувстве конструктивизма, то есть, в соразмерности применяемого институционального насилия модернизационным задачам. А также в соответствии этих задач существующим (а, точнее, доминирующим) представлениям о цивилизованности режима, столь необходимом, в частности, для решения такого деликатного вопроса, как полное или частичное воссоздание "большой России".

Чтобы подчеркнуть необоснованность опасений рефлексии крыла ельцинской элиты, выскажем предположение, что частью этой задачи вполне может стать и выдвинутый А. Чубайсом проект "либеральной империи"²⁵. С двумя поправками - переносом ударения с прилагательного "либеральная" на существительное "империя", а также при условии отделения и удаления из него самого Чубайса и следующих за ним либералов-западников. Почему? Потому, что идеология либерализма, как и ее наиболее одиозные носители, отторгается всем нутром российского общества, всей его Верой и его историей. Примирение между ним и элитой на этой основе невозможно. А также в силу того, что успешных примеров модернизации, осуществляемой демократическими средствами, Россия попросту не знает. Даже реформы Александра II, на которые так любят ссылаться наши либералы, базировались на прочном фундаменте двух с половиной веков стабильного самодержавного развития. А поднятая этими реформами волна революционного брожения сначала накрыла самого "царя-освободителя", а следом за ним и всю Россию.

Одновременно патриотическому движению следует приложить усилия к тому, чтобы разработать и предложить действующей власти более адекватную идеологию, что особенно важно в условиях намечающегося расширения межцивилизационного конфликта, динамичности мировых событий и постоянных корректив складывающейся международной ситуации.

И последнее. Россия - и здесь трудно не согласиться с либералами, - действительно правая страна. Но правизна ее - не в любви к реформаторским экспериментам, а в приверженности традициям. В здоровом национальном консерватизме, основу которого, несмотря на многолетнее господство официального атеизма, составляют духовные ценности православия и нравственные идеалы других ведущих конфессий. Именно этим объясняется и признание обществом частной собственности, и верность идеалам коллективизма и социальной справедливости, на которые, в доказательство своей правоты, так любят ссылаться апологеты интернациональных теорий, как либерального, так и социалистического толка.

Авторитарная модернизация (а с ней и "управляемая демократия") неизбежны. И, добавим, желательны. Но они - не самоцель. А лишь средство возвращения России в лоно православной цивилизации и превращения ее в эпицентр глобальной политики.

В этом - не только сверхответственность предстоящего выбора, но и наш общий исторический шанс.

Примечания

¹ *Российская газета*. 2003. 30 декабря.

² *Там же*. 9 декабря.

³ *Завтра*. 2003. № 52. 25 декабря.

⁴ Хантингтон С. *Столкновение цивилизаций и передел мирового порядка*. М.: Мысль. 1997.

⁵ *Завтра*. 2003. № 47. 20 ноября.⁶ *Там же*. № 43. 23 октября

- ⁷ Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения. 2002. Пармантье Г. США против остального мира. Время новостей. 2003. 9 июля.
- ⁸ The Washington Post. 2003. 28 ноября.
- ⁹ Известия. 2002. 17 октября.
- ¹⁰ Завтра. 2003. № 11. 13 марта.
- ¹¹ Завтра. 2002. № 37. сентябрь.
- ¹² Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? М.: Ладомир. 2002.
- ¹³ Известия. 2002. 13 мая.
- ¹⁴ Родная газета. 2003. 1 августа.
- ¹⁵ Независимая газета. 2002. 18 ноября.
- ¹⁶ Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения. 2002.
- ¹⁷ Коммерсант. 2003. 25 сентября.
- ¹⁸ Профиль. 2003. № 32. 1 сентября.
- * Наглядный пример – Фонд “Открытая Россия”, созданный бывшим главой ЮКОС М. Ходорковским в целях распространения идей глобализма, а также финансирования деятельности их сторонников (включая политическую).
- ** Примером является позиция известного политолога и журналиста А. Фролова, который, по мнению ряда аналитиков, является своеобразным “рупором” Зюганова, “обкатывающим” определенные идеи и взгляды. См. “Советская Россия”. 2003. 1 ноября.
- ¹⁹ Независимая газета. 2003. 16 декабря.
- ²⁰ Комсомольская правда. 2003. 9 сентября.
- ²¹ Гумилев Л.Н. От Руси до России. М.: Рольф. 2001.
- ²² Смысл. № 37. 2003.
- ²³ Новая газета. № 88.
- ²² Завтра. 2003. № 11. 13 марта.
- ²³ Независимая газета. 2003. 1 октября.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

ГРУППОВОЙ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ МОСКВИЧЕЙ

Орест Муштук,

зав. кафедрой политической социологии МЭСИ,
профессор

Социальное самочувствие Москвы осенью 2003 года

С вступлением России в период коренных общественных преобразований, связанных с курсом на интенсивный переход к рынку и рыночной политической демократии, общая среда обитания наших сограждан подверглась поистине "революционным" изменениям. В полном соответствии с пролетарским партийным гимном, "старый мир" оказался разрушенным почти "до основания". Уступив место "новому миру" - не до конца изведанному и познанному. Миру, в котором "правят бал" ценности и правила игры, во многом прямо противоположные старому. А люди, как известно, суть продукты обстоятельств. Изменившиеся люди суть продукты изменившихся обстоятельств. Поэтому для реформаторов всех мастей и рангов очень важно внимательно следить за тем, как и каким образом этот "новый мир", эти кардинальным образом изменившиеся обстоятельства "ресоциализируют", меняют людей, как и в каких пределах они отражаются на их настроениях и психике, какие порождают надежды и сомнения.

Именно эти цели легли в основу исследования социального самочувствия 1113 москвичей, проведенного кафедрой политической социологии МЭСИ по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы осенью 2003 г. При этом учитывалось, что с точки зрения результативности рыночных реформ Москва относится к разряду наиболее продвинутого субъекта Российской Федерации. Являет собой своего рода "витрину" российского капитализма. И прошедшие двенадцать лет этих реформ (если брать за точку отсчета август 1991 г.), проводившихся не столько по федеральным меркам и лекалам, сколько по разработанным столичными властями собственным схемам и конструкциям, существенным образом изменили весь городской "ландшафт". И не только в градостроительном (архитектурном плане). Но и в плане всей инфраструктуры (совокупности условий) жизнедеятельности и жизнеобеспечения москвичей.

I

Однажды Н.С.Хрущев с большой искренностью сказал: "Если при социализме у человека есть штаны, а при капитализме к штанам имеется еще и пиджак, то зачем человеку нужен социализм"? Перефраз этого высказывания применительно к социальным итогам рыночной трансформации России выливается в форму вопроса-недоумения: "Если при социализме и его застое у человека были штаны, а при так называемых "демократических реформах" с человека последние штаны содрали, то зачем человеку такие реформы"?

Этот вопрос, будучи по-прежнему весьма актуальным для большинства регионов России (где бедность поразила почти две трети населения, а в глубинке на социальное дно, в сопровождении алкоголизма и наркомании, опустилось 20% граждан), в Москве уже не стоит.

Абсолютное большинство респондентов (78,07%) считает, что с, точки зрения социальных результатов рыночных реформ, последовательно проводимых московским правительством во главе с мэром Ю.Лужковым, жизнь основной массы москвичей "стала намного лучше, стала намного веселей" (17,58%) или, в любом случае, изменилась в лучшую сторону (60,49%). И только незначительное меньшинство в 16,57% говорит об обратном - изменения есть, но не в лучшую сторону, а в худшую.

Сравнивая эти результаты с результатами ответов респондентов на такой же по сути вопрос (хотя и изложенный в несколько иной редакции) социологического исследования весной 1997 г., нельзя не заметить весьма существенной положительной динамики. Тогда (семь лет назад) удельный вес сугубо положительных оценок столичного курса

рыночных реформ составлял 41,6% от общего числа опрошенных, что на 36,47% меньше нынешнего¹.

Об этом же улучшении жизни москвичей говорят и результаты социальной самоидентификации респондентов.

Их абсолютное большинство (50,09%) причисляют себя к средним слоям. Еще 4,16% - скорее к средним, чем к высшим. И 39,79% - скорее к средним, чем к низшим. В суммарном виде это 94,04% от общего числа опрошенных. Что касается полярных категорий, то их удельный вес ничтожный: "верхов" (богатых) - 0,85%, "низов" (бедных) - 3,69%.

Однако, если пропустить эти результаты через призму ответов респондентов на вопрос о материальном благополучии, то картина получится не столь "розовая".

И удельный вес среди них "статистически" бедных, т.е. тех, кто не столько живет, сколько выживает, будет не 3,69%, а целых 14,93%. Именно таковым оказалось число респондентов, в жизни которых в качестве постоянной присутствует проблема, как свести концы с концами. Еще у 12% такая же проблема, хотя и крайне редко, но тоже возникает.

Эти расхождения позволяют говорить о том, что бедность - категория не столько социальная, сколько психологическая. И далеко не всегда человек, будучи "статистически" бедным, ощущает себя таковым на самом деле. С точки зрения качества жизни (которое, как известно, не сводится только и исключительно к количеству потребляемых материальных благ), он вполне может чувствовать себя человеком не бедным. И по-своему счастливым.

Весьма примечательным в этом плане является то, что на вопрос - "какие жизненные цели и ориентации Вы считаете для себя главными?" - на последнее 10-е место респонденты поставили так называемую "американскую мечту", то есть накопление и приумножение богатства (на этот вариант ответа приходится 18,81%, что в итоге составляет всего 4,95% от общей суммы определений в 364,44 единиц).

Предпочтение отдается не богатству, а материальному достатку и зажиточности (42,34%). И таким ценностям, как мир и согласие в семье (52,84%), любить и быть любимым (любимой) (41,49%). Далее, по убывающей, следуют: профессиональный рост и карьера (39,22%), самореализация в труде по душе (35,26%), хорошее образование (35,07%), рождение и воспитание детей (34,31%), независимость и свобода (32,80%), чистая совесть и душевное равновесие (30,72%).

При этом следует особенно подчеркнуть, что эта ценностная иерархия практически полностью совпадает с той, которую выстроили респонденты в рамках ответов на аналогичный вопрос, поставленный в ходе уже упоминавшегося опроса весной 1997 г.

Такого рода "статика" весьма убедительно свидетельствует, что рыночные реформы, хотя и порождают у определенной части населения вульгаризированные, сугубо монетаристские потребительские ценности и связанные с ними девиантные (т.е. отклоняющиеся от правовых и нравственных норм) формы социальной (в том числе частнопредпринимательской) активности, тем не менее, в целом не разрушают самобытной ментальности россиян. По-прежнему сохраняет свою жизненную силу одна из основных структурирующих эту ментальность мотивационно-деятельных установок, а именно: установка на то, что "не хлебом единым жив человек". Что, помимо "хлеба", человек нуждается в том, чтобы "отстоять душу, освободить ее для жизни ума и чувств".

II

Жизнь в таком крупном мегаполисе, как Москва, да еще в переходный (от "социализма" к "капитализму") период, не может не порождать множества проблем, как объективного, так и субъективного характера.

Среди проблем, больше других вызывающих беспокойство москвичей, абсолютное большинство респондентов на три первых места поставило проблемы, связанные: с охраной правопорядка и борьбой с преступностью (65,97%); постоянным ростом потребительских цен и тарифов (51,80%); нелегальной массовой миграцией и колонизацией Москвы лицами "неславянской наружности" (50,95%). На долю этой "триады" в итоге приходится почти половина (45,65%) от общего числа определений в 368,64 единиц.

Три последующих места в этой иерархии занимают проблемы, связанные с избытком бюрократии и коррупционным беспределом (43,29%), с борьбой с беспризорностью, засильем профессиональных нищих и попрошайек (36,01%), с положением в области образования и здравоохранения (35,26%). Удельный вес этой второй "триады" измеряется 30,97% от общего числа определений.

Затем, по убывающей (с намного меньшим числом определившихся), следуют такие проблемы, как: состояние

жилищного фонда и коммунального хозяйства (25,90%), охрана окружающей среды (25,71%), уровень социальной защищенности малоимущих (21,08%) и работа городского транспорта и предприятий связи (12,67%).

Все эти проблемы так или иначе связаны с принципиально новым для жизнедеятельности Москвы обстоятельством, а именно: "мамаевым нашествием" нелегальных мигрантов, общая численность которых, по некоторым данным, уже превысила миллионную отметку. Ибо, очевидно, что эта, трудно поддающаяся официальному контролю, масса нелегалов далеко не конструктивным образом воздействует не только на всю (не рассчитанную на такое количество приезжих) инфраструктуру жизнеобеспечения города (жилье, транспорт, школьное образование, медицинское обслуживание и пр.). И не только снижает цены на рынке рабочей силы и придает существующей здесь конкуренции (за рабочие места) преимущественно конфронтационный характер. Вместе с ней, что называется, рука об руку идут ("стимулируются") такие социальные пороки, как преступность, наркомания, проституция. Возникает потенциальная эпидемиологическая угроза и т.д.

На этом фоне смотрятся как вполне закономерные и предсказуемые ответы респондентов на вопрос об отношении к расхожим среди определенных идейно-политических сил лозунгам: "Россия - для русских", "Москва - для москвичей" - абсолютное большинство опрошенных (69,66%) или прямо высказывается в их поддержку (29,96%), или же, в принципе, не возражает против (39,70%). И только чуть более одной четверти (26,97%) эти лозунги безусловно осуждают, исходя из убеждения, что в них полностью отсутствуют социально конструктивные, созидательные начала.

При этом нельзя не заметить положительной динамики в общей численности приверженцев этой первой группы - за семь последних лет их удельный вес увеличился: с 38,51% от общего числа опрошенных весной 1997 г. до 50,19% весной 2000 г. и нынешних 69,66%. Таким образом, за указанный период времени рост составил довольно внушительную цифру: + 31,15%.

Такого рода результаты весьма убедительно свидетельствуют, что "русский вопрос", отражающий довольно сложные и далеко не однозначные процессы национальной самоидентификации русских после развала СССР, существует не только за пределами России (в большинстве стран СНГ), но и в ней самой, в том числе и в Москве. Будучи вызванным к жизни (помимо прочего) и тем обстоятельством, что мигранты, многие из которых или не говорят вообще, или говорят с большим трудом по-русски, "лезут в чужой монастырь со своим уставом". И, более того, нередко притязают на национально-культурное и даже территориальное обособление, на так называемый "мультикультурализм". Что не может не приводить (и действительно приводит) к столкновению двух культур - московской (единой русской) и немосковской (многоликой нерусской).

Между тем, как подчеркивает в опубликованных на страницах "МК" фрагментах из своей новой книги "Пособие для будущего мэра" Ю.М.Лужков, "то, что веками складывалось как местная традиция в какой-нибудь азиатской или кавказской деревне, никак не подходит европейскому столичному городу и не может быть принято". И хотя Москва является столицей всех россиян (вне зависимости от их национальной принадлежности), она всегда была и остается исконно русским городом. При этом городом не закрытым, а открытым. Но эта открытость не является (и не может быть) абсолютной. Она должна регулироваться властями в тех объемах и пределах, при которых не возникает угрозы дестабилизации привычного уклада жизни москвичей. И превращения Москвы в некое подобие "проходного двора".

III

Одним из важнейших факторов, определяющих общественное лицо любой власти, является фактор легитимности, т.е. степень доверия к ней со стороны подвластных.

Если брать всю совокупность институциональных носителей московской власти, то "суммарный" кредит доверия к ним со стороны респондентов измеряется 52,41% от общего числа определений в 166,55 единиц. При этом "пальма первенства" принадлежит правоохранительным органам (22,89% от общего числа определений). Затем, по убывающей, следуют суд и прокуратура (14,46%), административно-территориальные органы власти всех уровней (12,65%) и народные депутаты, кредит доверия к которым как к лицам, олицетворяющим собой представительную ветвь власти, близок к нулевой отметке (всего 1,53%).

Практически на таком же, близком к нулевой отметке, уровне находится кредит доверия к лидерам политических партий (1,81%). Что касается таких "инстанций", как СМИ и криминальные авторитеты, то по отношению к ним этот показатель составляет соответственно 7,83% и 7,23% от общего числа определений. Примечательно, что эта иерархия доверия весьма близка к той, которую выстроили респонденты весной 1997 г. За исключением двух властных структур, где отмечается положительная динамика (правоохранительных органов (+ 8,23%) и административно-территориальных органов (+ 4,85%), у всех других эта динамика носит ярко выраженный стагнационный характер.

Выдающийся английский систематик Б.Рассел определял власть как производство намеренных результатов. Суть

этой формулы в том, что А обладает большей властью чем Б в случае, когда первый достигнет множества намеченных результатов, а второй останется в зоне благих намерений, т.е. эффективность власти по этой формуле предопределяется способностью политика быть верным своему слову.

Оценивая наиболее заметные фигуры российского политического истеблишмента именно через эту призму (то есть не по словам, а по делам), респонденты выстроили весьма примечательную в этом плане иерархию.

В ней абсолютными лидерами выступают: президент В.Путин (72,87%) и мэр Москвы Ю.Лужков (60,69%). На третьей позиции находится министр МЧС С.Шойгу (36,01%). На четвертой - вице-спикер Государственной Думы и лидер ЛДПР В.Жириновский (16,35%).

Далее, по убывающей, следуют: М.Касьянов (10,63%), Б.Немцов (7,84%), Г. Явлинский и Б.Грызлов (по 7,28%), Г.Зюганов (5,77%), С.Глазьев (5,67%), Г.Селезнев (3,50%). Замыкают этот список С.Миронов и Г.Райков (соответственно 1,32% и 0,57%).

При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что входящие в первую тройку политики представляют исполнительно-распорядительную ветвь власти, тогда как все остальные (за исключением М.Касьянова и Б.Грызлова) законодательную.

Еще один примечательный факт: по отношению к опросу москвичей накануне прошлых выборов депутатов Государственной Думы осенью 1999 г., рейтинг президента В.Путина (тогдашнего премьер-министра) вырос на 54,27%, а мэра Москвы Ю.Лужкова - на 10,69%².

То обстоятельство, что рыночные реформы в России в том виде, в котором они проводились до недавних пор, в целом привели не к тем результатам, которых ожидали реформаторы, и на которые надеялось население страны, по-прежнему очень остро ставит вопрос "Что делать?" В этой связи особый интерес представляют ответы респондентов по поводу того, каким идейно-политическим силам современной России (и предлагаемым ими программам общественных преобразований) они симпатизируют.

Согласно полученным данным, близкое к абсолютному большинство респондентов (40,83%) однозначно высказывает свои симпатии тем из этих сил, кто декларирует свою приверженность российскому пути рыночных реформ с учетом национальной специфики.

На второй позиции (с много меньшим число определившихся) находятся симпатии респондентов к тем, кто является сторонником "вестернизации" России, т.е. выступает за рыночные реформы по западным рецептам и схемам. И к тем, кто стоит на позициях социал-демократии и предлагает строить новый социализм с "человеческим лицом" (соответственно 15,50% и 15,31%).

Далее (опять же с много меньшим число определившихся) следуют симпатии респондентов к тем, кто в той или иной форме настаивает на возврате к советской модели социализма (9,13%); к тем, кто откровенно апеллирует к антидемократическим ценностям и требует установления в России авторитарного режима (диктатуры "твердой руки") (5,95%); наконец, к тем, кто является сторонником реставрации в России самодержавной монархии (5,10%).

IV

В уже упоминавшейся новой книге "Пособие для будущего мэра" Ю.М.Лужков призывает москвичей и всех россиян становиться полноценными гражданами, людьми с развитым чувством собственного достоинства, способными быть хозяевами, как собственной жизни, так и страны в целом. Актуальность этого призыва особенно очевидна в свете ответов респондентов на вопрос об их отношении к политике и личному участию в общественно-политической жизни города и страны.

Только 3,30% из их общего числа выразили это отношение в таких понятиях, как "активность и инициативность". И еще 4,91% - как "сопричастность и содействие". Тогда как 32,04% - в понятиях "интерес и внимание", 31% - "недоверие и критичность", 16,07% - "созерцательность и пассивность" и, наконец, 11,44% - "сто процентная индифферентность", т.е. полное безразличие ко всему тому, что происходит в политической сфере. И если представить себе эту сферу в виде театра, то здесь, как видим, подавляющее большинство опрошенных москвичей (89,23%) играет только и исключительно роль "зрителей" (заинтересовано или совершенно индифферентно наблюдающих за всем происходящим на политической сцене). И не принимая в нем никакого участия.

Между тем одним из важнейших показателей зрелости гражданского общества является именно активное и ответственное участие граждан в формировании и контроле государственных органов власти. В том числе через механизм свободных выборов.

Опрос показал, что за два с небольшим месяца до выборов абсолютное большинство респондентов (66,45%) уже определилось в вопросе о личном участии в них. При этом 32,33% однозначно намерены прийти на избирательные участки и проголосовать за того или иного кандидата, будучи убежденными в том, что участие в выборах дает реальную возможность рядовым гражданам влиять на власть и приводить к ней тех, кто заслуживает доверия. 26,28%, напротив, собирались "проголосовать ногами", так как исходили из того, что участие в выборах вообще лишено смысла - все равно к власти приходят не те, кто достоин этого. Еще 7,84% намерены проголосовать против всех кандидатов. И только меньшинство (27,69%) все еще пребывает в раздумьях.

Сравнивая эти результаты с ответами респондентов на аналогичный вопрос уже упоминавшегося выше исследования осенью 1999 г., нельзя не заметить, что тогда гражданская активность москвичей (а главное - их гражданская позиция) были иными.

За такие же два месяца до голосования удельный вес респондентов, высказавших свою готовность прийти на избирательный участок, составлял 68% от их общего числа. Тогда как тех, кто намеревался "проголосовать ногами" - всего 9%. А такая категория как те, кто собирается голосовать против всех кандидатов, отсутствовала вообще.

На лицо, таким образом, вполне осязаемый кризис доверия к выборам со стороны массового избирателя, что, в свете недавно прошедших выборов губернатора "северной столицы" России Санкт-Петербурга, когда число абсентеистов составило почти 71,00% от общего числа избирателей, а из тех, кто пришел к избирательным урнам, 11,00% проголосовало против всех кандидатов, ставит задачу преодоления этого кризиса в число тех, от которых напрямую зависит будущее демократии в нашей стране.

V

Социальное самочувствие москвичей определяют многие переменные факторы, в том числе их восприятие политических реалий не только в Москве, но и в России в целом. Опрос респондентов через эту призму и сравнение его итогов с данными опроса накануне декабрьских (1999 г.) выборов депутатов Государственной Думы позволяют говорить о весьма существенных положительных сдвигах, которые за эти пять лет произошли в настроениях горожан. Об этом красноречиво говорят данные нижеследующей таблицы (в % к итогу):

Эта динамика со всей очевидно-стью отражает, связанные с приходом к власти нового президента В.Путина прогрессивные процессы стабилизации внутренней ситуации в России, укрепления властной вертикали и "десувернизации" входящих в состав РФ республик и автономий, приведения регионального законодательства с соответствии с федеральным и Конституцией РФ.

Это также реакция на окончательное снятия с повестки дня вопроса о том, "быть или не быть" рынку; развитие тенденции к деbüroкратизации государственного управления, в том числе в сфере регулирования частнопредпринимательской деятельности; начавшуюся борьбу с нищетой и бедностью, в том числе посредством преодоления олигархического (и откровенно грабительского по отношению к народу) характера российского "капитализма".

Нынешние политические реалии	Годы		Динамика
	1999	2003	
1. Вселяют в Вас оптимизм и веру в достойное будущее России	1,00	17,67	+ 16,67
2. Если и оптимизм,то очень сдержанный и осторожный	12,00	39,60	+ 27,60
3. Тревожат и порождают сомнения	35,00	19,38	- 15,62
4. Заставляют испытывать смешанное с раздражением чувство горечи и обиды	29,00	10,11	- 18,89
5. Порождают состояние глубокой апатии и безысходности	15,00	5,48	- 9,52
6. Вызывают радикальные настроения и желание протестовать	6,00	4,16	- 1,84
7. Другое	1,00	0,76	0,26
8. Не определились	0	2,84	+ 2,84

Наконец, это проявление массовой удовлетворенности теми положительными сдвиги, которые произошли в положении России на международной арене в рамках последовательно проводимого курса на отстаивание ее

геополитических ин-те-ресов и т.д.

Достойное будущее России немыслимо без рынка и рыночной политической демократии. Однако движение страны в этом направлении должно носить не характер "революции верхов" как процесса, в котором реформы осуществляются ради самих реформ и скорейшего (во что бы то ни стало) признания Западом России страной с рыночной экономикой. И не характер поспешных, в рамках этой "революции", "шоковых имплантаций" на национальную почву усвоенных наскоро чуждых ей моделей и схем. Это движение, со всей очевидностью, должно принимать характер ориентированной и подталкиваемой государством в этом направлении эволюции. Постепенных общественных преобразований, в ходе которых социум имел бы возможность без спешки переработать на свой лад чужое и "выблевать" из него лишнее, все то, что претит ему антропологически - по происхождению, по природе, по духу, по корневым основаниям.

Говоря иначе, к рынку и рыночной политической демократии в "формационно" не созревшем для них обществе следует двигаться не галопом, не с помощью "красногвардейской атаки" на старое, а "по-китайски", то есть без политических авралов, без спешки, тщательно просчитывая и выверяя каждый свой шаг. С тем, чтобы не допускать социальных разрывов и массового накопления недовольства, взаимного отчуждения и неприязни (а тем более враждебности) между народом (в том числе бизнесом) и властями. Ну а если и использовать западные схемы и конструкции (а их действительно необходимо использовать), то не наскоро и не механически, а основательно и творчески, - сохраняя свой культурный (ментальный) код, наполняя наши привычные практики и устои народной жизни новым содержанием, не отказываясь от них, не разрушая их самобытных корней. Созидая конкретную русскую (российскую) жизнь, а не пародийную ("кривозеркальную", как в 90-е годы) копию с евро-американского оригинала.

Примечания

¹ Групповой портрет современного столичного жителя. М.: Пульс, 1997, № 16. С. 6-7.

² Социальное самочувствие и политические предпочтения москвичей накануне выборов - 99. М.: Пульс, 1999. № 18. С. 17-18.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

ЯНКИ В ИРАКЕ

Карен Брутенц

Первая осечка "доктрины Буша"

Президент Буш, приземлившись 1 мая 2003 г., на борт авианосца "Авраам Линкольн", на фоне гигантской надписи "Mission accomplished" ("Миссия выполнена") объявил, горделиво глядя в телекамеры, о победоносном окончании войны. Но жизнь развивается иначе, чем в телесериалах, и сегодня семь месяцев спустя США во многом находятся дальше своих объявленных (и не объявленных) целей, чем в момент триумфального шоу. А фраза о "выполненной миссии" стала излюбленной мишенью саркастических изысков в адрес американского президента. Задуманная как военная прогулка (и поначалу бывшая такой), демонстрирующая миру гипнотизирующую мощь американского оружия и украшающая послужной список администрации, иракская экспедиция превратилась (или превращается) в затяжную партизанскую войну с неясными перспективами, способную привести в Белый дом альтернативную команду. Соппротивление оккупационным войскам, представленное отнюдь не только "международными террористами", становится по признанию американского командования организованнее и эффективнее.

Борясь с ним, американцы прибегают к уже знакомым нам по Чечне массированным бомбардировкам с применением танков, артиллерии и ракетной техники. (По данным "Экономиста" только в период, до падения Багдада, погибло свыше 4 тыс. гражданских лиц). Американские потери уже после "победы", явно преуменьшаемые (достаточно заглянуть в данные, которые просачиваются в интернет), в несколько раз превышают "допобедные" и растут, а счет раненых, если верить "Интернешнл Геральд Трибюн", уже пошел на тысячи. Моральное состояние войск зачастую оставляет желать лучшего, несмотря на фабрикуемые саги о героизме американского солдата, вроде растиражированных рассказов о подвиге рядовой Джессики Линч. Учащаются случаи самострелов и самоубийств. В США уже зазвучало слово "failure" (неудача, провал), заговорили и о призраке "вьетнамизации".

Для положения, в котором оказались США в Ираке, по-своему символичным можно считать недавний визит Буша в Багдад. Глава единственной сверхдержавы, претендующей на мировую гегемонию, главнокомандующий "лучшей армией, когда-либо существовавшей в мире" (фраза, произнесенная Бушем в Багдаде), отправившись в оккупированную ею страну, смог позволить себе лишь молниеносный визит (два с половиной часа в аэропорту), да и то фактически украдкой, в строжайшей тайне от ближайших сотрудников, при плотном военном прикрытии на земле и в воздухе.

Конечно, иракская эпопея еще далека от завершения, и ее финал может быть разным. И все же некоторые выводы позволительно сделать уже сейчас. Несомненно иракский сюжет приобрел весьма существенное международное значение, причем несколько иное, чем предполагали в самом Ираке, так и обстоятельствами их предварявшими. Это, в первую очередь, заявленная внешнеполитическая стратегия американской администрации ("Доктрина Буша"), послужившая концептуальной основой "иракского похода". Ее отличают самовластие и имперская гордыня; "параноический взгляд на мир" (определение З.Бжезинского) и его дихотомическое разделение - ("кто не с нами, тот против нас"), претензии на право наносить повсюду "превентивные" удары по своему выбору. Это - попрание международных правовых норм, высокомерное третирование ООН и мнения членов Совета Безопасности. Это - отрицательное отношение общественности всего мира, включая ближайших союзников США, к американской интервенции.

Рискну предположить, что развитие событий в Ираке и в целом "иракского досье" знаменует первую осечку неконсервативного внешнеполитического проекта, показывает его контрпродуктивность. Да, американцы свалили преступную диктатуру Саддама Хусейна (саму одиозную, но не единственную на Ближнем Востоке - с другими США дружат). "Святость" этого предприятия позволила сохранить в тени другие, более приземленные, но вполне естественные цели - подобраться к иракской нефти, убрать со сцены антиамериканский, антиизраильский режим.

Но развязанная США война имеет много важных и неблагоприятных побочных, "коллатеральных", как выразились бы американские генералы, последствия. Речь идет не только об американских солдатах, которым еще предстоит пасть от рук террористов или о громадных финансовых затратах. На Ближнем Востоке создан новый и очень опасный очаг

напряженности. Мощную подпитку получил международный терроризм, для которого Ирак - искомое и удобное поле битвы. В его ряды, видимо, влились сотни, а возможно, тысячи новых рекрутов. Не остается безучастным и весь мусульманский мир - позиция ряда правительств не должна нас обманывать. Американское руководство как будто специально ведет себя так, чтобы утопия С.Хантингтона о столкновении цивилизаций приблизилась к реальности.

Самоуправство США, пренебрежительное отношение к многим членам Совета Безопасности подтолкнули, судя по всему, процесс политического самоопределения Западной Европы. Не только Франция, но также и Германия встает на рельсы более самостоятельной политики. США своим поведением как бы подгоняют историю.

Действия США подняли в мире войну антиамериканских настроений и даже антиамериканизма. Тот же Бжезинский писал на днях: "Парадоксально, всемирная мощь Америки находится в историческом зените, в то время как ее глобальная репутация пребывает в своем надири" (то есть на самом низком уровне). Пару недель назад "Экономист" привел результаты только что проведенного опроса об отношении к политике США в Канаде, Англии, странах Западной Европы, а также в Турции и ряде других мусульманских стран. Рейтинг повсюду оказался отрицательным - от 60 до 90% Буш так "популярен" даже в Англии - ближайшей союзнице США, что по поводу его государственного визита пришлось мобилизовать 14 тыс. полицейских, чтобы уберечь гостя от неприятного зрелища - протестующих против его приезда десятков тысяч демонстрантов. Дело дошло до того, что "Экономист" накануне визита писал, что "единственная надежда для Блэра теперь состоит в том, что вирус гриппа навестит Белый дом еще до визита".

Как известно, за океаном среди определенной части политиков и политологов сейчас модны рассуждения о том, что США призваны быть - или уже являются - империей, играющей роль "четвертого Рима" и т.п. Рассуждая на эту тему, Б.Одом, бывший заместитель помощника президента Картера по национальной безопасности и Директор Агентства Национальной безопасности доказывал мне в прошлом году необходимость и уникальность этой империи в особенности тем, что в нее никого не будут загонять. Туда будут стремиться все сами. Реакция в мире иракскую операцию США показывает, однако, что желающих явно маловато. Но еще важно то, что события в Ираке и резонанс в мире показали, что возможности США, как ни велики они, имеют свои пределы и отнюдь не соответствуют глобальным притязаниям неконсервативных политиков. Что, несмотря на свою экономическую и беспримерную военную мощь, Вашингтон не в состоянии навязать миру свою волю и перестраивать на свой лад и по своему выбору жизнь и уклад других народов (т.н. nation-building). Сегодня психология равноправия пустила глубокие корни в международном правовом сознании и никому не дано впрямь человечество в имперские оглобли. И надо надеяться - первые признаки этого, кажется, есть - происшедшее не пройдет мимо вашингтонской администрации, укрепит позиции здравомыслящих и конструктивно настроенных политиков. Это было бы весьма важным, если не самым важным результатом иракской эпопеи.

Иракские неприятности побудили Белый дом скорректировать прежний свой поход, не признав, разумеется, его несостоятельность. Администрация выдвинула, выдав за свое, предложение об ускоренной передаче власти самим иракцам - на чем настаивали Россия, Франция и Германия и что прежде решительно отвергалось Вашингтоном. О новых веяниях говорит и сделанное днями влиятельным американским политиком и политологом правого толка Р.Пайпсом заявление о том, что теперь применительно к Ираку вопрос о демократии не является принципиальным. Администрация, сказал он, подпавшая под обаяние послевоенного опыта Японии и Германии, вернулась к реальности, отделила ее от иллюзий.

Обеспокоенный ростом военных потерь, что уже сказывается на настроениях в США (хотя администрация делает все, чтобы оградить американцев от прозы войны - журналистам например, запрещено освещать боевые действия и в особенности доставку в США убитых или раненых американских солдат), президент спешит снять с себя часть ответственности за развитие ситуации в Ираке. Дадут ли эти запоздалые и половинчатые меры нужный эффект на фоне многомесячного существования безавторитетного и анемичного правящего совета и установившегося у многих иракцев отношения к США, как к оккупационной державе?

Мировое сообщество, хоть и униженное самонадеянным пренебрежением США и отмежевывавшееся от их действий в Ираке, тем не менее, совсем не заинтересовано в американском фиаско. В этом можно усмотреть известный парадокс, но дело в том, что последствия затеянного США могут быть опасны для всех. Фиаско еще более разожгло бы пламя политического и религиозного экстремизма, способное опалить и Европу и Россию. Имея это в виду, мировое сообщество призвано оказать всемерную поддержку урегулированию иракского кризиса. Заваренную кашу придется расхлебывать совместно. В создавшихся условиях это особенно трудная задача, принимая во внимание также и сложную структуру Ирака, которой добавил хрупкости военный удар.

Но в любом случае путь к пацификации Ирака и решению иракского кризиса лежит, думается, через избавление его от клейма оккупации, восстановление суверенитета страны и передачи управления ею представительной власти самих иракцев - а не назначенцев Бреннера, тесно опекаемых американскими менторами и спецслужбами, через выдвижение ООН на главные роли в том, что касается иностранного присутствия (политического, военного и иного); через налаживание сотрудничества с соседними странами и прекращение поверхностной риторики относительно иракской акции как прелюдии к трансформации всего региона; наконец возможно, и через налаживание реального диалога между израильянами и палестинцами.

И последнее. Иракская эпопея к сожалению, вновь подтвердила что и демократическое устройство общества не оберегает его от политического цинизма и нравственного релятивизма властей преержащих. Теперь уже секретом полишинеля является то, что и Буш и Блэр использовали ложные аргументы, чтобы втянуть свои страны в войну.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

РОЛЬ НАТО В МИРОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Владимир Штоль,,
кандидат исторических наук

Североатлантический союз претендует на роль "голубых касок" ООН

В связи с вооруженными конфликтами, как в Европе, так и за ее пределами, НАТО в 90-х годах прошлого столетия стала разрабатывать планы своего участия в миротворческих действиях.

В этой связи возникла, по мнению натовских аналитиков, необходимость дополнения действующей системы коллективной безопасности новыми элементами для "миротворческой деятельности". При этом основные задачи формулируются следующими образом:

- своевременное предотвращение конфликтов и разрешение их до начала их интенсивной эскалации;
- вооруженное вмешательство для принуждения к миру и восстановления безопасности

Отсюда делается вывод: для выполнения этих задач НАТО необходимы, естественно, более совершенный механизм принятия решений, гибкая структура командования вооруженных сил.

Считается, что НАТО в новых условиях должна более тесно взаимодействовать с другими членами Североатлантического договора, а также другими государствами под мандатом ООН или ОБСЕ. При этом НАТО претендует на особую роль в международном управлении кризисами. Более того, новые структуры должны быть приемлемы для европейских стран, входящих в ЗЕС, что позволит избежать дублирования при развертывании ВС.

Поэтому в натовских стратегических концепциях 1991 и 1999 годов указывается, что "НАТО в сотрудничестве с другими организациями будет содействовать предотвращению конфликтов, а в случае возникновения кризиса - участвовать в его эффективном урегулировании в соответствии с международным правом... обеспечивать в зависимости от конкретного случая и в соответствии с собственными процедурами проведение миротворческих и иных операций под эгидой Совета Безопасности ООН или под ответственность ОБСЕ, в том числе путем предоставления своих ресурсов и опыта".

Правовой основой для решения подобных вопросов является гл. VIII Устава ООН и Вашингтонский договор (1949 г.), подтверждающий приверженность Североатлантического союза основополагающим принципам ООН.

Если говорить об иерархии такого рода акций, то очевиден приоритет ООН, прежде всего в силу её универсального характера. Все члены Организации Объединенных Наций, в том числе члены регионального соглашения НАТО, приняли на себя обязательства и по гл. VIII Устава ООН, который обязывает участников договоров регионального уровня приложить все усилия для достижения мирного разрешения споров, относящихся к поддержанию мира и безопасности, до передачи их в Совет Безопасности. Именно СБ ООН, согласно Уставу ООН, должен быть всегда информирован о миротворческих действиях, предпринятых или намечаемых на основе региональных соглашений или региональными органами.

"Совет Безопасности - указывается в ст. 53 Устава ООН, - использует, где это уместно, также региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности".

Руководство НАТО считает, что за последние годы альянс участвовал в четырех миротворческих операциях: Югославия (Республика Босния и Герцеговина, край Косово), Афганистан и Ирак. Стоит рассмотреть натовское миротворчество более подробно.

Республика Босния и Герцеговина (БиГ)

На основе принятого в 1945 г. Устава, приоритет ООН в отношении применения принудительных действий любыми региональными организациями незыблем. Однако события, связанные с инспирированной Западом войной, в ходе которой распалась Югославия, показали, что страны, входящие в НАТО, отнюдь не привержены этому принципу, ООН, в частности ее Совет Безопасности, приняла немало резолюций в связи с этими событиями сначала по Югославии, а затем по входившим в нее территориям, прежде всего по Республике Боснии и Герцеговине.

Начиная с 1992 г., ряд резолюций Совета Безопасности ООН уже давали полномочия НАТО, но так, что этого почти никто не понимал. Чаще всего НАТО скрывалась за словами "региональные организации или союзы".

Так, например, в резолюции № 776 от 14.09.92 о расширении мандата УНПРОФОР предлагалось "региональным организациям или союзам" оказать генеральному секретарю "финансовую или другую помощь...". Резолюция № 781 от 9.10.92 призвала "государства на национальном уровне или через региональные организации или союзы предпринять все необходимые меры для обеспечения помощи УНПРОФОР на базе специального наблюдения и других возможностей...". Резолюция № 787 от 16.11.92 "...призывает государства в национальном плане или через региональные организации или союзы использовать... меры... для безопасности всех морских поручений при входе и выходе к цели контроля, проверки товара, а также обеспечения приведения в жизнь резолюций 713 и 757". Резолюция № 816 от 31.03.93 "Обязует государства-члены... самим или через региональные организации или союзы... предпринять все необходимые меры в воздушном пространстве республики БиГ в случае дальнейших нарушений...".

С 12 апреля 1993 г. по просьбе Генерального секретаря полеты в воздушном, пространстве Боснии и Герцеговины осуществляли самолеты НАТО для соблюдения режима "бесполетной зоны". С этого времени роль UNPROFOR ограничивалась наземным наблюдением, а "все меры, связанные с принуждением, осуществлялись НАТО".

В июне 1993 г. Резолюция № 836 об употреблении воздушных сил в Боснии и Герцеговине приняла решение о том, "чтобы государства-члены..., действуя на национальном плане или через региональные организации или союзы, предприняли на основе полномочия Совета Безопасности и в тесной координации с генеральным секретарем и УНПРОФОР все необходимые меры с применением воздушных сил... как поддержка УНПРОФОР в осуществлении его мандата".

В июне же 1993 г. министры иностранных дел стран НАТО приняли решение о предоставлении защиты с воздуха силам обороны ООН на территории Югославии. Уже в июле самолеты НАТО начали проводить учебные полеты в целях обеспечения непосредственной авиационной поддержки.

Таким образом, конфликт на территории Югославии достаточно быстро и серьезно стал обсуждаться в НАТО, причем с явно военных позиций. Уже на декабрьской сессии (1992 г.) Комитета военного планирования НАТО на уровне министров обороны было принято решение, которое, с различными оговорками, тем не менее предусматривало возможность прямого военного вмешательства в югославский конфликт. Надо заметить, что не все официальные деятели Запада разделяли подобный подход. В качестве примера можно процитировать министра иностранных дел Англии Дугласа Хэрда: "НАТО - это не международная полиция. И это, конечно, не армия крестоносцев, которые выступают, чтобы с помощью силы разъединить воюющие войска или водрузить знамя на чужой земле. В ее полномочия не входит навязывать странам, не являющимся элементами НАТО, западные представления о ценностях или улаживать споры между другими государствами. Но НАТО не может заменить ООН, СБСЕ или Европейское Сообщество. Прежде всего, ООН с ее особым правовым авторитетом не имеет себе равных".

Несмотря на подобную позицию ряда европейских стран, НАТО с июля 1992 г. приступила к выполнению резолюции Совета Безопасности ООН по Югославии: корабли, входящие в постоянное соединение ВМС НАТО в Средиземноморье, осуществляли в Адриатическом море контроль за соблюдением торгового эмбарго против Сербии и Черногории и эмбарго на поставку оружия всем бывшим республикам Югославии (согласно резолюциям Совета Безопасности № 713 и 757).

Был начат также контроль над воздушной зоной Боснии и Герцеговины, запрещенной для полетов (резолюция № 836).

Как отмечалось в докладе Генерального секретаря ООН, после отказа сербов принять план Вэнса-Оуэна, Организация Североатлантического договора "в рамках регионального договора" приступила к проведению предварительных исследований о возможности участия военных групп НАТО "в планировании широкой оперативной

концепции осуществления мирного плана для Боснии и Герцеговины", или осуществления задач военного характера в рамках мирного плана. НАТО предложила провести наземную разведку и связанные с этим мероприятия, а также "рассмотреть возможность предоставления ключевой штабной структуры, предусматривающей возможность задействования других стран, которые могут направить свои воинские контингенты".

Итак, вполне конкретные военные цели прикрывались миротворческой фразеологией, но со временем это прикрытие становилось все тоньше и тоньше. Постепенно все отчетливее обозначалась триединая задача сил НАТО в так называемой миротворческой концепции ООН: военно-морские операции, военно-воздушные операции и операции по защите персонала ООН. Так вот, последняя задача, так необходимая миротворцам, практически натовцами игнорировалась.

Начиная с августа 1993 г., в UNPROFOR уже были созданы оперативные механизмы предоставления НАТО военно-воздушных сил для обеспечения охраны персонала ООН. Как отмечал Генеральный секретарь ООН Б.Бутрос-Гали, эти механизмы прошли проверку в ходе ряда учений и целиком были готовы для использования, были также подготовлены и планы военных операций.

С начала 1994 г. США приняли решение использовать в бывшей Югославии не только ВВС и ВМС, но и сухопутные силы НАТО: осуществлялось постоянное планирование, собиралась информация и анализировалась обстановка на театре военных действий, осуществлялась подготовка расквартированных в Европе подразделений, в Хорватию и Боснию были направлены американские военные специалисты".

Постепенно ООН отводится роль "политического прикрытия" для действий военного блока. Тенденция перехода к новой концепции миротворчества в ООН проявлялась отчетливо. Б.Бутрос-Гали в начале 1994 г. приветствовал тесное сотрудничество ООН и НАТО.

С 10 января 1994 г. между НАТО и ООН продолжились уже открытые дискуссии об участии Североатлантического союза в миротворческих операциях в бывшей Югославии. Согласно полномочиям, полученным по резолюциям № 836 и 913, все планы применения силы в БиГ отныне разрабатывались совместными усилиями НАТО и UNPROFOR. Присутствие оперативных представителей НАТО в штабе UNPROFOR в Загребе значительно увеличилось.

Итак, с самого начала НАТО уделила большое внимание активной проработке планов непосредственных силовых акций. Особенно активно она занялась в январе-феврале 1994 года обсуждением возможно-стей ударов с воздуха по боснийским сербам, окружившим Сараево. Ситуация значительно обострилась после взрыва (5 февраля 1994 г.), от которого в городе погибли 68 чел. и около 200 получили ранения.

Напомним, что еще в августе 1993 г. Совет НАТО принял решение о начале немедленной подготовки к авиационным ударам. В этой связи военное руководство НАТО разработало несколько оперативных вариантов бомбардировок. Один вариант предусматривал ограниченные бомбардировки позиций сербской артиллерии и танков, обстреливавших Сараево. Другой - предполагал осуществление налетов на центры управления, дороги и склады в районе Сараево. Наиболее жесткий вариант предусматривал бомбардировки широкого круга сербских объектов на территории Боснии. "Эти варианты, - писал Майкл Гордон в "Нью-Йорк тайм", - позволяют НАТО постепенно усилить военный нажим... Конкретные цели будут предложены американским генералом Джереми Бурда, главнокомандующим объединенными вооруженными силами НАТО в Южной зоне Европы, потребуется также одобрение генерала Жака Кота, который командует силами ООН по охране на Балканах".

Тогда же, в августе 1993 года, Генеральный секретарь НАТО Манфред Вернер заявил: "С 22 июля (1993 г. - Авт.) НАТО готова задействовать свою авиацию на основе резолюции Совета Безопасности 836", а 12 августа 1993 г. Совет НАТО одобрил "Оперативные варианты ударов с воздуха в Боснии и Герцеговине", представленные Военным комитетом альянса.

Однако ознакомление с резолюцией 836 (принята Советом Безопасности 4 июня 1993 г.), на которую сослался М.Вернер, приводит к выводу, что она не дает никаких полномочий НАТО на бомбардировку целей вокруг Сараево. Резолюция ограничилась лишь подтверждением ранее установленного запрета на военные полеты в воздушном пространстве Республики Боснии и Герцеговины и указанием в п. 10 на то, что государства-члены ООН, действуя на национальном уровне или через региональные организации или соглашения, могут принимать под руководством Совета Безопасности и при условии координации с Генеральным секретарем и СООНО (Силы ООН по охране. - Авт.) все необходимые меры путем применения военно-воздушных сил. Ссылка в резолюции на необходимость руководства действиями авиации со стороны Совета Безопасности ООН исключает возможность проведения без решения этого органа конкретных операций любых ВВС.

Из этого совершенно ясно, что удары военной авиации НАТО по Сараево и его окрестностям могли быть осуществлены только на основе специальных резолюций Совета Безопасности. Тем не менее, НАТО от своего имени предъявила ультиматум боснийским сербам отвести в десятидневный срок (до 1 часа ночи 21 февраля 1994 г.) на 20 км от Сараево свое тяжелое вооружение. Ультиматум был подкреплён угрозой нанести удар с воздуха. Это сделало реальной возможность прямого военного вмешательства в межобщинный конфликт в Боснии.

Таким образом, готовилась действительно большая военная операция, чреватая непредсказуемыми последствиями.

После объявления ультиматум Генеральный секретарь ООН Б.Бутрос-Гали на встрече представителей стран НАТО в Брюсселе поддержал идею нанесения воздушных ударов по боснийским сербам. Он утверждал даже, что для этого не требуется специального решения Совета Безопасности, а достаточно лишь положительного решения Совета НАТО. "Я наделен полномочиями, - заявил он, - нажать кнопку" относительно воздушной поддержки... но для воздушных ударов необходимо будет решение Совета НАТО...". При этом он сослался на ежедневные контакты с официальными лицами США и НАТО.

Заявление Генерального секретаря ООН напомнило претензии некоторых его предшественников в годы "холодной войны", весьма "расширительно" истолковывавших свои полномочия. Поэтому комментарий главы дипломатического ведомства Египта А.М.Муса выглядит вполне закономерно: "Все прекрасно знают, что он (то есть Б.Гали - Авт.) является то соучастником, то исполнителем стратегии и тактики США".

Лишь решительная позиция России позволила миру избежать резкого расширения конфликта. Кроме того, российский воздушно-десантный батальон, входящий в состав "голубых касок" ООН, вступив в Грбавицу (пригород Сараево), разделил сербов и мусульман, что и обеспечило прекращение огня.

После подписания Мирного соглашения по Боснии (Париж, 14 декабря 1995 г.) Североатлантический союз создал и возглавил Многонациональные силы по выполнению соглашения (ИФОР), перед которыми была поставлена задача выполнения военных аспектов соглашения.

В соответствии с приложением 1А Мирного соглашения операцию "Джойнт индевор" возглавляла НАТО под политическим управлением и контролем Североатлантического совета. Система военного управления ИФОР строилась по принципу единоначалия. Общее военное руководство осуществлял Верховный главнокомандующий объединенных вооруженных сил НАТО в Европе.

Передовая оперативная группа обеспечения развертывания прибыла в Боснию и Хорватию 2 декабря 1995 года для организации штаб-квартиры, установления связи и налаживания работы тыла, необходимых для принятия основных сил выполнения соглашения (численностью в 60 тыс. чел.).

Развертывание основных сил началось 16 декабря 1995 г. после окончательного утверждения оперативного плана (ОПЛАН) Североатлантическим советом и резолюции Совета Безопасности ООН № 1031 от 15 декабря, дающей полномочия на проведение операции ИФОР.

Передача полномочий от командующего миротворческими силами ООН командующему ИФОР проводилась 20 декабря, после утверждения Советом НАТО развертывания основных сил. В этот день все силы НАТО и войска стран, не входящих в НАТО и участвующих в операции, перешли под командование и/или управление командующего ИФОР. При этом ИФОР обеспечили условия для безопасного, упорядоченного и своевременного вывода остававшихся сил ООН, не переходивших под командование и/или управление НАТО.

К 19 января 1996 г., через 30 дней после передачи полномочий ИФОР от СООНО, стороны, подписавшие соглашение, вывели свои войска из зоны разделения с обеих сторон согласованной линии прекращения огня. На 3 февраля все войска были выведены из подлежащих передаче районов. Передача территорий между боснийскими образованиями была завершена к 19 марта и вдоль пограничной линии между образованиями была установлена новая зона разделения.

По условиям Мирного соглашения, все тяжелое оружие и войска должны были к 18 апреля быть собраны в районах расквартирования или демобилизованы. Это было последним этапом выполнения военного приложения к Мирному соглашению. По техническим причинам стороны, подписавшие мирное соглашение, не смогли завершить вывод и демобилизацию или сбор в районах расквартирования тяжелого оружия и войск к установленному сроку. Однако к пересмотренному сроку, установленному ВГК ОВС НАТО в Европе на 27 июня 1996 г., сбор тяжелого оружия в районах расквартирования был завершен.

После проведения выборов в Боснии (сентябрь 1996 г.) считается, что ИФОР завершили выполнение своей задачи. Однако, в то время уже было ясно, что предстояло еще провести большую работу в гражданской области, и общая обстановка будет оставаться потенциально неустойчивой и опасной. Поэтому министры обороны стран НАТО на неофициальной встрече (г. Берген, Норвегия) приняли решение о том, что Североатлантическому союзу необходимо рассмотреть возможности и после истечения мандата ИФОР (декабрь 1996 г.) оказывать поддержку для создания условий безопасности.

В ноябре и декабре 1996 г. в Париже был утвержден двухлетний план укрепления мира, который затем был доработан в Лондоне под эгидой Совета по выполнению мирного соглашения, созданного в соответствии с Мирным соглашением. На основе этого плана и изучения в НАТО вариантов обеспечения безопасности, министры

иностранных дел и министры обороны стран НАТО приняли решение о том, что для обеспечения стабильности требуется присутствие в стране меньших по численности военных сил, - Сил стабилизации (СФОР) - которые должна была организовать НАТО.

По резолюции Совета Безопасности ООН № 1088 от 12 декабря 1996 г., Силам стабилизации как законному приемнику ИФОР было поручено выполнение военных аспектов Мирного соглашения в соответствии с Главой VII Устава ООН (принуждение к миру). СФОР получили аналогичную ИФОР установку на жесткое применение силы, если это потребуется для выполнения поставленной задачи и самообороны.

На основе общего соблюдения условий Дейтонского соглашения, меньшие по численности СФОР могли сосредоточить свои усилия на выполнении всех положений Приложения 1А Мирного соглашения.

Планами НАТО предусматривалось проведение операции СФОР в срок 18 месяцев при пересмотре численности войск по истечении 6 и 12 месяцев с целью перенесения центра тяжести с задач стабилизации на задачи сдерживания и завершения операции к июню 1998 г. По результатам анализа в июне 1997 г., был сделан вывод о том, что за исключением некоторых корректировок состава сил в период муниципальных выборов, значительных изменений в численности и потенциале СФОР не потребуется до тех пор, пока Североатлантический совет после консультаций со странами, не входящими в НАТО и выделившими свои воинские контингенты в СФОР, не проведет тщательную оценку военного положения в Боснии и Герцеговине после выборов.

В декабре 1997 г. министрами иностранных дел и министрами обороны стран НАТО был принят ряд дополнительных решений, связанных с выполнением Мирного соглашения по Боснии и Герцеговине.

Североатлантический совет провел рассмотрение операции СФОР и подтвердил, что при продолжении выполнения силами своего мандата их численность будет оставаться на прежнем уровне (при осторожной корректировке). При этом Североатлантический совет наметил переходную стратегию, предполагающую регулярный пересмотр численности сил и их постепенное сокращение, а также передачу их обязанностей компетентным общим институтам, гражданским органам власти и международным органам после создания необходимых для этого условий.

Край Косово

Зоной другой миротворческой операции сил НАТО было Косово, когда возник конфликт между воинскими формированиями Сербии и Силами косовских албанцев. НАТО под предлогом гуманитарной интервенции вмешалась в конфликт и начала воздушную кампанию против Союзной Республики Югославии, которая продолжалась 77 дней. 10 июня 1999 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1244 о принципах политического разрешения кризиса в Косово и направлении туда под эгидой ООН международного военного контингента, состоящего в основном из сил НАТО и под единым натовским командованием.

Деятельность Сил для Косово (СДК или KFOR) регламентируется прежде всего резолюцией Совет Безопасности ООН № 1244, мирным планом Черномырдина - Ахтисаари и Военно-техническим соглашением между командованием НАТО и СРЮ, а также в соответствии с разработанным в Рамбуйе соглашением.

В СДК (численность 50 тыс. военнослужащих) под единым командованием и управлением принимают участие воинские контингенты всех 19 стран НАТО и 20 государств, не входящих в НАТО (среди них войска 16 государств-партнеров, в том числе российский контингент численностью 3200 военнослужащих).

В задачи СДК входит, прежде всего, обеспечение безопасности Миссии ООН по делам временной администрации Косово (МООНВАК) и создание условий для ее работы. Они также уполномочены контролировать соблюдение заключенного (июнь 1999 г.) "Военно-технического соглашения о выводе югославских военных, полицейских, специальных и пограничных сил из Косово" и наблюдать за режимом согласованных зон наземной (по 5 км от границы между Косово и остальной частью СРЮ в обе стороны) и воздушной (по 25 км воздушного пространства аналогично) безопасности. Командующий СДК имеет полномочия применить против Югославии силу в случае нарушения границ этих зон, где не должно быть никакого вооружения Югославской Народной Армии (ЮНА), систем ПВО. При этом СДК не несет ответственности за ущерб, который они могут нанести государственной или частной собственности при выполнении своих обязанностей.

Кроме того, СДК участвуют, наряду с гражданской полицией ООН, в обеспечении порядка и безопасности в Косово, охране остающихся там этнических меньшинств.

Однако, как показали события, прошедшие с момента развертывания СДК, последние не справляются с этой задачей. Этническая чистка Края, жертвами которой становится неалбанское население, а также албанцы, обвиняемые Освободительной Армией Косово (ОАК) в "коллорабационизме" с югославскими властями, продолжается. Гуманитарная ситуация постоянно ухудшается. Остающиеся в Косово неалбанцы проживают под охраной СДК в

нескольких анклавах. Доступ сербов к медицинскому обслуживанию и школьному образованию фактически закрыт.

В этой ситуации СДК, 50% которых (от 20 тыс. до 25 тыс. чел.) были заняты охраной национальных меньшинств, прибегали к так называемой "гуманитарной эвакуации": неалбанское население вывозили в Сербию и Черногорию со смутными перспективами на возвращение. По сути, "гуманитарная эвакуация", осуществляемая СДК, помогала реализовать планы албанских лидеров по созданию этнически чистого Косово. Однако ни эмблемы ООН, ни конвой НАТО не являются гарантией безопасности.

Международными наблюдателями отмечается тенденция к этнической гомогенизации Края и исчезновению национально смешанных общин, а также немногочисленных этнических анклавов.

Ситуация в сфере безопасности остается напряженной. Растет организованная преступность, в частности, ракет под предлогом защиты, контрабанда, вымогательство и азартные игры, торговля людьми, человеческими органами и т.п.

Очень часто военнослужащие СДК становятся орудием албанских преступлений, участвуя в выселении сербов и других неалбанцев из своих домов только на основе устных заявлений албанцев об их праве собственности на них. Отмечены случаи прямого нарушения СДК своих обязанностей, когда они расправляются с протестующими сербами, арестовывают их и держат в заключении по несколько месяцев без предъявления обвинения. Контингент СДК не дает вернуться югославским полицейским для охраны исторических, религиозных и культурных памятников, как это предусмотрено резолюцией № 1244, и не делает этого сам.

В обязанности СДК также входит обеспечение демилитаризации ОАК. Однако истинный облик этой демилитаризации далек от того, что обычно понимается под этим термином. Первые сомнения в качестве этой демилитаризации возникли еще в ходе конференции в Рамбуйе. Как свидетельствует американский советник албанской делегации по правовым вопросам, представителям НАТО и США удалось уговорить албанцев подписать соглашение, только разъяснив им, действительный смысл предполагаемой демилитаризации, которая на практике означала трансформацию ОАК в какую-то иную структуру.

Поэтому нет ничего удивительного в том, что к контрольному сроку окончания демилитаризации (20 сентября 1999 г.) ОАК сдала 10 тыс. единиц старого стрелкового оружия, хотя в ходе военных действий у нее на вооружении находилось самое современное оружие. Тем не менее, это было оценено СДК и МООНВАК как успешное завершение демилитаризации. После этого была разработана концепция демилитаризации и трансформации ОАК в так называемый "Корпус защиты Косово" (КЗК), который должен был стать гражданским чрезвычайным вспомогательным учреждением, призванным выполнять спасательные и восстановительные работы при возникновении стихийных бедствий, оказывать гуманитарную помощь, особенно в труднодоступных районах, помогать в разминировании территории и тому подобных функций.

При этом КЗК должен был участвовать в политической жизни. Численность Корпуса (3 тыс. чел. персонала на действительной службе и 2 тыс. чел. резерва), как признают международные чиновники, позволит конкретным членам ОАК участвовать в этой профессиональной гражданской и, как задумано, многоэтнической структуре, поскольку 10% от численности КЗК должны составлять представители национальных меньшинств.

Однако уже сразу после образования КЗК был зафиксирован целый ряд серьезных преступлений, совершенных его потенциальными членами. Это заставляет сомневаться в пользе КЗК для создания многоэтничного Косово. У некоторых из членов КЗК обнаружены крупные запасы оружия, другие берут на себя полицейские функции на местах. Все это подрывает доверие местного неалбанского населения и к данной структуре и к международному присутствию как ее патрону.

В целом, и МООНВАК, и СДК отмечают, что в Косово наблюдается соперничество между международными силами и контролируемыми ОАК государственными структурами албанской общины в Косово, активно функционировавшими все 90-е годы. И соперничество это - не в пользу международных сил. Особенно это касается налоговой сферы, в результате чего из-под контроля международных структур в Косово, взявших на себя все государственные и управленческие функции, уходят большие суммы.

И, наконец, резолюция СБ ООН № 1244 возлагает на СДК выполнение пограничных функций. Однако на практике это выражается в осуществлении таможенного контроля в четырех пунктах пересечения границы Югославии с Албанией и Македонией примерно двумястами военнослужащими СДК.

Поэтому, учитывая вывод югославских пограничных сил из Края, международные границы СРЮ в районе Косово, особенно в горах, остаются практически открытыми. Упомянувшееся в прессе проникновение на территорию Косово нескольких сотен тысяч албанцев без документов ставит под сомнение способность СДК качественно выполнять эти функции. При этом НАТО предпочитает сотрудничать с албанскими пограничниками, а не с компетентными югославскими властями, возвращение которых предусмотрено резолюцией СБ ООН № 1244. При этом Генеральный секретарь НАТО Дж.Робертсон заявил, что возвращение в Косово югославских сил произойдет тогда, когда для этого настанет подходящий момент.

Руководство НАТО открыто говорит о том, что Североатлантический альянс в виде СДК пришел в Косово надолго. Как заявил испанский министр обороны Федерико Трилло, выступая перед военнослужащими СДК (май 2000 г.), "целое поколение будет вынуждено урегулировать этот конфликт. И именно военные НАТО принесут мир"⁸.

Для того чтобы этот процесс пошел "успешнее", НАТО строит военные базы в Косово. Уже созданы американские опорные пункты в Пече, Подуево, Урошеваце. Следует отметить, что основополагающая для деятельности международного сообщества в Косово резолюция Совета Безопасности ООН № 1244 (1999 г.) дает определенную юридическую зацепку для санкционирования фактически бессрочного нахождения НАТО в Косово. Пункт 19 данной резолюции предусматривает годичное пребывание здесь СДК с последующим продлением, если только Совет Безопасности ООН не примет иное решение.

Афганистан

Еще одной миротворческой операцией НАТО можно считать присутствие сил блока в Афганистане. После разгрома талибов, осуществленного США под видом антитеррористической операции, в стране (вернее в Кабуле) были созданы Международные силы по обеспечению мира и безопасности (ИСАФ), решение о которых было принято Советом Безопасности ООН 20 декабря 2001 г. А в 2003 г. во главе ИСАФ были поставлены Германия и Нидерланды.

Тем самым, впервые за 54-летнюю историю своего существования Североатлантический блок возглавил военные операции, проводимые вне Европы. Персонал НАТО должен будет вести работу под флагом ИСАФ и в рамках мандата ООН и должен будет действовать в соответствии с существующими и последующими резолюциями ООН.

НАТО уже оказывает поддержку ИСАФ, более 95% личного состава которых выделены странами-членами НАТО, играя значительную роль в планировании операции. Основной целью альянса является обеспечение преемственности и преодоление трудностей, связанных с необходимостью каждые полгода подыскивать страну, которая взяла бы на себя руководство миротворческой операцией в Афганистане.

Кроме поддержки, НАТО будет осуществлять и политическое руководство ИСАФ. Используя опыт многонациональных операций на Балканах, союзники проводят тесные консультации с не принадлежащими к НАТО странами, выделившими контингенты для ИСАФ. Международный отдел координации ИСАФ расположен в Штабе Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (г. Монс, Бельгия) и несет общую стратегическую ответственность за операцию

На оперативном уровне в качестве штаба Объединенного командования будет действовать штаб Командования вооруженных сил НАТО в Северной Европе (КОВС НАТО СЕ, г. Брюссум, Нидерланды), а оперативным командующим назначен генерал сэр Джек Деверелл. В самом районе операций постоянное штабное "ядро" использует элементы подчиненных командований КОВС НАТО СЕ. На пост первого командующего ИСАФ Центр объ-единенного командования в Гейдельберге, Германия, откомандировал генерал-лейтенанта немецких вооруженных сил Гетца Глимерота. Он имеет доступ к банкам специальных знаний и средств, таким как стратегическое планирование, расположенным в Гейдельберге, Брюссуме и Монсе. Он может их использовать, не перемещая их в Афганистан.

Как декларирует руководство Североатлантического союза, его конечная цель в Афганистане - помочь создать условия, в которых в стране сможет действовать представительное правительство и установиться мир и безопасность. ИСАФ уже оказали содействие в подготовке первых подразделений национальной полиции и новых афганских Национальных вооруженных сил, с которыми теперь ИСАФ проводят регулярное патрулирование улиц Кабула. Кроме того, ИСАФ участвуют в военно-гражданских проектах восстановления и ремонта существенно важных сооружений и служб.

Дополнительным видом поддержки станет создание штаба на ТВД, назначение командующего силами и осуществление штабом ВГК ОВС НАТО в Европе стратегического командования, координации и управления.

В будущем обязанность по политическому руководству и координации, которую сегодня выполняют ведущие страны ИСАФ, будет возложена на Североатлантический совет, при проведении тесных консультаций со странами, выделяющими воинские контингенты и не являющимися членами НАТО.

Силы ИСАФ, когда были переданы от ООН в НАТО, получили название Международных сил содействия безопасности (МССБ).

МССБ включают в себя контингент численностью около 5 тыс. чел. из 30 стран мира, в том числе из 15 стран альянса, и действуют под мандатом ООН. НАТО будет управлять международным контингентом в течение неопределенного времени. Кроме того, деятельность миротворцев, которые сейчас оперируют только в Кабуле и его окрестностях,

планируется в ближайшее время распространить на всю страну (если позволят обстоятельства).

Ирак

Здесь деятельность НАТО после американской агрессии лишь весьма условно можно назвать миротворческой. В Ираке НАТО берет на себя планирование обеспечения деятельности польского сектора. Она согласилась выделить Польше, учитывая ее участие в Силах по стабилизации в Ираке и руководство сектором, следующие виды поддержки: формирование сил, тыловое обеспечение, связь и сбор разведданных. Генеральный секретарь НАТО Дж.Робертсон подчеркнул: "Речь идет не о присутствии НАТО в Ираке, а просто-напросто об оказании помощи Польше со стороны НАТО".

Таким образом, по заявлению депутата Бундестага, генерального секретаря Парламентской ассамблеи НАТО Мекеля "первыми наносят удар США, а когда надо отстраивать инфраструктуру оккупации... то вступает в действие НАТО". Налицо явная асимметрия функций: одни решают, а другие дают свои ресурсы для реализации этих решений.

Выводы

1. В конце прошлого столетия НАТО утратила конкретного врага в лице советского блока. Для сохранения альянса необходимо было срочно найти новые сферы применения для своего военного потенциала.

Одним из таких направлений было выбрано миротворчество, что и нашло отражение в стратегических концепциях НАТО 1991 и 1999 годов.

НАТО, стремясь играть ключевую роль в системе европейской безопасности, пытается изменить суть миротворческой концепции ООН, узаконить самостоятельную роль в разрешении любых возникающих в мире конфликтов, осуществить переход к применению силы для наказания непослушной или несговорчивой стороны конфликта.

Известно, что правовым основанием для миротворчества и других подобных операций является Устав ООН.

Стоит отметить, что в Вашингтонском договоре Североатлантического блока была запись о возможности проведения альянсом миротворческих операций под эгидой или по мандату ООН. Однако до 90-х годов XX века НАТО о миротворчестве даже не упоминала, хотя поводов и в то время было достаточно (например, гуманитарные катастрофы в ряде африканских стран, в Индонезии, в Юго-Восточной Азии и т.п.).

2. Следует рассмотреть, как НАТО применила на практике свои концепции. Ведь концепции неопасны до тех пор, пока они остаются только на бумаге. Самым красноречивым, с этой точки зрения, был "балканский" период деятельности блока. Именно здесь происходило проникновение НАТО в систему международных миротворческих организаций и закрепление за ней самостоятельной роли.

Происходило это постепенно - сначала НАТО появилась как элемент миротворческих операций, затем стала действовать как самостоятельный фактор под флагом миротворчества, а потом уже без этого флага и без одобрения ООН. Опасность такого процесса заключается в том, что возможность использования военных мер при разрешении конфликтов или навязывании своего видения внутреннего устройства той или иной страны становится нормой европейской политики. А результатом такой политики стала агрессия блока НАТО против Югославии в марте-июне 1999 г.

Вся методология миротворчества в Боснии и Герцеговине, а также Югославии объективно способствовала расширению, закреплению и утверждению функций НАТО в несвойственной ей системе. В начале 90-х годов НАТО была вынуждена адаптироваться к изменившимся политическим реалиям. В ее установках появились новые элементы, например, взаимодействие с европейскими институтами - ОБСЕ, ЕС и ЗЕС.

Происходило совершенствование терминологии, аппарата толкования концепции, что должно было отражать поиск нового мета НАТО в системе европейской безопасности.

Одним из направлений стратегической концепции, принятой в ноябре 1991 г. на римской сессии Совета блока, был контроль за военно-политическими кризисами. В этой связи была разработана концепция "управления кризисами", необходимыми элементами которой были оказание давления и применение войск в интересах достижения стабильности.

Балканский кризис стал не только местом апробации этой доктрины, но и попыткой закрепить правовую независимость НАТО от ООН и ОБСЕ. Очевидным было стремление изменить подход к участию НАТО в региональных конфликтах - не как инструмент реализации решений СБ ООН и тем более не под его эгидой, а как

самостоятельный фактор, подчиняющийся командованию НАТО.

С сентября 1992 г. начинается процесс постепенного, поэтапного "проникновения" этой организации в структуру миротворческих сил, чтобы под миротворческим флагом осуществлять конкретные военные задачи.

Итак, с начала 90-х годов НАТО принимала участие в четырех миротворческих операциях: на территории Югославии (Республика Босния и Герцеговина, Край Косово), Афганистана и Ирака.

Что можно отнести к успехам натовских миротворческих сил? Пожалуй, только то, что перед угрозой военного потенциала НАТО, многократно превосходящего суммарный потенциал конфликтующих сторон, открытые военные действия прекратились, то есть "принуждение к миру", вроде бы, на лицо. Но причины, вызвавшие конфликты, так и остались.

Так, в Боснии и Герцеговине, по мнению руководства НАТО, обстановка остается потенциально нестабильной.

В Косово деятельность Сил для Косово (KFOR) вызывает нарекание международной общественности и правозащитных организаций, так как, вольно или невольно, KFOR способствуют национальной гомогенизации Края: идет вытеснение сербов (численность которых до начала конфликта составляла 30-40% от общей численности населения Края) и неалбанского населения.

Но Сербия, даже в таких тяжелых условиях, сопротивляется, и подтверждением этого служат прошедшие выборы (конец декабря 2003 г.) в скупщину (парламент). Наибольшее число голосов получил избирательный блок "Сербская радикальная партия - Воислав Шешель", прошел в парламент и блок "Социалистическая партия Сербии - Слободан Милошевич".

Таким образом, в парламент избраны и В.Шешель, и С.Милошевич, находящиеся сейчас в тюрьме Гаагского трибунала по бывшей Югославии.

Безусловно, в результате этих выборов проиграли прозападные силы, развалилась правящая партия "Демократическая оппозиция Сербии". И это - ответ сербского общества на агрессию НАТО, на бомбежки и выборы 2000 г., проведенные на деньги Запада (на создание и поддержку "оппозиции" было потрачено 100 млн. долл.) Все остальные посулы Запада (в обмен на выдачу Милошевича) о восстановлении экономики, выхода на западные рынки, отмене санкций и т.п. остались лишь очередными обещаниями.

Так что победа блоков В.Шешеля и С.Милошевича вполне закономерна.

В итоге, миротворческая деятельность НАТО в Косово напоминает контроль за "мирным" кипением межнационального котла. Однако в результате возможно выплавление не толерантного многонационального общества, а полное "испарение" всех неалбанских элементов.

Также возможна консервация создавшегося сейчас в Косово положения. В этом случае международное сообщество может столкнуться с ситуацией, когда при полном отсутствии этнических меньшинств миротворцам придется охранять лишь самих себя и интересы правительств и экономик своих стран в Косово. В этом случае неизбежно повышается риск для личного состава международного присутствия в Косово. Видимо, в преддверии такого развития событий американский Сенат рассмотрел вопрос о возможном уменьшении численности американского воинского контингента на 5,9 тыс. чел., если европейские союзники НАТО не выполнят своих финансовых обязательств в полном объеме.

В целом, международное присутствие в лице НАТО обеспечивает и охраняет глобальные интересы западных компаний, которые уже сейчас распоряжаются югославской и сербской государственной и общественной собственностью.

Что касается Афганистана, то здесь натовские силы действуют только в пределах Кабула. Вся остальная территория абсолютно не подконтрольна ни НАТО, ни США. В стране растет производство наркотиков и наркотрафик, средства от реализации которых, как известно, являются одним из основных источников финансирования, в том числе и международного терроризма, именно против которого и была предпринята силовая акция в Афганистане.

В Ираке после завершения военной части операции, о котором весной 2003 г. заявил президент Дж.Буш, продолжается сопротивление: чуть ли не каждый день взрывают нефтепроводы, устраивают засады на военнослужащих и сотрудников международных организаций.

Запад классифицирует сопротивление населения миротворческим силам как террористические акты, но скорее это партизанская война против оккупационных войск. То, что происходит в Сербии, Афганистане, Ираке действительно оккупация, независимо от того, под каким предлогом она осуществляется.

В настоящее время тезис об "освободительной войне" в политологии основательно забыт, но такое явление существует как объективная реальность. И все неудачи США и НАТО на Балканах, в Афганистане и Ираке связаны, может быть, в первую очередь именно с этим.

3. Во всех рассмотренных случаях миротворчества при подмене сил ООН силами НАТО общегуманные цели ушли из планов, а миротворческие силы превратились в инструмент глобальной политики США. К этому следует добавить, что проводимая реорганизация военной структуры НАТО не ставит своей целью подготовку к проведению миротворческих операций. Это лишь благовидный предлог. Скорее наоборот, военный механизм НАТО стал еще более приспособлен к крупномасштабным операциям по всему миру.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

ВЫРВЕТСЯ ЛИ НА СВОБОДУ "ЯДЕРНЫЙ ДЖИНН"?

Вячеслав Круглов,
доктор военных наук
Андрей Скуридин

Возможно ли "ядерное" решение кашмирской проблемы?

Одной из наиболее взрывоопасных проблем международных отношений является многолетний тлеющий конфликт Индии и Пакистана из-за Кашмира. За 56 лет своего существования Индия и Пакистан уже дважды воевали из-за этого. Вот почему в июне 2002 г. весь мир с величайшей тревогой наблюдал за очередным кризисом в их отношениях.

К подобным обострениям человечество, похоже, уже привыкло. Однако с 1998 г. все кардинально изменилось: оба государства стали ядерными, проведя серию испытаний ядерного оружия. Имея до четырех десятков (Пакистан) и до сотни (Индия) ядерных зарядов, эти страны стали способны к "ядерному" выяснению вопроса, кто прав в кашмирском противостоянии. Тем более что они имеют соответствующие носители ядерного оружия.

Индия имеет ракеты малой, средней и большой дальности. Самой мощной является ракета Агни-2, двухступенчатая, с твердотопливным двигателем, дальность - до 3000 км, масса боеголовки до 1000 кг, мощность - до 200 кт в тротиловом эквиваленте (это, между прочим, десять Хиросим!). В настоящее время в Индии заканчивается разработка более совершенного варианта этой ракеты - Агни-3 с дальностью до 3,5 тыс. км. По оценке экспертов, к 2006 г. Индия в состоянии произвести до 150 ядерных зарядов.

Ракетно-ядерный потенциал Пакистана много меньше. Он имеет на вооружении тактические ракеты "Хатф-1" и "Хатф-2" с дальностью стрельбы 80 и 300 км соответственно. Главную ударную его мощь составляют ракеты "Хатф-7" ("Шахин-2"). Эта ракета является паки-стан-ским вариантом китайской двухступенчатой ракеты М-18. Она имеет дальность до 2 000 км, вес боеголовки до 500 кг, мощность несколько десятков килотонн в тротиловом эквиваленте. К 2006 г. Пакистан, по оценкам специалистов, может произвести до 50-ти ядерных зарядов.

Следовательно в настоящее время Индия имеет большое превосходство над Пакистаном в ракетно-ядерных вооружениях. Если учесть, что она располагает большими возможностями по их созданию и производству, то не исключено, что Индия через определенное время может перейти в разряд крупных ядерных держав. Политическое руководство Индии определилось, в целом, с ядерной доктриной, которая официально, правда, еще не утверждена. Согласно этой доктрине, Индия намерена придерживаться политики неприменения ядерного оружия первой и против не ядерных государств. Однако Пакистан, повторим, стал ядерным государством. Руководство этой страны пока не обнародовало свою ядерную доктрину (стратегию). Однако о ней можно судить хотя бы по тому, что Исламабад неоднократно отказывался от предложения Дели заключить межгосударственное соглашение о неприменении ядерного оружия. Пакистан не хочет себя связывать таким обязательством по многим причинам, одной из которых является, как минимум, двукратное преимущество Индии в обычных во-оружениях. Поэтому Пакистан принимает активные меры для компенсации этого превосходства Индии. В 2001 г. в Пакистане принят план создания ядерных сил в ближайшие 15 лет. Согласно этому плану, ядерным оружием предусматривается оснастить не только ракетные войска, что сейчас уже делается, но и военно-воздушные и военно-морские силы.

Таким образом, даже имеющегося ядерного потенциала Индии и Пакистана вполне достаточно для того, чтобы развязать локальную ядерную войну. С учетом их активных усилий по наращиванию ядерных вооружений, перспектива такой войны становится одной из самых сильных "головных болей" человечества. Такая ситуация усугубляется тем, что Индия и Пакистан имеют "нулевой" опыт в области ядерного сдерживания, принципов санкционирования применения ядерного оружия и т.п. Имея в виду, что политическая власть в Пакистане традиционно принадлежит военным кругам, то это обстоятельство лишь отягощает разрешение любого конфликта политическими средствами, особенно если конфликт вплотную подойдет к стадии возможного применения ядерного оружия. Хотя вероятность его применения в столкновении между Индией и Пакистаном и остается низкой, события июня 2002 г. показали, что этого исключить нельзя. Такая вероятность может увеличиться в случае, если вооруженное столкновение превратится в широкомасштабную войну с применением обычного оружия и одна из сторон будет терпеть поражение и возникнет угроза существования ее как государства. Такой исход в большей

степени возможен для Пакистана (если на помощь ему не придут крупные государства), поэтому именно он будет склонен к применению ядерного оружия первым. Однако ответный удар Индии обернулся бы для Пакистана еще большей катастрофой, чем поражение в обычной войне.

Если допустить гипотетический ядерный конфликт между Индией и Пакистаном в форме обмена ядерными ударами, то он, по единодушному мнению экспертов, будет сопровождаться глобальными экологическими катастрофами.

Прежде всего, будут человеческие жертвы (десятки миллионов человек), нарушится экологический баланс, пострадают животный и растительный мир. Ядерные взрывы вызовут большие разрушения, пожары, поражение всего живого ионизирующим и световым излучением, радиоактивное заражение обширных территорий. Если при этом будут разрушены вредные производства, например, нефтяные и химические предприятия, то человеческие жертвы и негативные экологические последствия возрастут еще больше. Нанесение ядерных ударов по горной местности может вызвать землетрясения, оползни, обвалы, разрушение плотин, наводнение и др. Будут трансграничные переносы радиоактивных веществ и пыли на территории сопредельных и других государств, в том числе и России. Для России, Беларуси и Украины, уже испытавших последствия Чернобыльской аварии, это совершенно недопустимо. Поэтому в национальных интересах Российской Федерации - установление прочного мира в отношениях Индии и Пакистана, как впрочем, и во всем этом регионе в целом.

В этом контексте решение США о выходе из Договора по ПРО 1972 г. еще более усугубляет ситуацию в этом районе, ускоряет темпы создания ядерных вооружений здесь и в целом во всем мире. Не секрет, что ПРО США, помимо России, в перспективе направлено и против КНР. В ответ на это Китай усиленно вооружается, создавая ядерные средства, способные пробить американский противоракетный щит. В свою очередь, Индия, у которой есть нерешенные территориальные проблемы с КНР, также ускоряет свои ядерные программы. Пакистан, естественно, не желает отставать. Израиль, в противодействие исламским радикалам, также, хотя и тайно, пополняет свои ядерные арсеналы. Ядерные действия Израиля вызывают соответствующие усилия Ирана, боящегося остаться на обочине автобана в "ядерный мир". В результате весь этот регион охвачен невидимой ядерной лихорадкой. Такая ситуация на руку международным террористам, которые давно ищут возможность приобрести ядерное оружие или ядерные материалы и шантажировать ими мировое сообщество. Таким оказывается реальный вклад США в "антитеррористическую" борьбу, в нераспространение ядерного оружия и ракетно-ядерных технологий. При этом обстановка обостряется тем, что этот регион не охвачен никакой системой контроля за хранением, перемещением и испытаниями ракетно-ядерного оружия. Даже при испытаниях ракет возможна ситуация ошибки, когда запущенная ракета может улететь в другую страну. Что тогда? Ядерная война?

Вот почему необходима радикальная трансформация всей международно-правовой системы контроля за распространением оружия массового уничтожения и средств его доставки. Чтобы у сильных мира сего не было любимчиков и исключений (как ядерный Израиль у США), и так называемых изгоев (как безъядерный Иран для тех же США), а был бы одинаковый подход ко всем странам региона. Только в этом случае человечество будет способно удержать "ядерный джинн" в бутылке. Не надо забывать, что сказка о джинне - восточная, а в каждой сказке - есть доля (и только!) сказки...

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

СТРАТЕГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

Дмитрий Кузьмин,
кандидат экономических наук

Альтернатива "лишним" в эпоху глобализации

Вполне очевидно, что сложившийся глобальный мир, с которым Россия ежеминутно сталкивается и составной частью которого она является, составляет тот исторический фон и объективные условия бытия, из которых необходимо исходить и которые необходимо учитывать, прогнозируя развитие страны. Но это не означает, что, прогнозируя и планируя будущее, российская элита должна его строить на основе пожеланий своих западных коллег. Каждый народ, его элита и ученые, планируя будущее, исходят из своих национальных интересов. Поэтому их перспективы и планы ориентированы, прежде всего, на собственную выгоду, при этом бездумное следование в их фарватере неизбежно приведет русский народ к краху. Исходя из этого, учет конкретных условий глобализации отнюдь не означает, что им следует слепо подчиняться.

И здесь, может быть, имеет смысл прислушаться к мнению выдающегося психолога Гюстава Лебона, который весьма образно раскрыл движущие силы исторического процесса.

Он писал: "земля принадлежит нищим духом, но под тем условием, что они обладают слепой верой, двигающей горы... Не в погоне за истиной, но скорее в погоне за ложью человечество истратило большую часть своих усилий. Преследуемых им химерических целей оно не в состоянии было достигнуть, но в их преследовании оно совершило весь прогресс, которого вовсе не искало"¹.

Это, конечно, не означает, что стратегические цели развития России должны быть эфемерными, они должны быть не только реальными, амбициозными, как говорит Президент РФ В.В.Путин, но и, самое главное, они должны внушать веру народу, затрагивать его душу. До тех пор, пока жива душа народа, покуда он верит в свое предназначение, он способен на самые невероятные свершения.

Как заключал Г.Лебон, "народ может потерять очень многое, претерпевать всевозможные катастрофы и быть еще в состоянии подняться. Но им все потеряно, и ему уже никогда не подняться, если он потерял свою душу".

Поэтому, обращаясь к историческому предназначению русского народа, мы полностью согласны с выводом А.С. Панарина.

"Именно в России сегодня решается вопрос о смысле мировой истории; либо его присутствие будет заново подтверждено, либо многим народам, населяющим громадное постсоветское пространство, предстоит рассеяние и превращение в диаспору. Евразийскому пространству, бесспорно, нужны кропотливые организаторы, предприниматели и эксперты, ибо наша повседневность захламлена и запущена. Но никак не меньше ему нужны пламенные носители Веры и Смысла, ибо только взятое в духовном измерении оно обретает единство, притягательность и целеустремленный потенциал. Никакие другие формы интеграции не могут дать надежного результата без духовной интеграции, связанной с обнаруживанием нового смысла истории"².

Обнаружить этот новый смысл истории, истории вне зарезервированного для России "догоняющего пути" либо мира без России, в этом и есть историческое предназначение русского народа. Понятно, что такая цель не только затронет душу народа, но и выступит в роли мощного мобилизационного фактора, помогающего ему решить самые сложные исторические задачи.

Очевидно, что попытки целого ряда политиков и экономистов вернуть утраченные коммунистические или самодержавные методы экономического и социально-политического развития страны малоперспективны вследствие их продолжительной дискредитации на отечественной почве. По всей вероятности, любые предложения, основанные

на возврате назад, в коммунистическое или самодержавное прошлое, способны повернуть вектор развития страны только в прошлое. Хотя кое что из безвозвратно утерянных идеологемм может и должно быть и использовано.

По этому поводу известный испанский философ Хосе Ортега-и-Гассет еще в тридцатые годы прошлого столетия писал следующее: "Превзойти прошлое можно только при одном неумолимом условии - надо его целиком, как пространство в перспективу, вместить в себя. С прошлым не сходятся в рукопашную. Новое побеждает, лишь поглотив его. А, подавившись, гибнет"³. И далее: "У прошлого своя правда. Если с ней не считаться, она вернется отстаивать ее и заодно утвердит свою неправду".

По всей вероятности, стратегическое планирование будущего России не может не учитывать присутствия этого прошлого в ментальности русского общества. В связи с этим самые смелые и научно обоснованные планы могут быть сведены на нет молчаливым сопротивлением на-рода. А раз стратегическое планирование предполагается для нужд России, то оно должно исходить из имеющегося в наличие народа, а не из лубочных образов либо идеальных конструкций. В этом прежде всего должна состоять реальность любой теоретической модели развития России.

Прошедшие за период независимого существования России годы достаточно наглядно продемонстрировали ущербность и разрушительность любых социально-экономических и политических преобразований, основанных на слепом заимствовании чужого опыта. Жизнь наглядно продемонстрировала, что ни западная модель постиндустриальной модернизации, ни азиатская схема "догоняющего развития" не приемлемы для нашей страны.

Еще со времен Петра I "следование концепции догоняющего развития всегда сопровождается скрытым комплексом неполноценности и вины. Это может быть и вина перед собственной, прерванной и поруганной традицией (реформаторы не могут просто оставить ее в покое, им надо ее дискредитировать), и вина, связанная с несовершенством интерпретации и заимствования чужого опыта"⁴.

Однако полная дискредитация российского опыта лишает страну не только истории, но и будущего.

К.Коукер делает вывод:

"Бросит ли снова Россия вызов Западу - зависит от того, будет ли складывающееся в ней общество таким же отвлеченным и умышленным, как прежде. Если оно растеряет свои ценности, пытаясь стать таким, каким его хочет видеть Запад, то не сможет модернизироваться. Культура его уникальна. И модернизация должна сохранить эту уникальность, а не нивелировать ее"⁵.

Но основная ущербность "догоняющего развития" состоит как раз в том, что это развитие исходит из необходимости подгонки сущностных качеств русского народа под требования западных образцов. Все планы модернизаторов строятся на насиловании народной сущности, начиная от выдирания бород и заканчивая переделыванием русской истории под новый лад. Один из теоретиков российского евразийства Н.Н.Алексеев писал:

"Со времени Петра Великого высшие классы жили духовными интересами западноевропейского культурного мира, не только слепо подражая Западу, но и своеобразно претворяя западные начала в русской стихии, свидетельством чему является русская литература, музыка, живопись, театр и т.д. Русские же народные массы в это время жили своей собственной, во многих отношениях еще и теперь не опознанной жизнью, чуждой западным влияниям и питающейся единственно силами русской национальной души. Глубоко неверно думать, что русский народ просто жил в сплошном духовном мраке или в погруженности в чисто материальные интересы. Нет, русский народ во многих отношениях жил собственной духовной жизнью, по-своему верил в Бога, имел собственную устную поэзию, даже свою собственную писаную литературу, свои собственные нравственные представления, даже свое обычное право"⁶.

Здесь уместно добавить весьма ценное наблюдение Л.Н.Гумилева, который заметил:

"Наши предки были не дикими, не безграмотными, не тупицами, ждавшими просвещения из Европы. Ибо безграмотность пришла позже - с вытеснением старой традиции полуобразованием, т.е. в XIX веке"⁷.

Более чем трехсотлетний опыт модернизации России на западный лад завершился, по меткому замечанию Н.Данилевского тем, что:

"Русский народ раскололся на два слоя, которые отличаются между собой с первого взгляда по самой своей наружности. Низший слой остался русским, высший сделался европейским - европейским до неотличимости. Но высшее, более богатое и образованное, сословие всегда имеет притягательное влияние на низшие, которые невольно стремятся с ним сообразоваться, уподобиться ему, сколько возможно. Поэтому в понятии народа невольно складывается представление, что свое русское есть (по самому существу своему) нечто худшее и низшее"⁸.

Этот вывод сделан в работе "Россия и Европа" еще в 60-х годах XIX столетия, но изменилось ли что-нибудь сейчас?

Бедность и богатство - два полюса, по-прежнему разрывающих Россию. На одном полюсе - большинство народа, на другом - отечественная элита. Так, например, прожиточный минимум к концу 2000 г. составил 1285 руб. В нем предусмотрено 400 г хлеба в день, 45 г фруктов, 55 г сахара и кондитерских изделий, 86 г мяса, 577 г молока и молочных продуктов, 30 г растительного масла. Этот прожиточный минимум позволяет семье из 3-х человек купить холодильник один раз в 30 лет, одну пару обуви - в 5 лет, женские колготки - не чаще раза в 4 месяца.

Прожить можно, но нельзя считать небедным и того, кто имеет доходы даже в полтора раза выше этого прожиточного минимума. С учетом этого, к бедным приходится отнести как минимум 60% населения (столько имеют доход до 2 тыс. руб. в месяц). В то же время на долю 10% наиболее обеспеченных людей приходится более 1/3 общей суммы денежных доходов. Каждый человек этой группы получал в январе 2001 г. в среднем около 6,5 тыс. руб., в то время как 10% самых бедных - 475 руб. в месяц, или в 13,7 раз меньше⁹.

Но не это самое главное. Основная проблема России состоит в том, что:

"По сути, наша элита из национального слоя превратилась в диаспору и ведет себя как диаспора. Ее органическое неумение формулировать и защищать национальные интересы России, скрытое эмигрантское сознание и нежелание разделить судьбу с народом сегодня представляют настоящую опасность для нашей страны... Можно сделать вывод: основная опасность для нашей страны сегодня состоит в том, что она не имеет настоящей национальной элиты, идентифицирующей себя с ее традицией и судьбой"¹⁰.

И это самое страшное, поскольку нежелание разделять свои судьбы с судьбами народа ведет и к нежеланию сколько-нибудь серьезно задуматься о благоустройстве страны, о ее будущем. Элита готова, по образному выражению А.С.Панарина, в любой момент трудное путешествие во времени заменить простым перемещением в пространстве. Замена индустриального российского сегодня на постиндустриальное западное завтра решает проблемы элиты, но не решает проблем страны. Мало того, своим иммигрантским настроем элита не только развращает народ, но и лишает его жизненно необходимых ресурсов, вывозя их на Запад. Очевидно, что в этих условиях будущее России не наступит никогда.

Одно это уже позволяет сделать вывод о том, что западный опыт модернизации для России в условиях глобализации мало применим, мало того, он разрушителен для нее. Очевидно, имеет смысл еще раз обратиться к осмыслению исторического процесса, предложенного Н.Данилевским. Он отмечал, что:

"Прогресс состоит не в том, чтобы всем идти в одном направлении, а в том, чтобы все поле, составляющее поприще исторической деятельности человечества, исходило в разных направлениях, ибо доселе он таким именно образом проявлялся"¹¹.

Примерно ту же логику излагает и один из величайших социологов современности Э.Тоффлер. Он пишет:

"Сегодня во всем мире налицо отчетливое осознание, что прогресс не может более выражаться только в технологии или материальных стандартах жизненного уровня. Социальный строй, в котором моральные и эстетические нормы, политика или окружающая среда деградируют, не является прогрессивным, каким бы богатым или технически изощренным он ни был. Кроме того, мы менее всего склонны думать, что разные общества движутся по одному пути, что каждое общество автоматически проходит путь от одной культурной станции до следующей, которая "более развита", чем предыдущая. На самом деле ... общества способны достигать определенного уровня развития разными путями. ...большое различие и богатство человеческих культур позволяет представить его как систему. В этом свете сегодняшнее движение к более разнообразному, раздробленному миру выглядит как важный скачок вперед - подобно тому, как в биологической эволюции важны обе тенденции: дифференциация и объединение, усложнение"¹².

Таким образом, многомерность общественного прогресса, разный характер его протекания в различных странах, и, следовательно, различные формы, методы и стратегические ориентиры в процессе его реализации - все это должно так же выступать в качестве основного базового положения в процессе стратегического планирования и прогнозирования в России.

Концептуальное видение перехода России за пределы индустриального общества должно, безусловно, строиться на анализе мирового и отечественного опыта, но при безусловном доминировании российской культурной традиции. Как писал известный русский публицист Ю.Ф.Самарин:

"Россия должна развиваться самобытно, и хотя бы результаты, к которым она придет, расходились далеко с результатами развития народов Западных..., что заимствование должно ограничиваться... областью фактического знания, внешнего опыта и материальных усовершенствований"¹³.

Уникальный многовековой российский модернизационный опыт и анализ современного этапа глобальных трансформаций может быть в окончательном виде представлен посредством ряда основополагающих принципов,

которые, по большому счету, лежат на поверхности социальной практики последних десятилетий и, вследствие этого, должны быть использованы в качестве базовых в процессе формирования стратегии социально-экономического и политического развития страны.

За исходное основание необходимо взять принцип, суть которого состоит в том, что в условиях сложившегося миропорядка у России нет доброжелателей, заинтересованных в ее ускоренном развитии и возвращении в разряд великих держав. Мало того, многие на Западе считают, что Россия в принципе не может быть современным развитым государством.

Так еще в 1927 г. один из классиков современного либерализма Людвиг фон Мизес писал, что:

"Интеллектуальное бесплодие русских столь велико, что они никогда не смогли бы самостоятельно найти выражение собственной глубинной природы... они не желают входить в систему человеческого общественного сотрудничества. В отношении человеческого общества и сообщества наций их позиция - это позиция народа, стремящегося к потреблению того, что накоплено другими. Люди, жизненными силами которых являются идеи Достоевского, Толстого и Ленина, не могут создать прочную социальную организацию. Они должны скатиться к условиям полного варварства"¹⁴.

А если вспомнить, что Людвиг фон Мизес является классиком либерализма, на которого в свое время молились и наши реформаторы, то отношение к России со стороны лидеров западного мира представляется прогнозируемым.

В лучшем случае мы можем рассчитывать на то, что ряд стран не будет нам активно мешать в продвижении за пределы индустриального общества, большинство же, по всей вероятности, будет противодействовать. По большому счету не для того США и их союзники одерживали победу в "холодной войне" и загоняли Россию вглубь Евразии, чтобы затем с распростертыми объятиями ее приветствовать на пороге "цивилизованного мира".

Последнее десятилетие ушедшего века предоставляет для подобного заключения вполне достаточно оснований. Здесь мы можем вспомнить и политику "двойных стандартов" при оценке действий российского правительства в Чечне, и стенания западной прессы по поводу ограничений "прав человека" в России, сопровождавших любое стремление власти навести элементарный порядок в стране, будь то экономическая, политическая, либо культурная сфера. Обещанные еще прежнему руководству России западные инвестиции и передовые технологии до сих пор не покинули пределов национальных территорий, а любые попытки российского бизнеса занять или отвоевать утраченную нишу в мировой экономике встречаются в штыки. Для дискредитации российского бизнеса используются все средства современного информационного общества и силы государственных институтов.

Единственная ниша в мировой экономической системе, с которой еще вынуждены соглашаться наши западные коллеги - поставка углеводородного сырья, хотя и здесь любимые нашему реформаторскому сердцу европейцы делают все, чтобы диверсифицировать зависимость от России посредством принятия соответствующего законодательства, а так же поддержки стран, обещающих альтернативные маршруты и поставки сырья.

Так, например, уже пущенный в экс-плуатацию "Голубой поток" остался без гарантированных контрактов на сбыт газа, в то время как США и европейские страны готовы вложить колоссальные средства в строительство трубопроводов до турецкого Джейхана, либо развивать инфраструктуру "Великого шелкового пути". Подобных примеров можно привести великое множество и суть их одна - всеми силами помешать России преодолеть кризис и занять достойное место в мировой экономике.

Исходя из этого, мы вправе сделать вывод о том, что необходимые ресурсы для возрождения страны необходимо искать внутри страны. Очевидно, что ресурсов пока что достаточно. Ни для кого не является секретом, что сегодня Россия по запасам своих природных ресурсов является богатейшей страной в мире.

Россия остается крупнейшим по размерам территории государством мира с площадью 17075,4 тыс. км. кв., занимая самые северные и северо-восточные части Евразии (32% обитаемой суши этого материка). На долю России приходится 40% мировых достоверных запасов угля, 23% - нефти, 33% - природного газа, она занимает лидирующее положение на планете по суммарным запасам железной и медной руды и многим другим видам минерально-строительных материалов¹⁵.

Стоимость природных ресурсов России более чем в три с половиной раза больше, нежели в США и, следовательно, проблема состоит в том, чтобы организовать хозяйственную деятельность таким образом, чтобы эти ресурсы максимально эффективно были использованы для нужд собственного народа.

Кроме этого, Россия - единственная страна от Атлантики до Тихого океана, через которую могут пройти коммуникации между тремя мировыми полюсами экономического и технологического развития в Западной Европе, Восточной Азии и Северной Америки. Очевидно, что на пересечении этих транспортных коридоров XXI в. на Дальнем Востоке в Китае сформируется крупнейший мировой коммуникационный узел, поэтому будущее России в значительной степени будет

определяться ее способностью "обустроить" евразийское пространство¹⁶.

Суть следующего принципа, определяющего подходы к формированию стратегии развития России, состоит в том, что в условиях сложившегося миропорядка политический вес любого государства в немалой степени является производной от благосостояния его граждан. Конечно, зависимость здесь не линейная, но просматривается она достаточно четко. Следовательно, основным содержанием стратегии развития России должно стать решение проблем повышения благосостояния своих граждан.

В работе "Либерализм" Людвиг фон Мизес отмечал:

"Счастье и удовлетворение зависят не от еды, одежды и крыши над головой, а прежде всего от того, что человек лелеет внутри себя. Либерализм занимается исключительно материальным благополучием человека не от презрения к духовным благам, а вследствие убежденности в том, что до самого высокого и самого глубокого в человеке невозможно добраться никаким внешним регулированием. Он стремится обеспечить только внешнее благополучие, потому что знает, что внутреннее, духовное богатство не может прийти к человеку извне, а только из глубины его собственного сердца. Он не стремится создать ничего, кроме внешних предпосылок внутренней жизни"¹⁷.

Очевидно, что со многими положениями классической теории либерализма в данном случае можно согласиться, поскольку вне благосостояния человека сложно вести речь об остальных параметрах современного общества. Претендуя на высокий статус в современном мире, Россия должна обеспечить высокий социальный статус своего гражданина.

Из этого следует, что экономическая и социальная стратегия России должна ориентироваться на человека, человек должен стать главной ценностью и смыслом экономики, поскольку вне этого ни одна экономика не может достаточно эффективно развиваться в современном мире. Как отмечал Д.Белл:

"Хозяйственное развитие, в конечном счете, определяет не система цен, а система культурных ценностей, на которой покоится экономика. Система цен служит лишь механизмом сравнительного распределения товаров и услуг в рамках возникающих направлений спроса. Следовательно, экономическое руководство не может быть более продуктивным, чем формирующая его система культурных ценностей"¹⁸.

Мы уже указывали на то, что российское общество, несмотря на то, что оно располагает практически неограниченными богатствами, продолжает оставаться обществом бедных. По признанию одного из российских олигархов О.Дерипаско:

"Та часть общества, где среднедушевые доходы не покрывают прожиточный минимум всего-то в 1808 руб. (это примерно 60 долл.), составляет свыше 25% населения, а по ряду оценок, даже одну треть населения страны. Более чем у 10% населения денежные доходы оказываются вообще ниже стоимости минимальной потребительской корзины. Среднедушевой доход этих граждан составляет 740 руб. 50 коп., или немногим больше 20 долл. Это означает, что каждый десятый гражданин России живет в условиях нищеты. И беднейшей части общества достается все меньшая доля благ. В рамках "анклава бедности" наблюдается распространение застойной бедности как массового общественного явления со свойственными ему нормами и стереотипами поведения... "в бедной стране, где больше трети населения почти нищенствуют, устойчивого развития быть не может"¹⁹.

С этим выводом трудно не согласиться, точно так же, как трудно согласиться с предлагаемыми автором мерами. Но если даже воротилы российского бизнеса делают вывод о необходимости борьбы с бедностью, значит положение действительно уже запредельное.

На заре существования независимой России, в период массовой приватизации, государство сделало широкий жест, посредством которого все граждане получали часть государственной собственности в виде ваучеров и собственного жилья и, тем самым, становились собственниками. Вероятно, что объективная логика здесь присутствовала, однако достигнутые результаты трудно считать удовлетворительными. Вряд ли общество может стать богаче путем передела собственности.

К сожалению, последнее десятилетие экономическая система России продолжала действовать по прежней схеме - перераспределение созданного трудом предшествующих поколений богатства. Очевидно, что этот путь ущербен в принципе. До тех пор, пока экономика не приступит к созданию нового богатства, общество более богатым не станет.

Сейчас идут многочисленные споры по поводу выбора стратегии экономического развития страны, о необходимости формирования промышленной политики, о задачах в аграрном секторе и т.п. При этом основной упор делается на повышении инвестиционной привлекательности, капитализации российского бизнеса, расширении его экспортных возможностей и т.д. К сожалению, ни одно из вышеперечисленных направлений, как показал предшествующий опыт, не решает главной задачи - задачи богатства и уровня жизни российских граждан.

Как правило, ресурсы, освоенные отечественными предпринимателями, продолжают использоваться лишь для их личного обогащения либо утекают на Запад. Мизерные средства, уплачиваемые ими в виде налоговых и таможенных сборов, принципиально ситуации не меняют. Поэтому и рост ВВП, впрочем как и рост реальных доходов населения, оптимизма не внушает.

Система ценностных ориентиров российской экономики должна не на словах, а на деле быть развернута в сторону благосостояния человека и общества. Жилищное, коммунальное строительство, система социального обеспечения, инфраструктура, охрана жизни, здоровья и труда, образование и рождаемость - все это должно, говоря экономическим языком, составлять суть капитализации России. Понятно, что путь этих решений не близок, но другого пути у России просто нет.

И в этой связи, как никогда остро, встает другая важнейшая проблема современной России - проблема места и роли государства в социально-экономической политике ближайших лет. Бесспорно, господствующая либеральная концепция о слабом государстве нашла много сторонников в российском обществе, особенно среди его элиты. Знаменитое: "берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить" привела к фактическому крушению отечественной экономики.

Сложилась ситуация, о которой С.Ю.Витте еще в 1889 г., будучи начальником эксплуатации юго-западных железных дорог, в статье "Национальная экономика и Фридрих Лист" писал, что:

"Мы, русские, в области политической экономии, конечно, шли на буксире Запада, а потому при царствовавшем в России в последние десятилетия беспочвенном космополитизме нет ничего удивительного, что у нас значение законов политической экономии и житейское их понимание приняли самое нелепое направление. Наши экономисты возымели мысль кроить экономическую жизнь Российской империи по рецептам космополитической экономии. Результаты этой кройки налицо"²⁰.

И далее он продолжает, что "гораздо легче разорить в течение нескольких лет цветущие фабрики, нежели целому поколению поднять их". Ситуация, что называется, один в один с современной Россией. И, очевидно, что, как и 100 лет назад, выход состоит в укреплении государственных позиций в экономике.

И это касается не только экономики, поскольку в России нет другой силы, впрочем, ее не было никогда, которая могла бы призвать к порядку и консолидировать национальную элиту, привести к общему знаменателю интересы крупного, среднего и мелкого бизнеса, сосредоточив их не на собственном обогащении, а на укреплении общественного богатства.

Только сильное государство в состоянии защитить слабых и бедных, создав, пусть и минимальные, предпосылки для оздоровления всего российского общества. Наконец, только сильное государство будет уважаемо в современном мире. Нельзя не согласиться с мнением А.С.Панарина, который считает, что:

"Слабое, "минимальное" государство, о котором твердит западная либеральная традиция, неизбежно превращается в угодника и потатчика сильным и наглым, которые либо игнорируют власть, либо попросту покупают ее. Чтобы идти по пути наибольшего сопротивления - против интересов сильных и бессовестных - государство само должно быть сильным и централизованным - стоящим над противоборствующими общественными силами и интересами"²¹.

Таким образом, укрепление российской государственности - это важнейший стратегический ориентир, который должен лежать в основе стратегического планирования будущего России. Примечательно, что эта задача российской элитой воспринята и формулируется в категориях государственности. Вот, например что пишет на этот счет теперь уже бывший спикер Совета Федерации Федерального Собрания РФ Е.Строев:

"Для России остро стоит проблема согласования процессов формирования нового социального порядка и российской государственности, развития основ гражданского общества, преодоления социальной дезинтеграции и дифференциации и экономической стагнации с участием в процессах глобальной модернизации на выгодных для себя условиях"²².

Бесспорно, когда речь идет о благосостоянии современного общества, то первое, на что обращают внимание исследователи, политики и борцы за права человека - это права и свободы граждан. При этом свобода понимается достаточно широко. По мнению Людвиг фон Мизеса:

"Свобода неделима. Человек, не имеющий права осуществлять выбор из различных марок консервов или мыла, также лишен права делать выбор из различных политических партий и программ, а также избирать должностных лиц. Он больше не является человеком; он становится пешкой в руках верховного социального инженера"²³.

Хотя, с другой стороны, не без-основательным кажется и мнение Л.Н.Гумилева:

"Что выигрывается в общественной свободе, то теряется при контакте с природой, точнее - с географической средой и собственной физиологией, ибо природа находится и внутри наших тел"²⁴.

Кроме этого, и это необходимо учитывать в первую очередь, взаимоотношение свободы и благосостояния в современном информационном обществе имеет довольно-таки сложное взаимодействие, на характер которого указывал Г.Маркузе:

"Высокий жизненный стандарт в мире крупных корпораций ограничителен в конкретном социологическом смысле: товары и услуги, покупаемые индивидами, контролируют их потребности и тормозят развитие их способностей. В обмен на удобства, наполняющие их жизнь, индивиды продают не только свой труд, но и свое свободное время. Улучшенные условия жизни - компенсация за всепроникающий контроль над ней. Среди скопления квартир, частных автомобилей люди уже не могут ускользнуть в другой мир"²⁵.

То есть, благосостояние само по себе, благосостояние ради благосостояния не делает человека свободным и более человечным. Можно согласиться с мнением Дж.Сороса, который считает, что

"Денежные ценности и операционные рынки не представляют адекватного базиса для общественного единства"²⁶.

В этом плане представляет интерес духовный манифест, опубликованный в сентябре 1917 г. на первой странице нового журнала Forbes его основателем Бертли Чарлзом Форбсом, который, по словам его внука, продолжает оставаться актуальным и сегодня:

"Бизнес появился для того, чтобы производить счастье, а не бессмысленно увеличивать богатство. Мы, кажется, готовы забыть об этом. Разговаривая с так называемыми преуспевающими людьми, я очень часто чувствовал, что они делают бизнес ради бизнеса, рассматривают приумножение своих миллионов как конечную цель своей жизни и саму жизнь как процесс... Они настолько подавлены материальным, что не могут наслаждаться иррациональным, идеальным, духовным... Просто получать - не значит жить... Для бизнесмена успех зачастую означает лишь стать богатым. Это невысокий стандарт, и он, к счастью, становится все менее популярным"²⁷.

Очевидно, что

"Ни один народ, ни одна культура не способны выжить, если в качестве господствующего мотива и императива выступает прибыль"²⁸.

Поэтому, наконец, главный принцип, определяющий основные направления долгосрочной стратегии России должен состоять в том, что в России нет необходимости строить постиндустриальное, технотронное или информационное общество - их недостатки уже достаточно четко видны.

Основная проблема постиндустриализма состоит в том же, в чем и у породившего его капитализма. Как писал еще в позапрошлом столетии Г.Лебон:

"Одна из крупнейших ошибок современного века - вера в то, что человеческая душа может находить счастье только во внешних вещах. Оно в нас самих, созданное нами самими, но почти никогда - вне нас самих. Уничтожив идеалы старых веков, мы теперь замечаем, что невозможно без них жить и что под страхом неминуемой гибели нужно разрешить загадку замены их новыми"²⁹.

За 200 лет суть проблемы не изменилась. Все дело в том, что любое общество существует, по большому счету, для того, чтобы сделать человека счастливым. Любое богатство и самый высокий уровень благосостояния помогают создать лишь внешние предпосылки счастья, само же счастье - продукт внутренней, духовной деятельности каждой личности. И для того, чтобы его достигнуть, человек должен иметь богатую духовную практику, а общество призвано помочь ему ее совершенствовать и развивать.

Кстати сказать, в условиях современного общества именно здесь, в сфере духовности лежит основа его будущего процветания и развития, именно здесь сконцентрированы безграничные ресурсы цивилизации.

Об этом писал один основоположников теории информационного общества Э.Тоффлер, когда замечал, что:

Информационная "революция грозит изменить производство не просто в отношении как это "делается", но и в отношении "почему". Коротко говоря, она трансформирует сами цели экономической деятельности"³⁰.

То есть не прибыль, а человек становится целью и основой могущества нового общества.

Исходя из этих трендов, в России необходимо сконцентрировать усилия на построении человеческого, гуманитарного

общества. Главным богатством этого общества должен быть человек, который не только способен ответить на вопрос "как", то есть должен обладать необходимым объемом знаний, но и иметь собственное видение ответа на вопрос "зачем", иначе говоря, иметь мировоззренческие установки лежащие в основе всех его поступков.

И в этом плане можно только согласиться с подходом, изложенным в Основах Социальной концепции Русской Православной Церкви, суть которого сводится к тому, что

"Вызов глобализации требует от современного общества достойного ответа, основанного на заботе о сохранении мирной и достойной жизни для всех людей в сочетании со стремлением к их духовному совершенству. Помимо сего, необходимо достичь такого мироустройства, которое строилось бы на началах справедливости и равенства людей перед Богом, исключало бы подавление их воли национальными или глобальными центрами политического, экономического и информационного влияния"³¹.

Выход за пределы индустриального типа общественных отношений лежит на пути перераспределения в системе приоритетов в пользу духовного потребления, затрагивающего, в первую очередь, ценности, нравственность каждого человека, и не ограничивающегося обслуживанием одного лишь центра удовольствий.

Духовность должна стать основой русского стиля жизни. При этом мы должны исходить из того, что, как отмечал Э.Тоффлер:

"... стиль жизни включает в себя не просто внешние формы поведения, но и ценности, подразумеваемые под этим поведением, и никто не может изменить свой стиль жизни, не изменив свой собственный образ... Стиль жизни - это механизм, через который мы выражаем себя. Это способ сказать миру, какой именно субкультуре - или субкультурам - мы принадлежим"³².

Русский стиль, основанный на духовности, на органичном сочетании и коэволюции человека и природы, на разумном самоограничении материального потребления богатств, выделенных природой человечеству, при неограниченном росте духовного потребления и производства, обеспечивающего расширенное воспроизводство человечества - основа будущего процветания России, ее шанс вырваться за пределы растратного индустриализма и бездуховного общества потребления. Именно здесь мы найдем разумную альтернативу как для русского народа, так и для всех тех, кто явился "лишним" в условиях глобализации.

Как писала княгиня Екатерина Романовна Дашкова в своих записках (1804-1805),

"Великая империя, имеющая столь неиссякаемые источники богатства и могущества, как Россия, не нуждается в сближении с кем бы то ни было. Столь грозная масса, как Россия, правильно управляемая, притягивает к себе кого хочет"³³.

В этом и состоит сущность особого пути России в мире XXI века.

Примечания

¹ Психология толп. - М.: Ин-т психологии РАН. "КСП+", 1999. С. 111.

² Панарин А.С. Россия в циклах мировой истории. М.: МГУ, 1999. С. 119.

³ Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс. М.: ООО "АСТ", 2001. С. 88-89.

⁴ Панарин А.С. Указ. соч. С. 227.

⁵ Коукер К. Сумерки запада. М.: Московская школа политических исследований. 2000. С. 227.

⁶ Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М.: "Аграф", 1998. С. 68.

⁷ Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. М.: "АСТ", 2001. С. 466.

⁸ Классика геополитики, XIX век. М.: "АСТ", 2003. С. 453.

⁹ Иванов Е.А. Экономическая безопасность России // МЭМО. 2001. №11. С. 47.

¹⁰ Панарин А.С. Российская интеллигенция в мировых войнах и революциях XX века. М.: "Эдиториал УРСС", 1998. С. 338.

¹¹ Классика геополитики, XIX век. М.: "АСТ", 2003. С. 369.

¹² Тоффлер Э. Третья волна. М.: "АСТ", 2002. С. 475.

¹³ Цит по: В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией. Хрестоматия по истории российской общественной мысли XIX и XX веков / Составитель Н.Г. Федоровский. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Логос, 2000. С.129.

¹⁴ Мизес Людвиг фон. Либерализм в классической традиции. М.: "Социум", "Экономика", 2001. С.146.

¹⁵ См. подробнее: Социально-экономическая география России М.: Гарданики, 2000.

- ¹⁶ Дергачев В.А. Геополитика. Киев: ВИРА-Р, 2000. С. 383.
- ¹⁷ Мизес Людвиг фон. Указ. соч. С. 10.
- ¹⁸ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. М.: Academia, 1999. С. 378.
- ¹⁹ Дерипаско О. От бедности к богатству //Эксперт. 2003. № 17. С. 62.
- ²⁰ Цит по: В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией... С. 369.
- ²¹ Панарин А.С. Православная цивилизация в глобальном мире. М.: Алгоритм, 2002. С. 217.
- ²² Строев Е.С. Самоопределение России и глобальная модернизация. М.: "Экономика", 2001. С.122.
- ²³ Мизес Людвиг фон. Указ. соч. С. 218.
- ²⁴ Гумилев Л.Н. Указ. соч. С. 88.
- ²⁵ Маркузе Г. Эрос и цивилизация. Одномерный человек: Исследование идеологии развитого индустриального общества М.: "АСТ", 2002. С. 92.
- ²⁶ Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. М.: ИНФРА-М, 1999. С. XVIII.
- ²⁷ Эксперт-2001. 28 мая. № 20. С. 29.
- ²⁸ Панарин А.С. Искушение глобализмом. М.: Русский Национальный Фонд, 2000. С. 120.
- ²⁹ Психология толп. М.: Ин-т психологии РАН. "КСП+", 1999. С. 105.
- ³⁰ Тоффлер Э. Шок будущего. М.: "АСТ", 2001. С. 244.
- ³¹ Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. М., 2000. С. 87.
- ³² Тоффлер Э. Указ. соч. С. 341.
- ³³ В поисках своего пути: Россия между Европой и Азией... С. 23.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

НАШИ ИНТЕРВЬЮ

ЭКОНОМИКА - ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

Алеко Адамеску,
доктор экономических наук,
профессор

Проблемы территориального устройства России в современных условиях приобретают особую актуальность. Журнал обращался к этим вопросам и подробно освещал их на своих страницах¹. Недавно вышла из печати фундаментальная монография² "Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы". Наш корреспондент беседует с одним из авторов монографии Адамеску Алеко Александровичем.

В чем актуальность проблемы государственно-территориального устройства России и необходимость их глубокой научной и практической проработки?

В данной области имеется еще много нерешенных научно-практических проблем, главная из которых - создание территориально-организационной системы, адекватной новому политическому типу государства и рыночным экономическим отношениям. Для России вопросы территориального деления и управления особенно важны из-за масштабов территории, многонационального населения, природных и материально-технических ресурсов, уникального евроазиатского географического и геополитического положения, а также федеративного государственного устройства.

В связи с новыми задачами территориального управления в РФ, Совет по изучению производительных сил (СОПС) при участии ученых - государствоведов провел в 90-х годах цикл инициативных комплексных исследований по экономическим и правовым основам функционирования и модернизации государственно-территориального устройства (ГТУ) России. Под этим термином авторы понимают часть системы административно-территориального устройства (АТУ), образуемую подсистемами территориального деления и управления государственного уровня (федеральные территориальные образования и регионы-субъекты Федерации); другая часть АТУ - местное (муниципальное) территориальное устройство.

Был подготовлен проект двух-этапной административно-территориальной реформы с образованием федеральных округов и крупных, унифицированных административно-экономических регионов - субъектов Федерации. Проект получил поддержку Администрации президента РФ (1998 г.) и был направлен в Комиссию при Президенте РФ по разработке Программы государственного строительства. Указом президента от 13 мая 2000 г. создан институт полномочных представителей главы государства в 7 федеральных округах.

Монография посвящена теоретико-методическим и практическим вопросам состояния и реформирования ГТУ России. В ней впервые сделана попытка системного исследования экономических и правовых основ коренного совершенствования ГТУ в их единстве как целостной и комплексной научно-практической проблемы. При этом раскрываются не только общая концепция, вариантная схема и потенциальная результативность реформирования ГТУ, но и его исходная база (особенности и проблемы территориального развития, региональная стратегия и политика и т.д.), а также современное содержание правового аспекта ГТУ (принципы федеративного устройства и выделения административных регионов, их конституционный статус, законодательное оформление и др.) ***Как авторы определяют роль и основные принципы административно-территориального устройства?***

Для управления государством используется его территориальное устройство (деление). Функциональное

территориальное деление обслуживает управленческие потребности отдельных сфер деятельности и отраслей хозяйства. Таковы, например, специальные округа - военные, путей сообщения (управления железных дорог), горные, энергетические (энергосистемы) и т.д. Важнейшим является административно-территориальное устройство, предназначенное для общего управления, то есть организации всей хозяйственной, социальной, культурной, общественной, религиозной и иной жизни в стране.

Его единицы (регионы) носят в разных странах различные наименования (области, губернии, округа, провинции, земли, штаты и др.). Они хорошо известны жителям, обозначают фактический и юридический адрес человека, учреждения, с том числе органа регионального и местного управления, фирмы и пр.

Понятие АТУ или деления как объекта и инструмента управления более узкое, чем государственного устройства, куда включаются также характеристики организационно-правового типа государства (унитарное, федерация, конфедерация) и статуса его единиц (субъектов). Таким образом, под административно-территориальным устройством понимают разделение территории страны на определенные составные части, в соответствии с которыми строится структура и осуществляется деятельность органов государственной и муниципальной власти для выполнения ими установленных задач и функций; неразрывная часть АТУ - государственно-территориальное устройство (ГТУ). **В чем заключается необходимость соответствия административно-территориального устройства целям и сущности государства?**

Административно-территориальное устройство обычно соответствует целям и сущности исторически определенного типа государства. Оно находится в неразрывной связи с политической структурой государства и складывается исторически в зависимости от того, какие основные функции осуществляет государство, какую политику оно проводит на местах, в какой степени население участвует в политической жизни, а также как разрешается вопрос о государственно-правовом положении национальных меньшинств. В этом отношении современное государство характеризуется применительно к данному его типу одними и теми же общими чертами, хотя в процессе создания административно-территориального деления в отдельных странах было немало особенностей.

Так, французская буржуазия, придя к власти в результате французской буржуазной революции (1789 г.) сразу же упразднила старую королевскую систему административно-территориального деления и ввела совершенно новое деление территории Франции на 83 департамента, которые в свою очередь, делились на округа, а округа - на коммуны.

В Англии же на протяжении веков сохраняется административное деление страны на графства, округа и приходы.

В Германии после объединения отдельных немецких государств в единое (конец XIX в.) перестройка административно-территориального деления также почти не производилась.

Административно-территориальное устройство России, оставаясь важным инструментом регулируемого экономического и социального развития управляемой территории, представляет собой достаточно сложное и многостороннее явление. Его роль должна возрасти особенно теперь, когда государству приходится решать задачи переходного периода. **Что является методологической базой административного деления?**

Что касается методологической базы административного деления - экономического районирования, то важнейшими принципами последнего, разработанными экономической наукой и подтвержденными практикой территориального регулирования, принято считать следующие требования к выделяемым экономическим районам:

- оптимальная концентрация населения и производства (для районов определенного масштаба);
- рациональная специализация хозяйства в системе общественного территориального разделения труда;
- комплексность, диверсификация и интеграция хозяйства;
- рациональная внутрирайонная организация расселения, производства, транспортно-экономических связей;
- эффективные межрайонные производственно-технологические и транспортно-экономические связи.

Материальную основу экономических и соответствующих административных районов должны образовывать территориально-хозяйственные (производственные) комплексы, различного ранга; для единиц государственно-территориального деления это макро- и мезокомплексы. **Как влияет экономика на необходимость изменений государственно-территориального устройства?**

Актуальность реконструкции ГТУ России вызывается, прежде всего, экономическими причинами, ориентацией государства на углубление экономической реформы и ее широкую реализацию в регионах. Даже беглый анализ показывает: по своей раздробленности и бессистемности существующее территориальное деление, сохраняющееся почти без изменения более шести десятилетий, весьма архаично, не имеет аналогов в мире.

В России на одну высшую административно-территориальную единицу (республику, край, область) приходится 1,9 млн. жителей, в шести странах, близких или превосходящих ее по численности населения, этот показатель колеблется от 2,7 (Япония) до 42 (Китай) млн. В США и Бразилии, которые наряду с Китаем более других приближаются к нам по величине территории (равной примерно половине российской), он составляет 5,3 и 6,1 млн. чел., превосходя наш показатель в 2,8-3,2 раза. По площади на одну такую единицу Россия (216 тыс. кв. км) значительно уступает Китаю и Бразилии (319 и 35 тыс. кв. км).

Подавляющее большинство российских областей, особенно в Европейской части страны, - это небольшие, малоресурсные образования, лишенные особой производственной специализации и благоприятных условий комплексного развития, хотя в восточной части России выделены и довольно крупные. Диапазон основных показателей развития областных единиц достигает десятков раз и даже в пределах отдельных зон многократных величин.

По уровню экономического развития (валовой региональный продукт ВРП на душу населения) количество регионов низкого уровня составляет чуть больше, чем среднего и высокого, вместе взятых. Разница же Тюменской области и Тамбовской составляет более 9 раз, а с Дагестаном - почти 15 раз. На Европейском Севере, в Северной Сибири и на Дальнем Востоке на высоких показателях объемов ВРП и промышленного производства сильно сказываются "северные удорожания". **Видимо, немалую роль играют и организационные причины?**

Важны и организационные причины требуемого преобразования территориального устройства. С появлением федеральных округов исчезло серьезное препятствие для обзора и управления регионами из центра. Однако наряду с экономической маломощностью преобладающих субъектов Федерации сохраняется их фактическая неоднородность и неправомерность.

Главную роль в этой ситуации играет гипертрофия национального фактора в территориальном устройстве. Несмотря на внешне многонациональный состав населения России, преувеличивать значение этого обстоятельства нельзя хотя бы потому, что коренное население (русские) насчитывает у нас 4/5 всех жителей - больше, чем его в США и Канаде, любой другой республике СНГ (кроме Армении) и в любой бывшей российской АССР. Национальные образования составляют лишь треть всех территориальных единиц. По международным стандартам Россия - не многонациональное, а мононациональное государство, хотя и с весьма пестрой этнической структурой.

По Конституции Россия - федеративное государство, причем с одной стороны, как бы с декларируемыми равными правами ее субъектов - административно-территориальными единицами высшего уровня ("симметричная федерация"), а с другой - предоставленным им неравным статусом ("асимметричная федерация"). Республики у нас имеют больше политических и экономических прав, чем края и области, не говоря об автономных округах. Такое территориальное устройство явилось серьезным фактором неустойчивого развития государства. Федеральный центр не смог эффективно контролировать управление регионами из-за неимоверного количества этих административно-территориальных единиц и их весьма неоднородного состава и неправомерного статуса. Таким образом, нынешние области и края неадекватны новому политическому и экономическому строю. Они являются порождением и пережитком командной системы, особенно довоенного периода, что свидетельствует о серьезном отрыве сегодняшних организационных форм от нового содержания государственно-правовых и хозяйственных процессов. И, прежде всего, следует "сгладить" влияние национального и "масштабно-административного" факторов на государственно-территориальную структуру. Один из путей - выравнивание прав, сильно отличающихся политических и заметно экономических, намечаемых одномасштабных территорий - субъектов Федерации. В перспективе наилучшее решение - это сочетание общегражданских прав с культурно-национальной автономией.

Какова может быть стратегия территориального развития в современных условиях?

Главными задачами новой стратегии территориального развития, определяющими региональную политику и подлежащими учету при обновлении территориального устройства, учеными выдвигаются:

- укрепление целостности экономического пространства на основе усиления межрегиональной и межгосударственной кооперации;
- обеспечение устойчивого экономического роста в регионах за счет всестороннего использования всего их потенциала;
- сближение регионов по уровню развития в основном через стимулирование возможностей и резервов отстающих территорий;
- дальнейшее укрепление федерализма за счет четкого распределения прав и полномочий между центром и регионами;
- создание соответствующих "вертикалей" и "горизонталей" управления; совершенствование бюджетного федерализма и т.д.

Главными направлениями стратегии предлагаются: развитие магистральных путей транспорта и энергетики; адаптация производственных структур макрорегионов к требованиям устойчивого развития; формирование общероссийских систем расселения и регулирования миграции и др. **Как отражается на территориальном устройстве наличие острых региональных проблем?**

Наряду с известными благоприятными факторами территориального развития в России существует ряд наиболее острых региональных проблем. К ним относятся:

- усиление тенденции хозяйственной и социальной неоднородности экономического пространства (разрыв между субъектами Федерации по душевым показателям ВРП за десятилетие вырос с 11 до 40 раз и денежным доходам населения - с 4 до 13 раз, между экономическими районами разрывы составляют соответственно 3,5 и 2,9 раз);
- возрастание дезинтеграционных процессов, то есть ослабления внутренней связности этого пространства (доля межрегионального оборота во ВВП снизилась с 22 до 12-14%);
- возникновение и разрастание пространственных очагов кризисных ситуаций в экономике и социальной сфере (три кризисных пояса с 90-х годов охватывают прямо и косвенно - с прилегающими территориями-потребителями продукции - около 40 регионов).

С учетом территориальной дифференциации социально-экономического положения целесообразно проводить региональную политику применительно к группам достаточно выраженных проблемных регионов России: развитые, депрессивные, слабо развитые, особые, нового освоения и стратегические промышленные. Вместе с тем при административно-экономическом районировании желательно не разделять, а объединять сильные и слабые регионы, то есть сглаживать трансформацию региональной структуры. Научной основой преобразования АТУ служит экономическое районирование. Однако старая сетка экономических районов не полностью пригодна в новых условиях и требует корректировок в соответствии с государственными задачами и научными принципами районирования.

К ее основным недостаткам относятся: практически универсальное использование для решения разнохарактерных и разноэтапных задач (текущих и стратегических); разномасштабность отдельных районов, сильно различающихся экономическим потенциалом; недостаточно полное и последовательное отражение принципа территориальной специализации; чрезмерная дифференциация в пределах многих районов оценок на ресурсы многоцелевого назначения (по топливу - внутри топливоизбыточных районов, по воде - в водоизбыточных и т.д.).

Таким образом, действующая сетка крупных экономических районов требует пересмотра, который следует осуществить не по отдельным территориям, выборочно, а в целом, включая концепцию (зависящую от поставленных общегосударственных задач) и методологию. При этом надо учитывать целесообразность сближения и совпадения сетки районов, территориально-хозяйственных (производственных) комплексов с возможным областным административным делением. Один из вариантов - разработанное в СОПС 18-членное районирование России. Территориально-организационная структура призвана всемерно укреплять государственный строй, обеспечивая надлежащую управляемость общественного развития. **Какие требования необходимо предъявлять к новому экономическому районированию?**

Необходимо заложить в проект нового административного районирования страны следующие требования:

- совмещение во всех его звеньях социально-экономических и административных функций;
- выдвижение в качестве основополагающих задач - обеспечение хозяйственных и социальных приоритетов;
- учет разнохарактерности и разноэтапности решаемых проблем;
- признание преобладающими тенденций к территориальной интеграции экономики и необходимости укрупнения выделяемых "верхних" административных районов до разукрупненных экономических.

Какой можно ожидать народно-хозяйственный эффект от изменений территориального устройства России?

Можно предположить, что пересмотр территориального деления даст ощутимый народнохозяйственный выигрыш (экономический, социальный, экологический, организационный), поскольку:

- образуются масштабные, многоресурсные народнохозяйственные комплексы и региональные рынки, создаются лучшие возможности для формирования их благоприятных торговых, финансовых и других балансов, самофинансирования территорий и т.д.;

- останутся под надежным контролем природопользование и социальная защищенность людей;
- наладятся эффективные формы демократического самоуправления;
- четко разграничатся функции Федерального центра, регионов и мест по регулированию производства и рынка;
- обеспечатся хорошая управляемость, обзор вышестоящими звеньями управления нижестоящих;
- будет достигнута немалая экономия организационных расходов.

Чем вызвано на современном этапе создание федеральных округов?

Необходимость повышения эффективности федерального управления в условиях огромной территории страны и региональной раздробленности рождает потребность в приближении центральной власти к объектам управления и в усилении оперативности и конкретизации работы с регионами (при соблюдении прав и полномочий последних). Для этого представляется полезным создание особых территориальных форм федерального управления. Они образованы Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г., выделившим федеральные округа.

Эта реформа ГТУ нацелена на решение важнейшей задачи - восстановление управляемости государства, обеспечение его устойчивости, безопасности и суверенности, верховенства Конституции страны и федеральных законов. Полисубъектность РФ (89 регионов - субъектов) сильно затрудняла управление ими из Центра, противореча управленческому закону кратности и мировому опыту. В 20 федеративных государствах среднее соотношение центр/субъекты составляет 1:22. Правовое основание для реформирования территориального деления и управления дает российская Конституция, согласно которой в ведении Федерации находятся федеративное устройство и территория страны, установление системы федеральных органов власти (ст. 71), и федеральная исполнительная власть может создавать свои территориальные органы и назначать туда соответствующих должностных лиц (ст. 78), назначает своих полномочных представителей в территориальных образованиях и Президент РФ (ст. 83).

Федеральные округа - инструмент общего управления государством - фактически относятся к административно-территориальному делению высшего, федерального уровня (федеральному уровню ГТУ), что вытекает по смыслу из указанных статей Конституции России. Хотя они еще не закреплены в Основном Законе.

В данных крупномасштабных территориальных образованиях лучше обеспечивается при государственной поддержке частного, общественного и смешанного секторов решение важных экономических задач: реализация крупных целевых проектов и программ; мобилизация и рациональное использование собственных огромных финансовых, материальных, трудовых и других ресурсов, рыночное маневрирование ими (они позволяют, в частности, наладить самофинансирование производственной и социальной сфер, а также товарное самообеспечение); развитие межрегиональной интеграции производства, формирование повышающих рыночную маневренность и устойчивость систем корпоративных производственно-коммерческих объединений (корпораций, концернов, ассоциаций и т.д.), научно-производственных и инновационных комплексов, тесно связанных с малым бизнесом, крупных и диверсифицированных территориально-хозяйственных комплексов и региональных (зональных) рынков со значительными товарными ресурсами и рыночной инфраструктурой и т.д.

Одним из самых существенных мероприятий может стать разработка единых комплексных программ социально-экономического развития регионов федерального округа. До сего времени практика составления автономных региональных программ не дала должных результатов.

С точки зрения управления государством и его регионами реорганизация государственно-территориальной структуры создает жесткую вертикаль: федеральная власть в Центре и макрорегионах - государственная власть в регионах, приближая центральные органы к органам регионального управления (последние, как и местное самоуправление, уже приближены к населению). При этом не перераспределяются функции между Федерацией и регионами, а перемещается ряд функций федеральной власти из центрального аппарата в территориальный (представительства) с задачами контроля, регулирования и координации деятельности региональных органов при сохранении за ними их конституционно-правовых полномочий по управлению своими территориями.

Образование укрупненных территориальных структур федерального управления знаменует качественное развитие федеративных отношений в России. Некоторые расхождения с экономическим районированием состава федеральных округов не столь существенны в сравнении с их главными достоинствами: впервые за долгий период для высшего государственного управления выделены особые районы, и ими стали крупные территориальные единицы. **Какие могут быть основные направления изменений в государственно-территориальном устройстве России в перспективе?**

Существуют два главных условия формирования единиц государственно-территориального устройства на

региональном уровне: они должны выделяться на основе экономического районирования, то есть быть административно-экономическими образованиями, и представлять гораздо более крупные и унифицированные территориальные единицы в сравнении с существующими. Полагаем, что одним из наиболее подходящих названий для них является "губерния" (производство от латинского "губернатор" - правитель). При стремлении существенно сократить число имеющихся областных единиц количество губерний должно составить 20-30.

Следовательно, для этого в качестве прямой основы не годятся ни действующая сетка 11 экономических районов, ни ее модификация, например, 18-звенная сетка. Требуется разукрупнить экономическое районирование, выделить подрайоны крупных экономических - средние экономические районы. Практически, не проводя детальной проверки обоснованности существующего областного деления (несмотря на его недостатки), учитывая, что оно действует десятки лет, вполне возможно пойти по пути группировки этих областей в более крупные образования. Однако при этом губернии должны совпадать с экономическими районами или их подрайонами (задача облегчается включением в экономические районы областных единиц целиком).

Особо стоит вопрос о республиках. Не умаляя сложившихся традиций и сохранив временно некоторые атрибуты государственности для нынешних республик, можно изменить их названия на области с национальным наименованием, например, Чувашская область, Якутская область, Еврейская область и т.д. Унификация территориального деления приводит к тому, что вместо 6 разных наименований субъектов Федерации (в том числе 3 на национальной ниве) останется только 2 - губерния и город федерального значения. Объединенные в губернию областные единицы взаимно расширяют и усиливают территориальный хозяйственный комплекс. К главным отраслям основной индустриальной области добавляются новые отрасли промышленности или усиливаются имеющиеся.

Например, в Западной губернии Смоленская область имеет ведущие отрасли: энергетику, химическую, строительных материалов, легкую. Присоединение Калужской и Брянской областей добавляет в качестве специализирующих машиностроение, легкую, пищевую отрасли и усиливает энергетику (Калужская), строительных материалов, легкую.

Основные экономические и социальные параметры вновь образуемых губерний отличаются гораздо более высокими значениями, качественным преимуществом и меньшей территориальной дифференциацией, чем в существующих областных единицах.

Таким образом при губернском территориальном устройстве важнейшие региональные экономические показатели значительно улучшаются, дифференциация по большинству их сокращается вдвое - втрое.

Все вопросы, связанные с введением губернского территориального устройства потребуют законодательного решения, отражения в Конституции и федеральных конституционных законах РФ. По нашему мнению, таковыми должны быть только губернии, если они будут образованы (или другие по названию и аналогичные по характеру единицы), а также 2 города федерального значения, то есть всего не более 30 единиц.

Учитывая сложность одномоментного реформирования, высшие федеральные органы, согласно ст. 71 Конституции РФ, могут на переходном этапе (временно) без поправок в Основном Законе сформировать вместо губерний аналогичные территориальные объединения субъектов Федерации (без такого статуса для объединений). Последние будут выполнять функции согласованного управления группой областей, краев, республик, имея во главе губернатора - координатора, назначаемого попеременно Президентом РФ из числа руководителей соответствующих регионов.

Вместе с тем, нельзя избежать ответа на возможный резонно возникающий вопрос, а не усилятся ли у крупных, мощных регионов губерний стремления к хозяйственной автаркии и политическому сепаратизму и вместе с ними центробежные тенденции? Думается, твердой гарантией от такой опасной ситуации будет сохранение и упрочение сильного государственного центра, в том числе и посредством системы президентских федеральных округов (при сокращении количества мезорегионов целесообразно иметь 5 округов).

Это один из возможных вариантов реконструкции существующего государственно-территориального устройства РФ. Сущность его - укрупнение и унификация субъектов Федерации. Речь идет об общей концепции и вариантной схеме административно-экономического районирования.

Для их обсуждения и уточнения, а также разработки в будущем административно-территориального устройства на низовом уровне целесообразно привлечь широкий круг ученых и специалистов в области территориального управления, региональной и местной экономики, государственного строительства.

Среди главных итогов государственно-территориальных преобразований будут качественное развитие федеративных отношений, ускоренное продвижение экономической реформы, укрепление экономической и национальной безопасности.

И, заканчивая, выразим пожелание: хотя выбор и реализация новой модели территориального устройства есть исключительное право государственной власти, однако авторы выражают надежду, что какие бы решения в

продолжении начатой административно-территориальной реформы и когда бы ни принимались, скромный опыт исследования проблемы, отраженный в представленной монографии, будет полезным.

Примечания

¹ Адамеску А.А., Кистанов В.В. Нужна новая форма территориального управления. "Обозреватель-Observer", 1999, № 9.

² Гранберг А.Г., Кистанов В.В. (ответственные редакторы), Адамеску А.А., Семенов П.Е., Тихомиров Ю.А., Штульберг Б.М. "Государственно-территориальное устройство России: экономические и правовые основы". М.: Дека, 2003 г.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ВАЛОВОГО ПРОДУКТА В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Мария Голубицкая,
кандидат географических наук

Прогноз валового регионального продукта (ВРП) осуществлен в рамках прогноза социально-экономического развития субъектов РФ на период до 2006 г., разработанного в Совете по изучению производительных сил (СОПС)*. В основе последнего - варианты разработки макроэкономических показателей развития РФ на период 2003-2006 гг. Минэкономразвития РФ.

В прогнозе рассматривались два сценарных варианта. Однако, в связи с тем, что различия в макроэкономических параметрах развития РФ в этих вариантах не носят принципиального характера (так, разница в росте ВРП и промышленности находится в пределах 5% пунктов за весь прогнозируемый период), тенденции территориальной дифференциации роста ВРП в рассматриваемых вариантах имеют практически одинаковый характер. Поэтому в дальнейшем анализ результатов прогноза дается применительно к одному - более благоприятному второму варианту.

Территориальная дифференциация в росте валового продукта обусловливается, в конечном счете, региональными различиями в условиях функционирования производства. В качестве последних в прогнозе учитывались факторы (условия) двух типов: факторы, влияние которых на развитие экономики регионов носит межотраслевой характер, и факторы, влияние которых ограничивается конкретными отраслями (секторами).

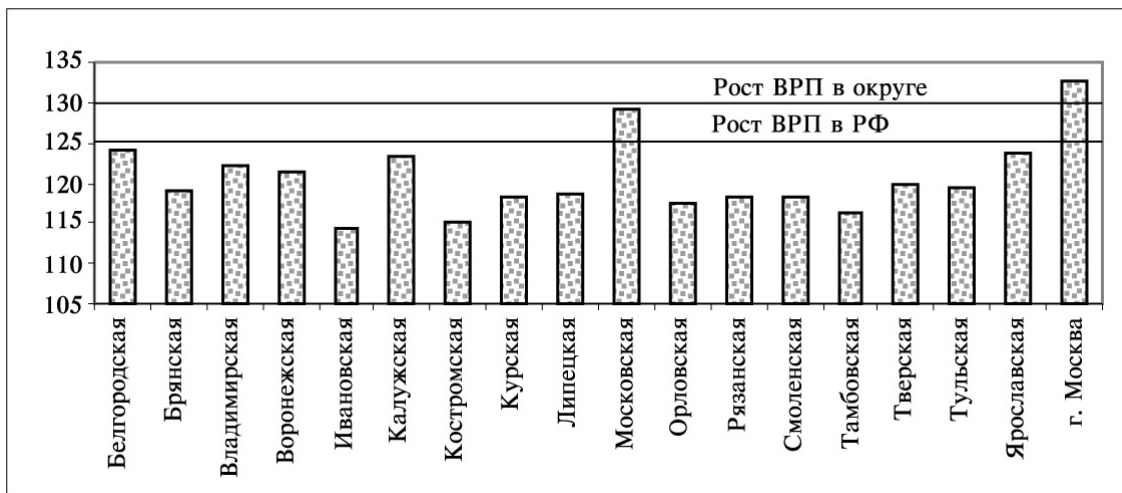
По прогнозу, наиболее высокие темпы роста ВРП имеют регионы, располагающие мощным научно-техническим и производственным потенциалом и специализирующиеся в основном на обрабатывающей промышленности, наименьшее - регионы, специализирующиеся, главным образом, на ресурсодобывающих отраслях и отраслях, перерабатывающих эти ресурсы. Первопричина такой дифференциации заключается в первую очередь в структурных различиях в материальном производстве и в более высоких темпах роста обрабатывающего сектора экономики.

Выше среднероссийского роста ВРП прогнозируется в Москве и Санкт-Петербурге, Московской, Ленинградской, Самарской, Свердловской областях, Республике Татарстан и Хабаровском крае.

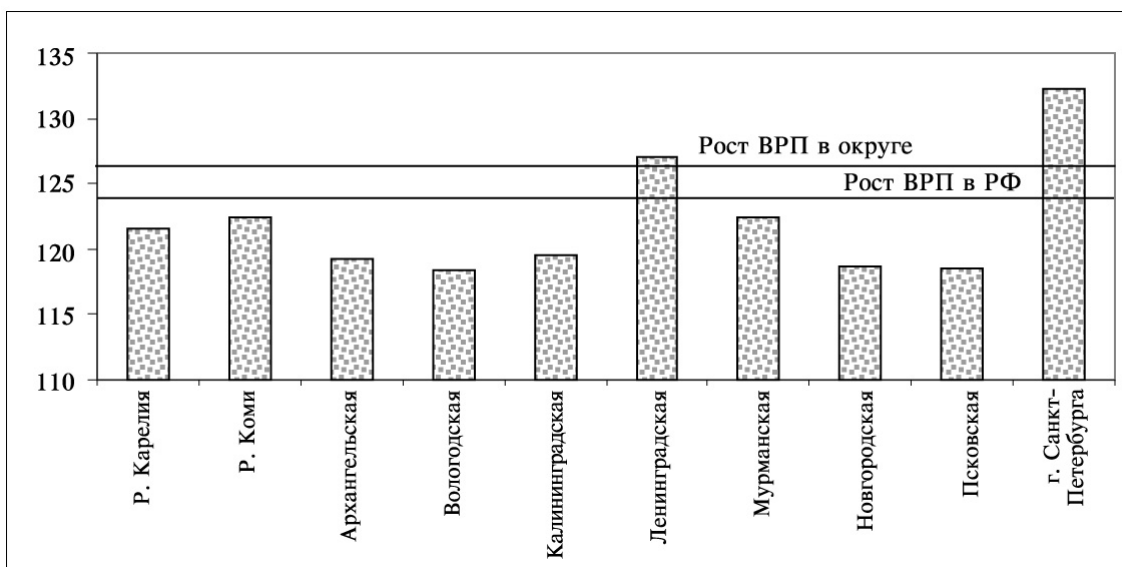
На уровне среднероссийского ускорения - рост ВРП в Белгородской, Калужской, Ярославской, Пермской, Ульяновской, Челябинской областях и Краснодарском крае.

В остальных субъектах РФ рост ВРП за 2003-2006 гг., по прогнозу, не достигнет среднероссийской величины (рис. 1).

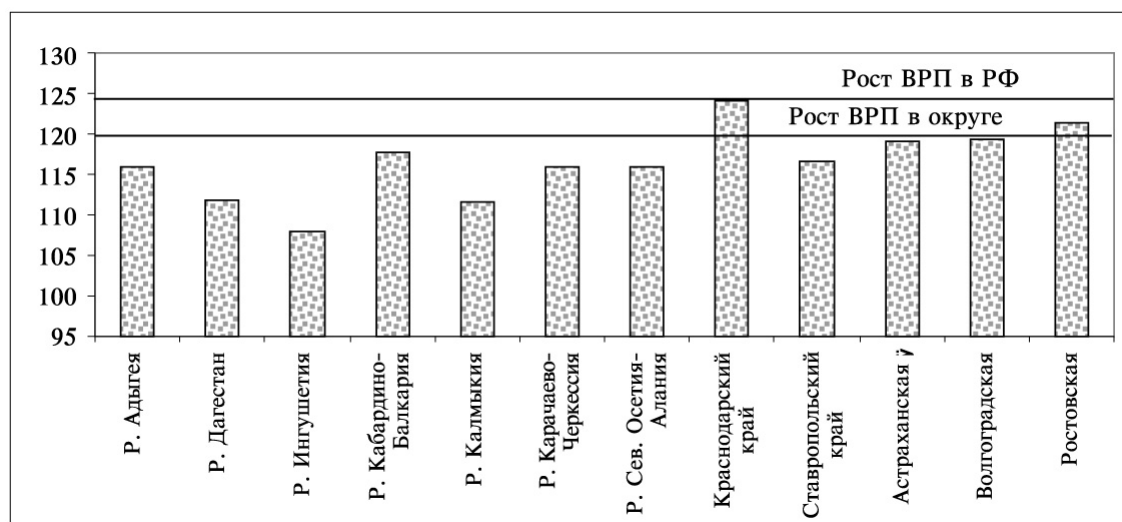
Рост ВРП в субъектах РФ за 2003-2006 гг., %
Центральный ФО



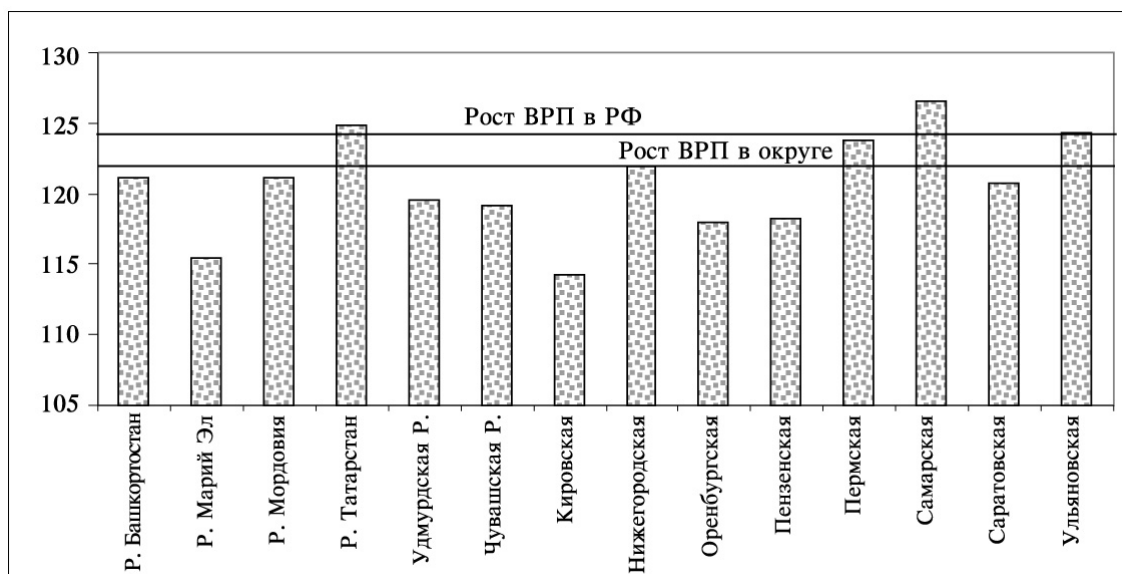
Северо-Западный ФО



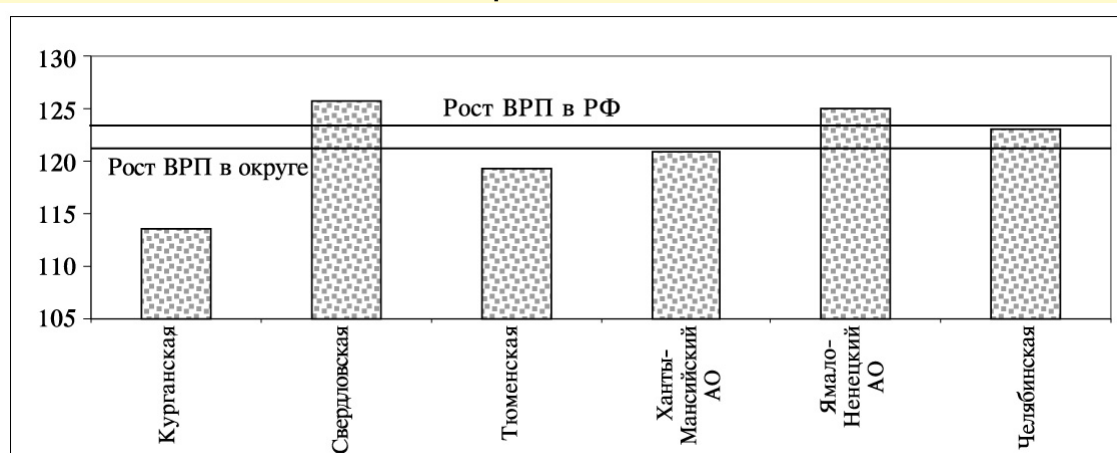
Южный ФО



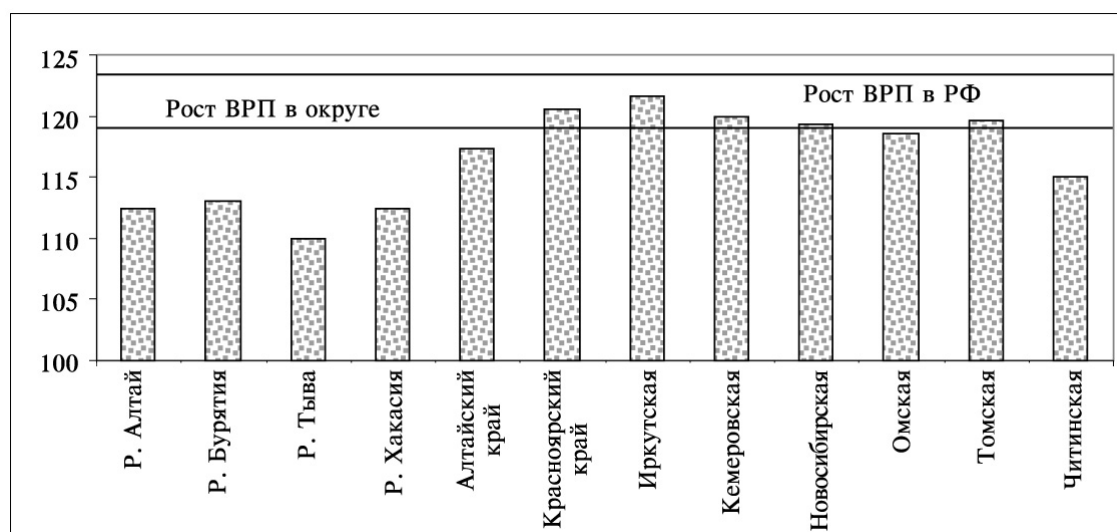
Приволжский ФО



Уральский ФО



Сибирский ФО



Дальневосточный ФО

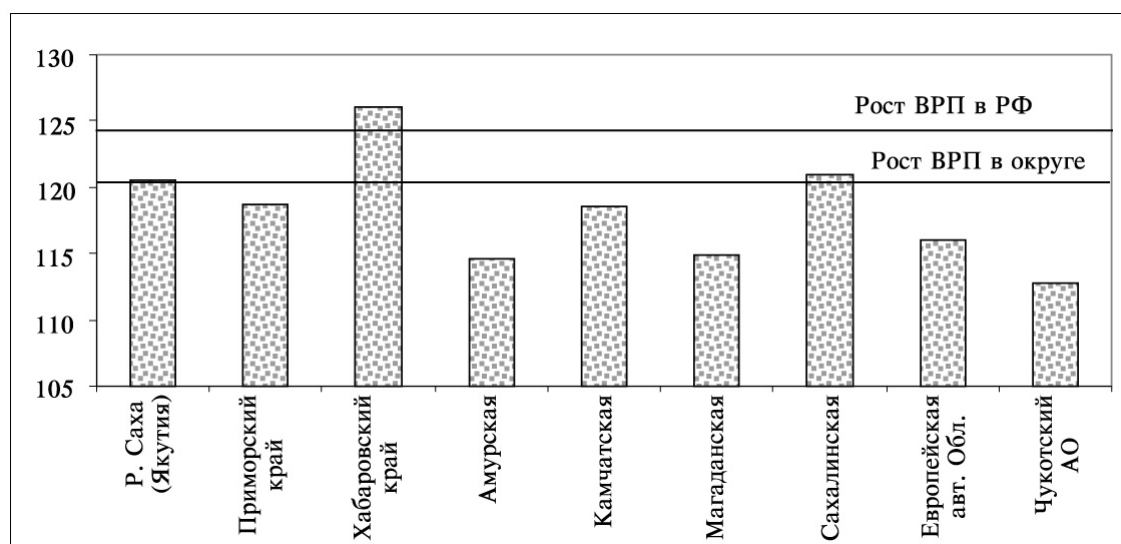


Рис. 1.

По объемам производства ВРП 1 место в обоих вариантах принадлежит Центральному федеральному округу (в 2006 г. - 3,4-3,5 трлн. руб. в ценах 2001 г.), 2 - Приволжскому (1,7 трлн. руб.), 3 - Уральскому (1,6-1,7 трлн. руб.). К концу прогнозируемого периода в этих трех округах будет производиться 68,5-68,7% суммарного валового продукта вместо 68% в 2002 г.

Межрегиональные различия в производстве ВРП, рассчитанные по результатам прогноза, отнесены к группам регионов, выделенным по показателю производства ВРП на душу населения относительно среднего в России, и оценивались по численности населения и общему объему ВРП, соответствующему каждой из выделенных групп в начале и конце прогнозируемого периода времени.

Все субъекты РФ разделены на 5 групп: I группа - 150-100%, II группа - 100-75%, III группа - 75-50%, IV группа и V группа - менее 50% с производством ВРП на душу населения, превышающим среднероссийскую величину этого показателя более чем в 1,5 раза (табл. 1).

Таблица 1

Группировка субъектов РФ по производству ВРП на душу населения

Группа регионов	Субъект РФ	
	2002 г.	2006 г.
I группа – производство ВРП превышает 150% от среднего в РФ	Города: Москва Республики: Саха (Якутия), Коми АО: Чукотский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий	Города: Москва Республики: Саха (Якутия), Коми АО: Чукотский, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий
II группа – производство ВРП составляет 150–100% от среднего в РФ	Города: Санкт-Петербург Республики: Татарстан Края: Красноярский (между II и III) Области: Вологодская, Ленинградская, Пермская, Самарская, Томская, Сахалинская	Города: Санкт-Петербург Республики: Татарстан Области: Вологодская, Ленинградская, Пермская, Самарская, Томская, Сахалинская
III группа – производство ВРП составляет 100–75% от среднего в РФ	Республики: Карелия, Удмурдская Края: Хабаровский Области: Липецкая, Московская, Ярославская, Архангельская, Новгородская, Нижегородская, Оренбургская, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Камчатская, Магаданская	Республики: Карелия, Удмурдская Края: Красноярский, Хабаровский Области: Липецкая, Московская, Ярославская, Архангельская, Мурманская, Новгородская, Нижегородская, Оренбургская, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Камчатская, Магаданская
IV группа – производство ВРП составляет 75–50% от среднего в РФ	Республики: Башкортостан, Мордовия, Бурятия, Калмыкия Края: Краснодарский, Ставропольский, Приморский Области: Белгородская, Калужская, Костромская, Курская, Смоленская, Тверская, Тульская, Мурманская, Псковская, Ростовская, Астраханская, Волгоградская, Кировская, Саратовская, Ульяновская, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Читинская, Амурская	Республики: Башкортостан, Мордовия, Бурятия Края: Краснодарский, Ставропольский, Приморский Области: Белгородская, Калужская, Костромская, Курская, Смоленская, Тверская, Тульская, Псковская, Астраханская, Ростовская, Саратовская, Ульяновская, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Читинская, Амурская
Группа регионов	Субъект РФ	
	2002 г.	2006 г.
V группа – производство ВРП составляет менее 50% от среднего в РФ	Республики: Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Марий-Эл, Чувашская, Алтай, Тыва, Хакасия Края: Алтайский Области: Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Калининградская, Пензенская, Курганская, Омская АО: Еврейская	Республики: Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Марий-Эл, Чувашская, Алтай, Тыва, Хакасия Края: Алтайский Области: Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Калининградская, Пензенская, Курганская, Омская АО: Еврейская

Результаты расчета концентрации производства ВРП и населения в выделенных группах субъектов РФ представлены в табл. 2.

Таблица 2

%

Группа	Количество регионов и доля их в общем количестве субъектов РФ		Доля населения в общем населении РФ		Доля производственного ВРП группы в суммарном валовом продукте РФ	
	2002 г.	2006 г.	2002 г.	2006 г.	2002 г.	2006 г.
I	6 (7,4)	6 (7,4)	8,8	9,1	35,4	36,5
II	9 (11)	8 (9,9)	15,4	13,3	17,8	16,0
III	15 (18,5)	17 (21,0)	21,6	24,2	18,0	20,3
IV	27 (33,3)	23 (28,4)	35,6	31,7	21,6	18,8
V	24 (29,6)	27 (33,3)	18,6	21,7	7,2	8,4

Из табл. 2 видно, что в 2002 г. в 15 субъектах РФ I и II групп регионов проживало 24% населения и производилось 53% суммарного валового продукта РФ, а в 51 регионе IV и V групп проживало 54% населения страны и производилось около 29% суммарного ВРП страны.

При этом разница между максимальным (в Ханты-Мансийском АО) и минимальным (в Республике Ингушетия) производством ВРП на душу населения в России составила почти 51 раз**.

Аналогичные различия по округам (максимальный уровень - в Уральском, минимальный - в Южном) составляли более 4 раз (в 2001 г. - 3,4 раза).

Если рассматривать территориальную дифференциацию в душевом производстве ВРП внутри округов, вырисовывается следующая картина:

- в Центральном округе разница между максимальным и минимальным уровнем производства ВРП на душу населения в 2002 г. составила более 14 раз,
- в Северо-Западном - 3,5 раза,
- Южном - 4,5 раза,
- Приволжском - 3 раза,
- Уральском - 21 раз,
- Сибирском - более 4 раз,
- Дальневосточном - около 6 раз (рис. 2).

**Максимальный и минимальный уровень производства ВРП
на душу населения в федеральных округах
(тыс. руб., в ценах 2001 г.)
2002 год**

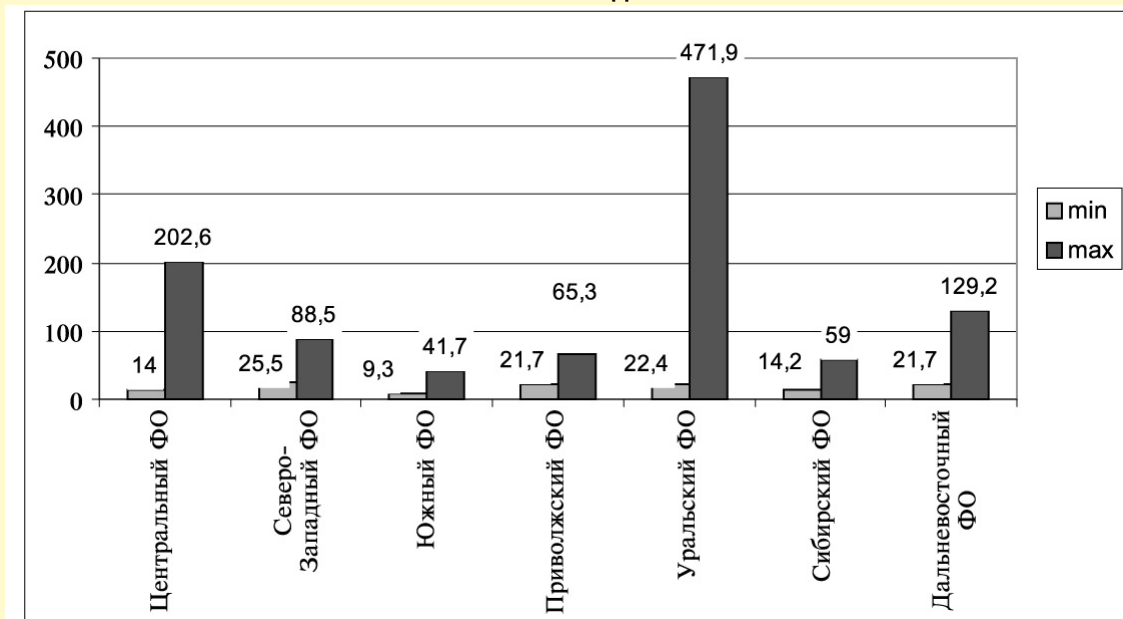


Рис. 2.

**Максимальный и минимальный уровень производства ВРП
на душу населения в федеральных округах
(тыс. руб., в ценах 2001 г.)
2006 год**

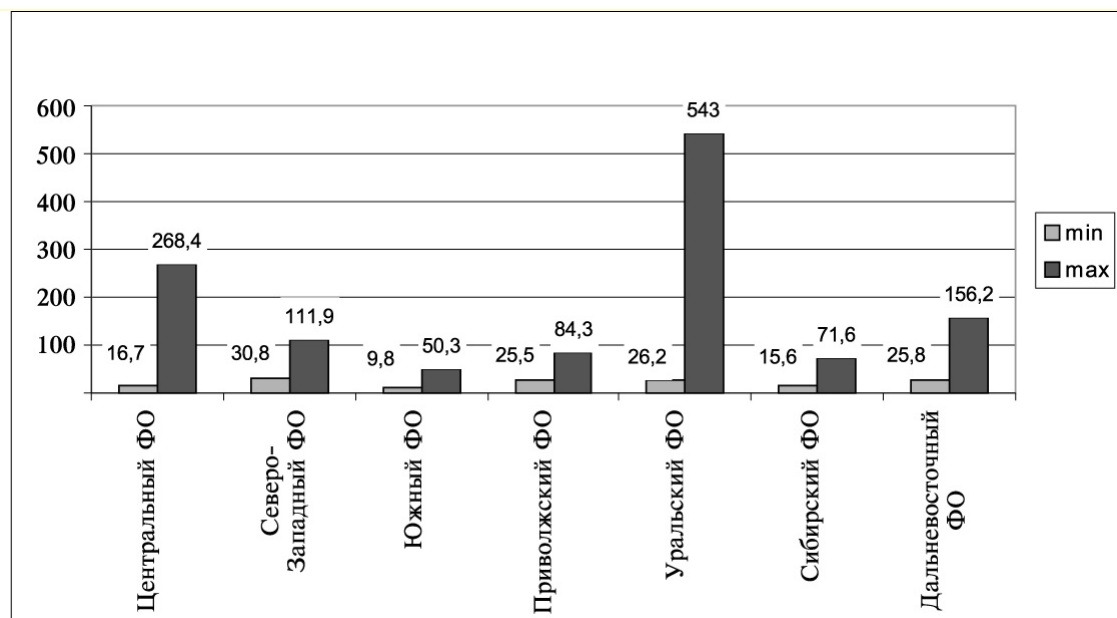


Рис. 3.

Результаты расчетов по оценке межрегиональных различий в производстве ВРП в краткосрочной перспективе позволяют сделать следующие основные выводы:

1. В период 2003-2006 гг. можно ожидать дальнейшей, хотя и не очень значительной, концентрации производства ВРП в ограниченном круге регионов. При этом разница между средними величинами душевого производства ВРП в I и V группах регионов может увеличиться с 10,3 раз в 2002 г. до 10,5 раз в 2006 г., а темпы роста ВРП на душу населения в регионах IV и V групп не смогут достичь средних в России (табл. 3).

Таблица 3

**Производство ВРП на душу населения по группам регионов
в 2002 и 2006 годах (в сопоставимых ценах 2001 г.)**

Группы регионов	Средняя величина ВРП на душу населения в группе, тыс. руб.			Отношение к средней величине ВРП на душу населения в РФ, %	
	2002 г.	2006 г.	Темп роста	2002 г.	2006 г.
I	226,0	289,1	1,28	402	406
II	65,2	85,8	1,32	116	120
III	47,0	60,0	1,28	84	84
IV	34,2	42,4	1,24	61	60
V	22,0	27,5	1,25	39	39
РФ	56,2	71,2	1,27		

2. Различия между регионами с максимальным (в Ханты-Мансийском АО) и минимальным (в Республике Ингушетия) производством ВРП на душу населения в России могут увеличиться. В 2002 г. они составляли 51 раз, в 2006 г. - более 55 раз.

3. Аналогичная тенденция к увеличению межрегиональной дифференциации в производстве ВРП на душу населения характерна для большей части федеральных округов (табл. 4).

Таблица 4

Межрегиональные различия между максимальным и минимальным

Федеральные округа	2001 г.	2002 г.	2006 г.
Центральный	10,4	14,4	16,1
Северо-западный	3,0	3,5	3,6
Южный	3,4	4,5	5,1
Приволжский	3,1	3,0	3,3
Уральский	17,2	21,1	20,7
Сибирский	4,8	4,2	4,6
Дальневосточный	4,2	5,9	6,1

Из табл. 4 видно, что наибольший разрыв между максимальным и минимальным производством ВРП на душу населения имеет место в Уральском (Ханты-Мансийский АО - Курганская область) и Центральном (г. Москва - Ивановская область) округах.

При общей тенденции к росту межрегиональных различий в производстве ВРП практически во всех округах наиболее отчетливо она выражена в Центральном округе - увеличение почти на 2% пункта за 4 года.

Резкая межрегиональная дифференциация в душевом производстве ВРП в Центральном округе обусловлена, естественно, фактом наличия в нем столичного города, где на душу населения производится валового продукта в 3,5 раза больше по сравнению со среднероссийской величиной этого показателя.

При исключении Москвы, разница между максимальным и минимальным производством ВРП на душу населения в округе снижается до 3,5 раз.

Аналогичное "нестандартное" положение занимает в Уральском округе Ханты-Мансийский АО, где в силу его специализации на добыче и экспорте топливных ресурсов уровень производства ВРП на душу населения превышает среднероссийский более чем в 8 раз.

Наименьший разрыв между максимальным и минимальным уровнями производства ВРП и незначительное увеличение его в перспективе характерны для Северо-Западного (Республика Коми - Калининградская область) и Приволжского (Самарская область - Республика Марий Эл) федеральных округов.

Примечания

* Прогноз социально-экономического развития субъектов РФ на период 2003-2006 гг. выполнен в СОПС в 2003 г. под руководством д.э.н., проф. Б.М.Штульберга.

** Без учета межрегиональных различий в покупательной способности рубля.
Картинка в оборку текстом

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ: ТЕОРИЯ И РОССИЙСКАЯ ТЕНЕВАЯ ПРАКТИКА

Валерий Воротников,
кандидат политических наук, доцент

Оценивая возможности власти, ее характер, политику, перспективы мы непременно выходим на весьма значимую, по сути, ключевую проблему, которая этот характер проявляет как лакмусовая бумажка: абсолютно верно отмечено, что "сущность власти точнее всего выражается в системе принятия решений"¹ (курсив - Авт).

Сложность рассмотрения этой проблемы усугубляется тем, что изучение феномена теневых политических решений, как и теневой практики в целом, весьма затруднено. Характерная черта для политической жизни России: о теневой политике, о принимаемых теневых решениях вспоминает тот и тогда, кто и когда начинает нести от них какой-либо ущерб. До этого момента такой актер не только молчит, но и сам активно участвует в теневых политических "процедурах". Информация появляется когда-то, потом, спустя месяцы, а то и годы - из-за этого аргументация "за и против", оценка достоверности воспринимаются с изрядной долей сомнения.

Если исходить из того, что исторически в России практиковались две традиции властных решений: соборное согласное решение, принятое представительной группой, и авторитарное решение, принятое единолично или узким кругом лиц, близких к власти, а также из ставшей для всех бесспорной российской констатацией того факта, что в последнее десятилетие "процесс принятия важнейших государственных решений приобретал откровенно клановый и даже "семейный" характер, роль теневой его составляющей резко усилилась и стала очевидной для всего общества"².

Система принятия решений в современной России имеет важные особенности, которые позволяют характеризовать политику власти как теневую. Во всяком случае, теневая составляющая политических решений стала столь заметна, что можно говорить о тенденции все большего вытеснения общества и его организаций, включая партии, из политического процесса, если последний подразумевает не только фазу реализации, но и предварительного анализа, гласного обсуждения альтернатив, прогнозирования, выработки, политических решений, их презентации, осуществления.

Чтобы лучше уяснить существо теневой политики, теневых политичес-ких решений в контексте политической жизни, политического процесса, обратимся к теории, определяющей решения как элемент управления, а политику как континуум принятия и реализации политических решений, рассмотрим их характеристики, особенности российской практики³.

В стране, в обществе через систему государственного управления, с одной стороны, по каналам принятия официальных решений аккумулируется и выражается "коллективная воля" социума, а с другой - через определенные институциональные механизмы и при помощи инструментальных средств она реализуется в гласной публичной политике, связанной с управлением общественными делами. Управление включает в себя два процесса: во-первых, регулирования коллективных ресурсов общества и, во-вторых, целенаправленного руководства людьми, поддержания стабильности, определенного институционального порядка, общения между ними.

Осуществление публичной политики, сопряженное с регулированием ресурсов общества, выступает своего рода продуктом того или иного цикла политического процесса, будучи его итоговой фазой, результирующей стадией.

В структуре механизма современной государственной политики можно выделить следующие блоки:

- формирование легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики;
- разработку стратегического курса и принятие государственных ре-шений;
- административные и прочие средства реализации управленческих решений;

- блок государственного контроля и арбитража, обеспечения самокоррекции политического режима и "обратной связи" с объектами государственного руководства.

Сосредоточим внимание на втором блоке. Активное участие в выработке государственной политики принимают и законодательные (парламент), и исполнительные (правительство) институты. В зависимости от соотношений властных полномочий между ними выделяются две основные модели разработки государственной стратегии и принятия решений: "активная" и "представительская".

В первом случае законодательными институтами формулируются базовые принципы и конституционные нормы, открыто вырабатывается стратегия общегосударственной политики, в то время как в ведение исполнительных органов закрепляется практическая реализация стратегических решений и сама технология оперативного управления.

Согласно же второй, представительской, модели управления, существующей, к примеру, в ряде стран Европы, законодательные, парламентские органы ограничиваются лишь формулированием самых общих политических ориентиров, а принятие многих важных решений передается в структуры исполнительной власти. Фаза принятия стратегических и оперативно-тактических решений, открытых для общества, проверяемых обществом, является важным - по сути, центральным звеном в общем механизме осуществления государственной политики.

Значение процессов принятия политических, государственных решений и для политической теории, и для практической политики настолько велико, что сама сущность политической власти и административного управления в западной политологии сводится к интерпретации реального контроля над принятием решений, а лиц, принимающих решения (ЛПР), особенно решения стратегического характера, относят к властвующей элите (А. Хитгли).

Одним из первых, кто включил эту проблематику в политологию, был Г. Саймон, работа которого "Административное поведение: Исследование процесса принятия решений в административных органах" заложила основы теории принятия государственных решений.

Обратим внимание: речь идет не о политической, не о финансовой и даже не о властной элите, а о "властвующей".

О. Гаман-Голутвина, определяя политическую элиту как категорию людей, принимающих ключевые решения, особо оговаривает, что для участия в принятии решений главное - не формальный статус, а степень реального и значимого влияния человека на политический процесс. "Многие из них занимают еще и наивысшие позиции в структурах власти, пишет она, но важно обращать внимание на то, соответствует ли статус возможностям"⁴.

Мы стремимся использовать в работе прежде всего категорию "политическое решение", но будем обращаться и к термину "государственное решение", поскольку весьма часто это синонимы, или второе, исходя из того, что ядром политической системы является государство - есть важнейшая составляющая первого.

В политологии сложились два основных подхода, отражающих понимание процесса выработки решений: нормативная теория трактует решение как выработку целей, их рационализацию, использование стандартных схем, моделей для разработки и принятия документов; поведенческая теория рассматривает этот процесс как специфическое взаимодействие людей, сориентированное на выполнение и использование разнообразных факторов, влияющих на принятие решений в конкретной ситуации.

Специалисты выделяют те или иные особенности решений: принятия, реализации, что отражается в определениях категории.

Решение - это всегда акт выбора, предпринимаемый перед началом деятельности личностями или группами людей⁵.

Решение - в соответствии с постулатами теории "рационального выбора" (rational choice) - определение альтернативы. Принятие решений - составная часть любой управленческой функции, это интегральная часть управления организацией любого рода⁶.

Политическое решение - центральный элемент преобразования политических требований различных групп в запрограммированные действия посредством приемлемых средств и методов регулирования общественных процессов. Принятие политических решений - это технологическое преобразование актов политической власти в конкретные механизмы управления социальными процессами⁷.

Политическими являются такие решения, которые по своему содержанию касаются согласования либо преодоления конфликтных, несовпадающих либо различных социальных интересов⁸.

Политическое решение - постановление (документ), подразумевающее проведение политических мероприятий с

целью получения определенного результата в сфере политики, принимаемое субъектом политического действия .

Политическое решение - это выбор одного из двух, по меньшей мере, возможных политических действий¹⁰.

Политические решения являются эффективным связующим звеном между правом и политикой¹¹.

В каждом из приведенных определений фиксируется одна или несколько сущностных сторон категории. На наш взгляд, признать то или иное решение политическим - значит рассмотреть его составляющие, дать интегрированную оценку в контексте интересов, властных полномочий, возможностей, отношений и ресурсов, субъектно-объектных отношений.

Существуют две наиболее распространенные точки зрения, в рамках которых определяются границы процесса принятия политических решений: узкая и расширительная. Согласно первой версии, процесс принятия решений ограничен лишь теоретико-аналитическими процедурами и мыслительными операциями, завершающимися выбором оптимальной модели решения и ее достаточно жесткой формализацией.

Вторая же позиция раздвигает границы этого процесса, включая в него и практические, технологические мероприятия по реализации решений. По сути дела, последняя позиция отождествляет весь процесс политического управления и механизм государственной политики с осознанным принятием и осуществлением государственных решений. В известной степени это должно было бы исключить из управленческого процесса спонтанные факторы и стихийные регуляторы политической жизни, сделать его прозрачным и контролируемым элитой и обществом.

В отношении специфики нормативных теорий принятия решений можно отметить их концентрированное внимание к разработке оптимальных правил и процедур, алгоритмов и формализованных моделей, в соответствии с которыми должен строиться целостный процесс принятия государственных решений.

Эти подходы ориентированы на рационализацию политических решений, поскольку в этом случае разрабатываемые стандартные алгоритмы призваны повысить рациональность, открытость, контролируемость, эффективность выбора целей и средств их достижения, фокусируемых в нормативной формуле оптимального для заданной политической ситуации решения.

В то же время определенные недостатки, слабость нормативного подхода состоит в известном преувеличении роли "идеальных типов", рациональных моделей решения, отвлекающихся от самих субъектов управления, их интересов, ценностей и установок лиц, принимающих решение, а также существующих иерархических отношений между ними.

Отметим, что в управлении существуют некие принципы взаимоотношений между субъектами и объектами, а именно, соответствие субъекта объекту; обратная связь объекта с субъектом, и соотносительность и взаимообращаемость субъектов и объектов в процессе принятия политических решений.

Первое правило связано с тем, что зона легитимных полномочий и властной компетенции, скажем, у парламентского комитета по социальной политике, должна покрывать область подготовки и проведения законопроектов по социальной сфере, не распространяясь специально на функциональное поле комитета по оборонной политике или непосредственно в область оперативного управления региональными биржами труда.

Другими словами, объем властных полномочий и ответственности субъекта, принимающего решения, в идеале должен соответствовать характеру интересов и приоритетов управляемого объекта. Принцип обратной связи и самокоррекции решений определяет порядок, при котором принимающие решения руководители или коллегиальные органы должны постоянно взаимодействовать со своим объектом управления (молодежь, безработные, представители малого бизнеса и т.д.), периодически контролировать и корректировать отдельные политические решения, а если возникнет необходимость, то и всю государственную стратегию, в зависимости от успеха или неудачи в осуществлении правительством, иными властными структурами социальной или экономической политики, осуществляемой в стране.

Что касается последнего принципа, то он напрямую связан с уже рассмотренной иерархией субъект-объектных уровней в государственной политике, а также с проблемой классификации политических решений, критерии которой обусловлены ролью субъекта принятия решения, так же как и объектом руководства, по поводу которого данное решение принимается, и, наконец, самим характером их взаимодействия. Одна из интересных попыток типологизации политических решений была предпринята польским политологом Т. Клементевичем¹².

Он подразделяет политические решения по двум основаниям: кругу субъектов, участвующих в выборе политического действия, и уровню интеграции сферы социальных интересов объекта руководства или адресата решения (табл. 1). Добавим также, что политические решения могут быть коллегиальными и индивидуальными.

Нельзя не заметить, что в механизме принятия политических решений выделяются формальные и неформальные

Таблица 1

Типология политических решений

Субъекты	Уровень интеграции интересов	
	Центральный	Локально-региональный
Граждане	Выборы в центральные органы Референдум и плебисцит	Выборы в местные органы Собрание и местный референдум жителей
Официальные представители граждан	Постановления, законы и решения парламента	Местные программы и планы социально-экономического развития
Представительская форма	Программы и планы социально-экономического развития	Решения о местном бюджете
Активисты гражданских групп (общественные делегаты)	Решения высших органов политических партий, общественных объединений	Проблемные решения местных органов политических партий, общественных объединений
Непредставительская форма	Политические соглашения	

В качестве иллюстрации, к примеру, А.А. Дегтярев приводит схему принятия политических решений на общенациональном уровне в современной Японии, имеющую несколько официально-институциональных этажей и "теневых" (в этом смысле "внеинституциональных") звеньев. Для подготовки и принятия нужных законодательных актов в японском парламенте заинтересованной корпоративной организации необходимо пройти довольно длинный путь. Вначале предпринимательская структура, промышленное или банковское объединение выходят на административно-исполнительный аппарат, государственных бюрократов, проходя при этом уровни сектора, департамента и руководства соответствующего отраслевого министерства. Проект решения в период правления Либерально-демократической партии Японии согласовывался с партийными функционерами в специальных Советах по общим и политическим вопросам, Комитете парламентской политики и с высшим руководством ЛДП, ее парламентской фракцией и внутрипарламентскими кокусами (так называемыми кланами "дзоку"). И только лишь после этого законодательное решение выносилось на дискуссию в парламент, попадая под критику и анализ оппозиционных политических партий и средств массовой информации, и после соблюдения определенной процедуры обсуждения и голосования принималось в качестве закона, нормативного акта¹³.

Возможно, что в чем-то еще более сложен процесс принятия решений на высшем уровне в современной России. Правила игры и социальные факторы в процессе подписания президентских указов примерно уже определились: тут и лоббистское давление, и психологический настрой Руководителя, и процедура длительных согласований, которая может заморозить на полгода-год подписание документа, а то и просто, образно говоря, "спустить его с рельсов".

Глава администрации, премьер, его заместители, а также другие высшие государственные руководители, согласование с которыми считается необходимым для визирования проекта указа, получают решающую возможность затормозить, а то и вообще остановить процесс принятия решений по тому или иному важному вопросу. В некоторых случаях для виз требуется несколько страниц. Таким образом, даже на первый взгляд сугубо персональные решения государственных деятелей несут и коллективно-групповой отпечаток (например, интересов и ориентаций президентского окружения) и предполагают порой не один уровень проработки и согласования.

Для принятия оптимального решения, как трактует теория, в государственной политике существует два основных способа выбора альтернативного варианта и определения согласованного решения: консенсус и голосование*.

Процесс принятия решений распадается на отдельные этапы и функциональные фазы. Существуют различные точки зрения на определение границ и числа основных этапов принятия управленческих решений. В обобщенном плане можно было бы выделить следующие основные этапы в целостном процессе принятия политических, государственных решений:

1. Определение приоритетных проблем и формирование политической "повестки дня".

На этом начальном этапе собирается, селектируется и анализируется предварительная информация, необходимая для принятия политического решения. Изучаются интересы, запросы и требования отдельных индивидов,

социальных групп и общественных объединений, отбираются приоритетные проблемы, требующие своего решения и создается открытая общественно-политическая "повестка дня" для ожидаемых от правительства или других государственных органов действий.

2. Разработка и гласное рассмотрение альтернативных вариантов политического решения общественных проблем.

Выработка инвариантов решения связана как с объективной потребностью в оптимизации выбора наилучшего решения из нескольких альтернатив, так и с субъективными устремлениями и давлением на процесс принятия решения различных социальных, политических сил, часто конкурирующих между собой и пытающихся "продать" свой проект того или иного политического решения.

3. Окончательный выбор, формулирование и легитимизация принимаемого решения.

Это, по сути дела, и есть основной этап в процессе принятия решения, технологически осуществляемый субъектами государственного управления в демократических странах при помощи выясненных выше способов голосования или получения консенсуса. Здесь решение приобретает общеобязательную форму для всех граждан, попадающих в сферу его компетенции, объясняется важность его реализации.

4. Реализация и проведение в политическую практику принятых решений.

Управленческое решение практически внедряется и претворяется в жизнь на данном этапе. Государственная администрация в зависимости от политического режима данной страны использует комбинацию способов (информация, убеждение, принуждение) и отдельных социотехнических средств (манипулирование, маневрирование и т.д.) для осуществления принятых политических, государственных стратегических решений.

5. Контроль за ходом осуществления решения и "обратная связь" с его результатами.

Это завершающий весь цикл принятия решения этап. Отсутствие контроля и "обратной связи" приводит к тому, что принятое решение либо искажается, либо просто перестает выполняться, либо даже приносит обратные исходному его замыслу результаты. Сам же смысл контроля за реализацией тех или иных политических, государственных решений заключается в постоянном сопоставлении практических мероприятий, технологических операций с исходной моделью принимаемого решения, планами и программами. Контролю подлежит как выполнение законодательных решений, определяющих различные нормы и процедуры поддержания институционального порядка в обществе (борьба с коррупцией, другими формами преступности), так и решения органов исполнительной власти, занятых оперативным распределением финансовых и других материальных ресурсов согласно общим пропорциям, заложенным в государственном бюджете. На последних этапах происходит продвижение от выработки рефлексивной модели общеобязательного решения к его практическому внедрению.

Практика реализации государственных решений тесно связана с двумя, уже обозначенными аспектами публичной политики: регулированием общественных ресурсов и институциональными способами, инструментальными средствами руководства людьми то есть с функционированием политического режима страны: (тоталитарный, авторитарный, демократический)¹⁴.

Объем властных полномочий и ответственности государственного субъекта, принимающего решения, в идеале должен соответствовать характеру интересов и приоритетов управляемого объекта.

Принцип обратной связи и самокоррекции решений определяет порядок, при котором принимающие решения руководители или коллегиальные органы должны постоянно взаимодействовать со своим объектом управления, обеспечивать обратную связь (молодежь, безработные, представители малого бизнеса и так далее), периодически корректировать отдельные политические решения, а если возникнет необходимость, то и всю государственную стратегию, в зависимости от успеха или неудачи в осуществлении властными структурами социальной или экономической политики.

Вышеприведенное утверждение хорошо иллюстрирует принципиальное различие между демократическим и авторитарным решениями. Закрытость политики - одна из особенностей авторитарного и тем более тоталитарного политического режима. Демократический же режим власти подразумевает открытую политику, политику, как бы априори работающую во благо общества, его большинства, во всяком случае. При этом режиме всякое теневое решение воспринимается как ущемляющее интересы общества, причем так, что общество узнает об этом лишь постфактум - даже не после его принятия, а уже в ходе или после реализации.

В политических решениях просматривается степень политического участия народа и его включенности в политический процесс, отражающих меру социального представительства, общественного контроля, гласности и гражданского волеизъявления; уровень возможности свободного и конкурентного соперничества правящей и оппозиционной группировок в процессе формирования органов государственной власти, контроля, корректировки их

деятельности.

Другими словами, между рядовыми гражданами и правительственной администрацией происходит как бы заключение "общественного договора" о правилах игры, а динамика осуществления государственного управления регулярно отражает действительное состояние дел при поддержании властного порядка, да и сам характер регулирования взаимодействия между человеком и государством.

Российская конкретика далеко не всегда созвучна теории.

Возьмем две группы политических решений первых лет экономической реформы 90-х годов теперь уже минувшего века. В первой группе - "непопулярные" решения, необходимость которых была гласно сформулирована, открыто объяснялась и пропагандировалась, дабы сформировать соответствующее общественное мнение. Но отметим, что при всей их гласности, это были все же не демократические, а авторитарные решения, хотя бы потому, что реальное большинство населения не было готово идти на требуемые от него жертвы "шоковой терапии".

Вторая же группа решений касалась номенклатурного распределения собственности, форм и степени привлечения криминального капитала, способов и методов формирования олигархии и т.п. Здесь уже политика теневых решений выступала в чистом виде, как бы сегодня ни оправдывали ее "объективной необходимостью". Ни о каком-то "общественном договоре", ни о возможностях "гражданского волеизъявления" здесь не было и речи.

Можно утверждать, что данные теневые решения, как, впрочем, практически все теневые решения, не могли быть оптимальными на государственном уровне, хотя бы потому, что они не вписываются в обозначенную выше типологию и технологию принятия решений: консенсуса и голосования, более того, как правило, они безальтернативны, т.е. альтернатива есть, но она не рассматривается и не обсуждается, ибо такие решения всегда - результат теневого лоббизма, теневого давления и реализуют некий индивидуальный или групповой, клановый, "семейный" интерес.

И, наконец, известно, что государственные, политические решения реализуются через управление двумя базовыми типами методов: убеждением, опирающимся в основном на использование механизмов сознания и в большей или меньшей степени манипулирование установками поведения граждан, и, в той или иной мере, принуждением. Реализация теневых решений не требует никаких подобных "инструментов": теневые решения просто... реализуются. Ибо граждане даже не знают об их существовании и потому не могут их ни поддержать, ни осудить.

Когда теневые решения начинают доминировать, политический процесс в глазах общества превращается в виртуальную реальность, на которую нельзя воздействовать извне - ни коллективно, ни индивидуально. Когда же эта "виртуальная реальность" начинает все более влиять на основы общества, его устои, более того, формирует особый тип государства (в научных работах употребляются понятия "квази-государство", "пара-государство"), возникает озабоченность будущностью страны, ее "теневизацией" в самом широком смысле: экономическом, правовом, политическом.

Насколько же серьезна эта опасность в современной России?

Теневые процессы сегодня наблюдаются на всех уровнях общества, причем как на макро-, так и микроуровне. Естественно, что эти процессы весьма разнообразны по многим характеристикам. Одно дело - теневая политика: теневое проталкивание важнейших решений (лоббизм), теневые кадровые перестановки; другое дело - теневая оплата в государственных ВУЗах и теневые заработки врачей в государственных медицинских учреждениях; совсем иная материя - теневая коммерческая деятельность представителей силовых структур. Различаются теневые процессы и по субъектам, которые в них участвуют, по правовому статусу теневого поведения: наказуемо оно или не наказуемо, и если наказуемо в России, то под какие статьи Уголовного кодекса подпадает.

Под "теневизацией общества", пишет Р.Рывкина¹⁵, следует понимать постепенное расширение масштабов теневых процессов за рамки экономики, то есть "захват" ими все новых и новых сфер жизни страны, в результате чего открытая, "световая" часть жизни все более сокращается.

В "широте захвата" и состоит первая и основная особенность теневых процессов в обществе, отличающая их от теневой экономики.

Теневые кадровые перестановки в высших эшелонах власти, например, осуществляются путем неофициальных и закрытых переговоров и договоренностей, происходящих на высших этажах управления. В СМИ сообщаются только результаты, то есть, что такой-то чиновник назначен на такую-то должность.

Исследователи отмечают, что масштабы теневых кадровых перестановок весьма значительны. Это теневые договоренности представителей разных политических фракций Госдумы, отдельных губернаторов-членов Совета Федерации, других политиков при голосованиях в процессе решения тех или иных вопросов. От исходов таких согласований (сговоров) зависит само устройство государственной власти (о чем свидетельствует, например, острота

борьбы губернаторов вокруг проблемы "совершенствования управленческой вертикали"), распределение комитетов за соответствующими фракциями в Государственной Думе или голосование по тем или иным проектам законов.

Не случайно "финансовое сопровождение" теневой политической или какой-то другой неэкономической активности тщательно скрывается и не только потому, что наказуемо. У соответствующих субъектов всегда есть своя социальная или политическая "сверхцель", разглашение которых для них может оказаться губительным, поскольку теневые решения и связанные с ними "утечки информации", "спонсорство", финансовые "подпитки" и подобные акции часто оборачиваются для замешанных в таких делах трагическими последствиями.

Правда, в России и доказанная теневая политическая деятельность часто практически ненаказуема, даже если она и приобрела неприятную "огласку". Яркий пример - история с "коробкой из-под ксерокса" накануне выборов 1996 г., убийства депутатов Государственной Думы в период 1999-2003 гг.

При всех отличиях теневых процессов в неэкономических сферах общества - в политике, в правовой сфере, в науке, в сфере образования - складываются теневые рынки и теневые рыночные отношения. Это не является новостью.

Например, об "административном рынке" начали писать экономисты еще в 80-е годы минувшего века. Но они описали административный рынок прежде всего внутри экономики. Если характеризовать рынки вне экономики, в системе социальных, политических отношений, то наибольшее развитие они получили в политике.

Самый распространенный из теневых политических рынков - лоббизм. Наиболее значимая социальная ценность, которая "оборачивается" на теневом политическом рынке России - это давление на голосование депутатов Государственной Думы.

В России политика - самая теневизированная (после экономики) сфера. Интересно, что в этой сфере теневой деятельно-сти уже есть свои профессионалы, хотя их имена, естественно, не разглашаются. Состав Государственной Думы образца 2003 г. изменился, но "профессионалы", на то они и профессионалы - остались.

Особенность социальных, политических теневых рынков состоит в том, что оборачивающиеся в этой сфере ценности несводимы к какому-либо "общему знаменателю". Объекты таких рынков чересчур разнородны (принятие политических решений, лоббизм, оказание услуг, преференции по линии землячества, семейных кланов и т.д.).

Понятно, что это разнообразие несводимо к какому-то одному, тем более количественному, показателю, аналогичному ВВП в экономике. Иначе говоря, применительно к теневому обществу весьма затруднен или даже вообще невозможен количественный, "объемный" подход. Здесь главный результат - теневое достижение того или иного качественного эффекта.

Другая особенность социальных, политических теневых рынков касается их правового статуса. С одной стороны, эти рынки возникают вне "правового поля" - в том смысле, что никаких запрещающих их законов нет. Однако чаще всего они противоречат так называемому "обычному праву", проще говоря, принятым моральным нормам поведения. Этим (даже в случае законодательной неподсудности) объясняется их теневой характер.

Более того, кроме "обычного права", в теневой политике есть и специфические "понятия". Многие уважаемые и авторитетные люди, к примеру, руководители РСПП этим словом не пользуются, предпочитая иную формулировку - "правила".

По словам корреспондента "Коммерсанта", на одном из внеплановых закрытых заседаний бюро РСПП, А.Вольский сделал весьма нетрадиционный вывод, который якобы одобрило бюро РСПП: "Взаимоотношения с властью надо решать путем переговоров, явных и тайных". А чтобы проблемы не возникали вновь, "игра должна вестись по правилам". И пояснил: "Правила - это специфическое русское выражение и имеет более широкий смысл, чем закон"¹⁶.

Еще одна особенность теневых социальных, политических рынков касается их генезиса. Они возникают из необходимости решения тех или иных острых, актуальных для общества социальных, политических проблем. Поэтому их расширение практически неостановимо. Ведь "тень" возникает там и именно там, где имеются актуальные для общества проблемы, которые не находят открытого, "светового" (то есть нормального) решения. Например, наличие теневых кадровых перестановок, о которых уже упоминалось, объясняется тем и только тем, что в обществе отсутствуют законы и не сложились обычные нормы, которые позволяли бы регулировать перемещения кадров не "под ковром", а открыто, гласно.

Никаким отдельным законом, никаким самым умным указом излечить страну от этой болезни невозможно, считает Р.Рывкина, и с ней невозможно не согласиться. Даже если признать, что разбирательства, касающиеся поведения отдельных представителей элиты, и полезны, то совершенно очевидно, что они (разбирательства) работают не на выявление корней "теневизации", не на "освещение" всей сложившейся теневой системы, а лишь на то, чтобы убрать

с "хлебного места" отдельных чиновников и заменить их другими.

В чем выражается системный характер "теневизации"? В том, что в ее сферу втянуты не отдельные индивиды, а взаимодействующие между собой социальные группы, образующие социальную стратификацию российского общества. По мере распространения теневых процессов, все большая часть общества, то есть его стратификации, тоже становится теневой¹⁷.

В связи с этим хотелось бы оспорить заголовок опубликованного материала "Независимой газеты" (14.04.2003) - "Политика выйдет из тени не раньше экономики". Да, в тех процессах, которые мы сегодня наблюдаем, теневая триада экономики, политики, права неразрывна. Но все же: что первично? Можем ли мы представить себе теневую политику вне связи с экономикой?

Вполне, возьмем лишь сферу международных отношений. Существует категория политических решений, направленных исключительно на благо государства и общества, эффективность которых во многом зависит от того, в какой степени они стали или не стали до определенного времени достоянием общественности, гласности. Это не достоинство, но - вынужденная необходимость.

А возможна ли масштабная теневая экономика без ее поддержки теневыми политическими решениями и действиями различного уровня? Трудно себе представить, поскольку это уже будет стопроцентный криминал, свидетельствующий о полном бессилии, беспомощности и некомпетентности проводимой политики.

Следовательно, на наш взгляд, функционирование теневой экономики обеспечивается прежде всего теневыми политическими решениями. Теневая политика также первична и в своих взаимоотношениях с теневым правом, ибо правовые нормы - официальные и неофициальные - устанавливает действующая власть. Иначе не стоял бы сейчас столь остро вопрос: проводить или не проводить "реприватизацию".

"Это и есть показатель того, что в основе проведенных экономических преобразований лежали не глубоко продуманные и глубоко обоснованные нормы, а те или иные Указы и (или) Законы, базировавшиеся на советах тех или иных (подчас сомнительных) консультантов" и их, как сегодня, по прошествии времени известно, теневой деятельности¹⁸.

Значит все это только одно: политику все же нужно выводить из тени раньше экономики, иначе процесс детеневизации невозможен в принципе. А еще вернее: проблема теневой триады должна решаться одновременно по всем направлениям.

И трижды прав С.Борисов, президент общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "Опора России", заявивший в интервью "Коммерсанту": "Бизнесмен не может выйти из тени в одиночку. Поэтому мы говорим чиновникам: "Давайте выходить из тени вместе! Давайте сделаем так, чтобы бы-ли установлены понятные правила игры для всех"¹⁹.

Из тени следует выводить и принятие тех или иных политических решений, политическую жизнь, политическую реальность.

Действительно, откуда мы черпаем сведения о теневой жизни Кремля? Например, сразу вспоминаются книги О.Попцова, В.Костикова, А.Коржакова, А.Яковлева...²⁰. Последней по времени в этом ряду стали "Байки кремлевского диггера" Е.Трегубовой, долгое время входившей в кремлевский пул журналистов²¹.

Любопытно отметить, что одним из первых, публично заговоривших о теневой политике, о теневых решениях в демократической России, был достаточно популярный в свое время политик-питерец С.Беляев.

Во время своего конфликта с руководством НДР в 1997 г. он обратил "внимание общественности на опаснейшее явление в политической жизни. Это явление он, по аналогии с теневой экономикой, назвал теневой политикой, отмечая, что субъектами теневой политики являются теневые политики - люди никем не выбираемые и практически не контролируемые, нередко подменяющие своими аппаратными решениями нормальный демократический политический процесс.

В движении "Наш Дом - Россия" теневая политика выразилась в игнорировании тех обещаний и программных установок, с которыми НДР шел на выборы, в закрытых аппаратных методах работы. С.Беляев отмечал, что идет планомерное превращение движения в замкнутую бюрократическую организацию, законсервированную до следующих выборов, а его фракции в Государственной Думе - в послушное и безответственное орудие чиновников исполкома движения, исходя из их теневых интересов. Орудие, которое должно безропотно одобрять сначала один бюджет или Налоговый кодекс, затем другой, даже в корне отличающийся от первого, не считаясь ни с интересами избирателей, ни с чувством собственного достоинства"²².

Сегодня, после 7 декабря 2003 г., действует уже иной состав Думы, но многие порядки, подходы и правила остаются, что следует отметить, прежними.

В высшей степени не чуждый принятию теневых политических решений А.Чубайс потребовал от власти летом 2003 г. гласности лишь в конфликтной ситуации, сложившейся вокруг ЮКОСа: "Власть должна объяснить свои действия в "деле ЮКОСа", причем вопрос власти надо задать не на ушко нежно под одеялом, а публично"²³.

Надо надеяться, что следующим шагом в детеневизации самого Чубайса станет его требование, чтобы не только вопрос был задан публично (к нему самому таких вопросов накопились сотни), но публичным (и честным) был и ответ.

А вот что сегодня пишет В.Костиков, тоже, в свое время, не последнее лицо в принятии теневых решений ельцинским окружением. Процитируем фрагмент его статьи в газете "Аргументы и факты": "В российской политике все еще слишком много "закулисья" (в партийном строительстве, например), договоренностей "по понятиям", в том числе и с олигархами. Это отдаляет народ от власти. А власть в порядке "укрепления вертикали" слишком приближает к себе силовые структуры. На самом вершине властной вертикали все еще много закрытости. Например, по информации "АиФ", при Совете Безопасности уже несколько месяцев работает межведомственная группа "по Ходорковскому". Если это действительно так, почему об этом не сказать обществу. Зачем неожиданные аресты? Если власть не устраивает слишком большая доля нефтяных ресурсов, оказавшихся в руках М.Ходорковского (слияние "ЮКОСа" с "Сибнефтью"), то нужно объяснить: в чем опасность, в чем вина? Если не нравится активное лоббирование "ЮКОСом" строительства нефтепровода в Китай, то общество вправе знать, в чем преимущества конкурентного проекта государственной компании "Роснефть" по прокладке трубы в дальневосточный порт Находка с выходом на Японию. Из-за недостатка информации люди говорят: "Наверху ведется не политика, а разборки за деньги и власть". Ведь каждый из проектов тянет на 5-7 млрд. долл. При сделках такого масштаба нужна полная прозрачность"²⁴.

Наконец, "главный теневой политик" ельцинской России тоже, оказывается, выступает категорически против теневой политики.

В своем интервью, данном "Новой газете" после решения британского суда о предоставлении ему прав политического беженца, Б.Березовский на вопрос: "Как вы определите такой образ общественной жизни, когда... все реальные устремления политиков в тени?" ответил: "Это зарождение тоталитарной системы"²⁵.

Целесообразно привести обширный фрагмент из более чем пятилетней давности статьи П.Вощанова, человека, хорошо знающего, о чем он пишет (все-таки - первый пресс-секретарь Б.Ельцина). Нам кажется, что этот материал (и, конечно, не только он один) давно дали ответы на многие вопросы, которые якобы "мучают" сегодня нашу политическую и политологическую элиту, не говоря уже об элите бизнеса.

"Осенью 1991 г. на одном из рабочих совещаний у президента обсуждался, может быть, самый важный для него вопрос: как сделать неотвратимыми перемены, происшедшие во власти после августовских событий? Все участники (а присутствовали только лидеры "победившей российской демократии" - от "самых-самых" вроде Бурбулиса и Полторанина до "так себе" вроде Попова и Станкевича) были едины в одном: у новой власти должна возникнуть своя социальная база - класс собственников. Многочисленный и, главное, способный постоять за своих покровителей. Но как перейти к нему от состояния, при котором "у всех все поровну"? Понятно, что селекция нового российского богача - не лучший способ. В этом случае дело растянется на столь долгий срок, что власть успеет перейти в иные руки. И не один раз. К тому же в обществе, еще не вполне отвыкшем от прежних представлений о социальной справедливости, успело бы накопиться недовольство происходящим. Инстинкт политического самосохранения подсказывал иное решение. Его суть проста: если препятствие нельзя преодолеть, его следует устранить... На том теневом совещании не принималось никаких решений, но все, что случилось с Россией потом, было в полном соответствии с идеями, рожденными тогда в головах, опьяненных ощущением собственного величия.

Что более всего мешало новой кремлевской элите? Прежде всего - законы, которые хотя бы частично ограничивали теневую кухню решений, назначений и дел. Старые или новые - не суть важно. Помехой были любые, ибо они ограничивали "созидательный порыв демократии" (взято из лексикона президентских стратегов призыва 91-го года). А потому, как бы ни складывались личные отношения между Ельциным и Хасбулатовым, высший законодательный орган России был обречен на гибель.

Если закон - помеха, то силовые структуры, надзирающие за его соблюдением, - помеха вдвойне. С осени 91-го начинается планомерный развал всех правоохранительных систем - прокуратуры, милиции, госбезопасности (я знаю это на собственном опыте - Авт.).

"Принятие важнейших политических решений перемещается в сферу теневых экономических отношений... Отныне деньги правят политикой. Политика служит деньгам. Россия приобретает черты гигантской "банановой" республики"²⁶.

Этот вывод, сделанный еще в 1998 г. актуален и сегодня. Необходимое уточнение: олигарха родил не Чубайс, точнее, не только Чубайс. Его родил страх, закрывший в души реформаторов после позорно проигранных ими парламентских выборов 1993 г. Олигарх рожден теневыми политическими решениями.

И тому есть свидетельство: "Выступив 21 декабря на заседании реформ-клуба "Взаимодействие", Егор Гайдар посоветовал унять панические настроения, в которые впала часть общества после выборов.

В ходе обсуждения сложившейся политической ситуации члены реформ-клуба пришли к мысли о том, что... поскольку демократических традиций у страны нет и "испечь" за год-полтора "средний класс", по-видимому, невозможно, единственным вариантом, способным обеспечить продвижение вперед по пути так называемых реформ в России, остается переход к "просвещенному авторитаризму". Опирается он должен на сознательно формируемую олигархию - политическую и экономическую элиту, стоящую на либерально-демократических позициях. Конкретизируя термин "олигархия", члены реформ-клуба отнесли к ней представителей крупного бизнеса, рыночно ориентированных директоров акционерных предприятий и поддерживающих реформы лидеров силовых структур"²⁷.

Мы видим, что олигархов-силовики породил отнюдь не современный политический режим, они - теневые дети все тех же ельцинских реформаторов.

Сегодня, когда феномен теневой

политики общепризнан и его опасность в полной мере осознана, появляется все больше вопросов и рекомендаций на тему "что делать?".

Можно было бы представить некоторые извлечения из перечней необходимых и желательных мероприятий в сферах законодательства и государственного строительства, права и экономики. Фрагментарно и даже в совокупности они перечисляются в ряде работ различных специалистов и публицистов.

И, наверное, прав Б. Немцов, весьма остро и смело утверждая, что "первым делом нужно, конечно, национализировать Кремль. Иначе говоря, федеральная верхушка должна перестать обслуживать интересы отдельных кланов и групп и поступить на службу обществу"²⁸.

Но, пожалуй, здесь ограничимся лишь одним общим высказыванием известного своей афористичностью и лаконизмом Александра Лебеда:

"Для власти должны быть созданы прецеденты болевых ощущений, и, в конечном счете, каждый должен знать, что он - не царь, не монарх, не схватил бога за бороду, и если он сорвался, спился, проворовался, пошел не туда, вообще что-то с ним произошло, - его всегда вернут на грешную землю. Этот вопрос "прозрачности" власти и ее ответственности за принимаемые решения - вопрос конституционный. Когда он будет решен конституционным путем, тогда и будет нормальная работа всех ветвей власти, будет нормальная ответственность"²⁹.

В принципе, это действительно, самое главное - конституционная ответственность власти за принимаемые решения, принимаемые гласно, открыто и открыто отчитывающаяся за их реализацию перед российским обществом, а не только Президентом. Правда, для этого, надо, наконец, всем начинать жить по Конституции.

Примечания

¹ Буря Г. К демократии через традицию. НГ-сценарии. 2000. 2 сент.

² Политическая ситуация в России. Итоги июня 1999 года. Аналитическая записка. НГ-Сценарии. 1999. № 7. 14 июля.

³ Дегтярев А.А. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Процесс принятия государственных решений. Основы политической теории: Учеб. пособие. М.: Высш. шк., 1998.

⁴ Кто даст денег на Отчизну. Век. 2000. № 48. 1 дек.

⁵ Bodnar A. Decyzje polityczne. Elementy teorii. Warszawa. 1995.

⁶ Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992.

⁷ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1995.

⁸ Основы политологии. Реферат. М., 1990.

⁹ Политологический словарь. В двух частях. Часть 2. М., 1994.

¹⁰ Элементы теории политики. Ростов-на-Дону. 1991.

¹¹ Opalek K. Prawo i polityka ... Studia Nauk Politycznych. 1977.

¹² Клементевич Т. Процесс принятия политических решений. Элементы теории политики. Под ред. Макаренко

В.П. Ростов-на-Дону. 1991.

¹³ Дегтярев А.А. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Процесс принятия государственных решений. Основы политической теории... М.: Высш. школа. 1998.

* Первый из них — способ консенсуса (от латинского "consensus omnium"—согласие всех) весьма эффективен в тех случаях, когда интересы участников принятия решения частично совпадают и лишь незначительно расходятся, поэтому решение принимается как компромисс между различными альтернативами, поддержанный всеми сторонами. Именно принцип "согласия всех" используется для принятия ключевых решений в Совете Безопасности ООН. Но в то же время еще более распространенной является практика применения в государственной политике способа голосования для принятия стратегических решений. Этот способ выбора решений не ограничивается лишь формальной процедурой и техникой голосования, но включает в себя выяснение сильных и слабых сторон разных вариантов решения, уточнение позиций, а также определение удельного веса и пропорций между большинством, меньшинством и промежуточными силами, участвующими в процессе голосования.

¹⁴ Дегтярев А.А. Механизм выработки и осуществления государственной политики. Процесс принятия государственных решений. Основы политической теории... 1998.

¹⁵ Рывкина Р.В. Теневизация российского общества: причины и последствия. Социологические исследования. 2000. № 12.

¹⁶ Нетребя П. Аркадий Вольский ушел с правового поля. В правильное. Коммерсантъ. 2003. 31 июля.

¹⁷ Рывкина Р.В. Теневизация российского общества: причины и последствия.

¹⁸ Там же. С.10.

¹⁹ Предпринимателя вынуждают давать взятки, чтобы выжить. Коммерсантъ. 2003. 13 янв.

²⁰ См.: Мазо Б. Питерские против Московских, или Кто есть кто в окружении В.В. Путина. М.: Эксмо, 2003; Мухин А.А., Козлов П.А. "Семейные" тайны или неофициальный лоббизм в России. М.: ЦПИ, 2003; Попцов О.М. Тревожные сны царской свиты. М.: Коллекция "Совершенно секретно", 2000; Яковлев А.Н. Сумерки. М.: ООО "Издательская фирма Материк", 2003 и др.

²¹ Трегубова Е. Байки кремлевского диггера. М.: ООО "Издательство Ад Маргинем", 2003.

²² Сергей Беляев. НДР превращается в бюрократическую организацию. Коммерсантъ-Daily. 1997. 30 июля.

²³ Московские новости. 2003. № 36.

²⁴ Костиков В. Головокружение от успехов. Аргументы и факты. 2003. № 29.

²⁵ Наши политики трусливы, пока не появится новый вождь. Новая газета. 2003. № 68. 17 сент.

²⁶ Воцанов П. Борис Николаевич и Абрамович. Кто из них отец, а кто сын - еще покажет история. Новая газета. 1998. № 12. 30 марта.

²⁷ Беккер А. Реформаторы хотят просвещенного авторитаризма. Сегодня. 1993. 23 дек.

²⁸ Борис Немцов. Пойдешь в град Китеж, придешь в город Глупов. Общая газета. 2000. № 20. 18 мая.

²⁹ Айрапетова Н. Управлять такой огромной страной из единого центра невозможно. НГ-регионы. 1998. № 10. 2 июня.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

Евгений Павлов,
кандидат юридических наук

I

Актуальной проблемой, имеющей важное политическое и практическое значение, является повышение эффективности механизма принятия решения в области внешних сношений. От этого во многом зависит успешная реализация внешнеполитического курса России на международной арене.

Интенсификация интеграционных процессов в международной жизни, расширение и углубление международных отношений России на федеральном уровне, а также углубление интеграции РФ в международную политику, экономику и другие сферы межгосударственного сотрудничества вызывает настоятельную необходимость совершенствования механизма координации внешнеполитической деятельности государственных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями в области внешней политики и международных отношений.

Подробная правовая регламентация деятельности каждого государственного органа и должностного лица, принимающего участие во внешнеполитическом процессе на основе возложенных на него законом внешнеполитических полномочий, необходима в целях согласования деятельности государственных органов и должностных лиц РФ в области международных отношений.

Международное сотрудничество современных государств в самых различных областях общественной жизни всегда являлось важнейшим фактором прогрессивного развития стран, участвующих в таком сотрудничестве. В значительной степени, благодаря интенсивному и мирному международному общению, многие народы мира достигли высокого уровня развития в различных областях общественной жизни.

Внешняя политика страны является важной сферой функционирования государственного механизма, от которой во многом зависит благополучие как всего общества, так и его отдельных индивидов. Интеграционные процессы, происходящие в жизни мирового сообщества, оказывают все большее влияние на многие стороны внутренней жизни современных государств, и как следствие, результаты осуществления внешней политики сказываются, в большей или меньшей степени, на всех направлениях жизни общества и государства. В условиях становления нового миропорядка особое значение приобретает эффективность функционирования государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями в области внешней политики, четкое распределение полномочий между ними, совершенствование правового регулирования в данной области, слаженность функционирования всего механизма осуществления внешней политики государства.

Вместе с тем необходимо заметить, что внешнеполитическая сфера деятельности государства, особенно в ее организационной основе и в области правового регулирования осуществления внешней политики, до сих пор слабо исследована как в России, так и за рубежом.

Актуальность исследования внешнеполитической стороны деятельности государства продиктована также и тем, что в имеющихся исследованиях и публикациях, затрагивающих вопросы осуществления внешних функций государства, часто происходит смешение понятий, относящихся к области внешней политики. Исследование такой важной сферы государственной деятельности, как внешняя политика, предполагает анализ понятийного аппарата, используемого в специальной литературе при рассмотрении различных вопросов внешнеполитического характера. Одной из задач при анализе внешнеполитической проблематики является задача разграничения понятий и терминов, определяющих порядок организации и функционирования государственно-правовых институтов, обеспечивающих реализацию внешней политики государства. В этой связи необходимо определиться с соотношением понятий, используемых в политической и государственно-правовой литературе, и их содержанием. Исследование понятий, категорий и механизмов в области осуществления внешней политики имеет важное практическое значение для более эффективного функционирования государственных органов в области осуществления внешних функций государства.

Анализ научной литературы посвященной данной тематике позволяет сделать вывод о том, что довольно часто в научных публикациях не проводится четкой грани, например, между такими понятиями как: "внешнеполитический механизм", "механизм осуществления внешних сношений", "механизм осуществления внешней политики" и т.д. Однако, как представляется, при всей внешней схожести упомянутых явлений государственной жизни, эти понятия нельзя признать тождественными. Более того, необходимо уточнить содержание этих и других понятий, относящихся к внешнеполитической сфере.

В настоящее время, когда происходят значительные изменения в государственном механизме Российской Федерации и правовых основах его функционирования, особое значение приобретает задача их совершенствования. В этой связи особое значение приобретает исследование конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, т.к. от его эффективности в значительной степени зависит успех проводимых в жизнь преобразований в различных областях государственной и общественной жизни страны.

Однако при исследовании понятия "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государства" представляется необходимым, прежде всего разобраться в содержании понятия "внешняя политика" в современном толковании ее содержания в нормативно-правовых актах и в работах российских ученых.

Анализ научных публикаций, посвященных внешнеполитическим проблемам, нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность государственных органов в области внешней политики, а также справочных изданий, свидетельствует о том, что до настоящего времени нет однозначного мнения относительно содержания термина "внешняя политика".

Так, в Дипломатическом словаре внешняя политика определяется как "...общий курс государства в международных делах. Внешняя политика регулирует отношения данного государства с другими государствами и народами в соответствии с его принципами и целями, осуществляемыми путем различных средств и методов. Важнейшим средством внешней политики является дипломатия"¹.

При анализе вышеприведенного определения внешней политики можно сделать вывод о том, что его авторы понимают под внешней политикой всю совокупность мер, предпринимаемых государством для осуществления всего спектра отношений с другими государствами и народами. Доказательством этого является утверждение авторов, что "внешняя политика - общий курс государства в международных делах".

Из вышеизложенного видно, что под термином "международные дела" авторы понимают всю совокупность видов международных отношений государства, а не только собственно политические отношения. Следовательно, в понятие "внешняя политика" они включают политические, экономические, научно-технические и другие отношения государства с другими странами и народами.

В Кратком политическом словаре под внешней политикой понимается "...политика, призванная регулировать взаимоотношения между государствами и народами на международной арене"².

Данное определение также не проводит явного различия между конкретными видами внешних сношений государства и трактует внешнюю политику как совокупность всех направлений деятельности государства в международных отношениях.

Большой энциклопедический словарь рассматривает внешнюю политику как сферу деятельности государства, которая охватывает отношения между государствами.

Как видно из приведенных выше определений, термин "внешняя политика", в данном случае, употребляется в широком понимании, которое включает не только собственно политические отношения государства с другими странами и народами, но также и внешние сношения государства в области экономики, торговли, науки, техники, культуры и т.п.

Однако термин "внешняя политика государства" применяется и в узком, специальном смысле, когда под этим термином понимают собственно политические отношения государства с другими субъектами международных отношений.

Так, например, специалисты политологи, под международными отношениями понимают "совокупность политических, (курс. - Авт.) экономических, дипломатических, военных, культурных, научно-технических связей и взаимоотношений между народами, между государствами и объединениями государств. Политология международных отношений исследует не только сущность международных собственно политических (курс. - Авт.) отношений, но и исторические этапы их развития, а также их социальные типы и динамику в различных условиях".

Следовательно, политологи выделяют международные политические отношения в отдельную сферу международных

отношений, а это в свою очередь предполагает обособление внешней политики государства в узком, специальном значении этого явления.

Объектом внешней политики в узком смысле является такая совокупность отношений между суверенными государствами и другими субъектами международных отношений, которая предполагает, наряду с прочими внешними сношениями, наличие у данного государства сугубо политических отношений с другими странами. Собственно политические отношения направлены на установление, поддержание и развитие всего спектра сношений с другими государствами и народами.

Эти сугубо политические отношения и являются той основой, которая необходима для установления и развития всех других видов международных отношений, как-то экономических, научно-технических, культурных и других.

Таким собственно внешнеполитическим отношениям относятся дипломатические отношения, осуществление которых обеспечивается внешнеполитической деятельностью глав государств, глав правительств, специализированных дипломатических органов государства, их должностных лиц, как, например: министерство иностранных дел, министр иностранных дел, чрезвычайные и полномочные послы в иностранных государствах и др.

В большинстве государств мира собственно политические отношения с другими государствами всегда представляли собой обособленную, и, в значительной степени, закрытую сферу государственной жизни, центральное место в которой занимают дипломатические отношения.

Понятие "дипломатия", как принято считать, означает официальную политическую деятельность, специально на то уполномоченных государственных органов, направленную на развитие и поддержание политических отношений с другими странами, а также защиту интересов государства, его граждан и организаций за рубежом.

Мнения относительно содержания термина "дипломатия" в значительной степени схожи. Так, например, в Дипломатическом словаре дипломатия трактуется как "средство осуществления внешней политики государства, представляющее собой совокупность невоенных практических мероприятий, приемов и методов, применяемых с учетом конкретных условий и характера решаемых задач; официальная деятельность глав государств и правительств, министров иностранных дел, ведомств иностранных дел, дипломатических представительств за рубежом, делегаций на международных конференциях по осуществлению целей и задач внешней политики государства, защите прав и интересов государства его учреждений и граждан за границей"¹.

В Словаре международного права под дипломатией понимается "особая форма официальной государственной деятельности, осуществляемая главой государства, правительством, министром иностранных дел, послами и посланниками, делегациями на международных конференциях, представительствами при международных организациях, а также ответственными сотрудниками центрального аппарата министерства иностранных дел, посольств, миссий и других дипломатических представительств, именуемых дипломатами".

В Кратком политическом словаре дипломатией называется "официальная деятельность глав государств и правительств, а также их специальных органов по осуществлению целей и задач внешней политики государства по защите прав и интересов государства, его учреждений и граждан за границей"².

В Большом юридическом словаре говорится, что "дипломатия - один из способов реализации внешней политики государства. Дипломатия осуществляется в форме официальной деятельности глав государств, правительств, органов внешних сношений государства и непосредственно дипломатов, способствующих достижению целей и задач внешней политики и защите интересов своего государства и отдельных граждан за границей".

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что большинство авторов рассматривают дипломатию в одних случаях как форму, в других - как способ официальной деятельности компетентных государственных органов по достижению целей и решения задач в области внешнеполитических отношений государства.

Как видно из приведенных выше определений дипломатии, их авторы акцентируют внимание на сугубо внешнеполитической деятельности специально на то уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

При более детальном анализе различных точек зрения относительно содержания понятий внешнеполитические отношения и дипломатические отношения получается, что у большинства авторов понятие дипломатические отношения по своему содержанию во многом совпадает с понятием внешнеполитические отношения. Однако с таким подходом трудно согласиться, так как очевидно, что понятие внешнеполитические отношения несколько шире понятия дипломатические отношения.

В содержание понятия внешнеполитические отношения входит не только внешнеполитическая деятельность государственных органов и их должностных лиц, но и участие во внешнеполитических отношениях ведущих политических партий, клубов, общественных организаций. Как свидетельствует практика, политические партии (как

правлящие, так и оппозиционные) на уровне своих руководящих органов принимают заявления внешнеполитического характера по вопросам реализации внешнеполитического курса, проводимого государством, а также по наиболее актуальным событиям в международной жизни. Они также содействуют наиболее эффективной реализации внешнеполитического курса своей страны на уровне межпартийных связей с политическими партиями других стран и т.п.

Однако основную роль в реализации внешней политики государства играют государственные органы, наделенные конституцией и законодательством компетенцией в области осуществления внешней политики страны. Эти государственные органы, разрабатывают концептуальные основы политики государства в отношениях с другими странами, устанавливают и поддерживают политические отношения с другими государствами и народами и тем самым создают основу для многостороннего международного сотрудничества в самых различных областях государственной и общественной жизни.

Практическим результатом внешней политики, в узком понимании содержания этого термина, является, например, установление дипломатических отношений с другими государствами, ведение переговоров и подписание международных договоров о единообразном подходе к решению различных международных проблем и проблем межгосударственного сотрудничества в различных областях общественной жизни и т.д.

В этой связи необходимо отметить, что собственно политические отношения государства с другими субъектами международного права самым тесным образом связаны с другими интересами данного государства на международной арене. Такая связь обусловлена тем, что основное предназначение внешней политики государства заключается в создании благоприятных политических условий для установления и реализации многообразных отношений государства с другими контрагентами в области международных отношений.

Одним из оснований для рассмотрения внешней политики государства в узком смысле этого слова, как самостоятельной и обособленной сферы внешних сношений, также может послужить широко распространенная классификация внешних функций государства на внешнеполитические и внешнеэкономические функции, функции сотрудничества с другими странами в области охраны окружающей среды, научно-технического сотрудничества и т.д.

Сторонниками такой классификации функций государства является ряд ученых как в области теории государства и права, так и в области конституционного права. Так, например, сторонниками такой классификации внешних функций государства являются Н.Т.Шестаев³, С.А.Комаров, А.В.Малько⁴ и другие авторы.

Представляется, что такая классификация функций государства вполне объяснима, так как названные выше сферы внешних сношений государства являются относительно самостоятельными по отношению друг к другу, отличающимися спецификой и своеобразием задач, решаемых компетентными государственными органами при осуществлении сношений государства с другими субъектами международных отношений.

Характерные отличия внешних функций заключаются в приемах и методах реализации конкретной внешней функции, особенностях правового регулирования деятельности государственных органов, которым поручено осуществление данной функции, в особенностях функциональных связей в процессе ее реализации и, наконец, в перечне государственных органов, осуществляющих данную функцию.

Однако необходимо отметить, что к осуществлению внешних функций государства, в той или иной степени, имеют отношение практически все относительно самостоятельные области государственной жизни. Так, например, государство устанавливает отношения с иностранными контрагентами в области внешней торговли, научно-технические и культурные отношения с иностранными государствами, отношения связанные с сотрудничеством в промышленном производстве, в области финансов, в области собственно внешнеполитических отношений и т.д.

Очевидно, что собственно внешнеполитические отношения, с одной стороны, и внешнеэкономические, научно-технические, культурные и иные отношения с иностранными государствами, с другой, - это области внешних сношений в значительной степени самостоятельные и обособленные как организационно, так и в сфере правового регулирования. Упомянутые выше области внешних сношений отличаются каждая своей спецификой, которая заключается в предмете, с приемах и методах осуществления внешних сношений, в особенностях правового регулирования, в совокупности государственных органов, осуществляющих данные отношения.

Однако часто, как в научной литературе, так и в высказываниях политиков, внешняя политика отождествляется со всем комплексом внешних сношений государства. Употребление термина "внешняя политика" в упомянутом выше значении отчасти справедливо, так как подразумевается искусство управления государственными делами в отношениях с иностранными контрагентами. И "внешняя политика государства" в данном случае, понимается в расширительном плане. Вместе с тем необходимо иметь ввиду, что в современном мире экономические, научно-технические, культурные и другие отношения между государствами становятся все менее политизированными, что, в свою очередь, все больше усиливает их обособленность от собственно

внешнеполитических отношений.

Специфика внешнеполитической сферы в узком смысле этого слова и ее относительная обособленность предполагают наличие соответствующего конституционно-правового механизма, главным предназначением которого является осуществление собственно политических отношений Российского государства с другими странами и народами.

Основанием для обособления, упомянутого выше механизма, является сама специфика внешнеполитической сферы. Наличие, упомянутого выше механизма осуществления внешней политики РФ, предполагает существование совокупности организационных, регулятивных, коммуникативных и функциональных составляющих, обеспечивающих выработку и претворение в жизнь внешнеполитического курса страны.

Основополагающие начала внешней политики современных государств часто находят свое воплощение в конституциях этих стран, других нормативно-правовых актах конституционного характера, в текущем законодательстве, в международных договорах. Российская Федерация в этом отношении не является исключением, так как в Конституции РФ заложены основы внешней политики и конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Организационной основой конституционно-правового механизма осуществления внешней политики являются государственные органы, наделенные полномочиями в области внешней политики. Государственные органы, осуществляющие внешнеполитические отношения с иностранными государствами, международными организациями объединены между собой единством задач и целей в деле реализации внешних функций государства.

Государственные органы, реализующие внешнеполитические функции государства, помимо вышесказанного, объединяет регламентированная нормами права и сложившаяся в ходе практической деятельности совокупность взаимосвязей между ними, вызванная необходимостью взаимодействия между собой в процессе реализации внешнеполитических функций государства.

Однако в научной литературе на сегодняшний день нет единства в определении названия и содержания упомянутого выше механизма. Наиболее распространенными понятиями, относящимися к сфере внешних сношений государства и используемые авторами научных работ в области конституционного права, теории государства права, политологии являются: "внешнеполитический механизм", "государственно-правовой механизм осуществления внешней политики", "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики".

При анализе юридической литературы, в большей или меньшей степени, посвященной осуществлению внешней политики государства, точки зрения авторов относительно приведенных выше терминов в значительной степени расходятся. Довольно часто авторы, касающиеся в своих исследованиях сферы внешних сношений, вкладывают различное содержание в упомянутые выше термины.

В ряде случаев авторы употребляют в своих публикациях термин "внешнеполитический механизм", под которым подразумевается система государственных органов, осуществляющих внешнеполитические, внешнеэкономические, научно-технические и культурные связи с иностранными государствами. В других публикациях "внешнеполитический механизм" отождествляется, по сути дела, с "государственно-правовым механизмом внешних сношений" и эти понятия употребляются как взаимозаменяемые.

Н.В.Миронов⁵ и И.П.Блищенко⁶ употребляют термин "система органов внешних сношений", включая в него не только совокупность государственных органов, наделенных правом осуществления внешних функций государства, но и систему коммуникаций и норм права. В.А.Зорин, рассматривая роль, место и компетенцию высших и центральных органов внешних сношений в осуществлении внешних функций государства, использует термин "внешнеполитический аппарат", подразумевая под этим структуру и взаимодействие государственных органов, ведающих не только внешнеполитическими, но и внешнеэкономическими отношениями⁷. Н.А.Ушаков, анализируя внешнеполитическую деятельность государства, пользуется термином "специальный (читай внешнеполитический - Авт.) аппарат"⁸. В книге "Конституционные основы внешней политики Советского государства" автор главы, посвященной государственно-правовому механизму осуществления внешней политики СССР, В.И.Ястребов использует термин "внешнеполитический механизм" и "государственно-правовой механизм осуществления внешней политики СССР", подразумевая их как тождественные понятия или, во всяком случае, не проводит между ними достаточно четкой грани, одновременно включая в "государственно-правовой механизм осуществления внешней политики" и органы, ведающие осуществлением внешнеэкономических связей⁹. В.М.Матвеев, упоминая о совокупности государственных институтов, ведающих внешнеполитическими отношениями государства, употребляет термин "внешнеполитическая система"¹⁰. Ю.И.Лейбо государственные и правовые институты, относящиеся к области внешней политики, объединяет под названием "внешнеполитический механизм"¹¹, А.С.Кожемяков использует термин "государственно-правовой механизм, осуществляющий внешние функции", и "внешнеполитический механизм", как понятия идентичные по своему содержанию, подразумевая под этими понятиями систему государственных органов,

осуществляющих внешнюю политику¹².

Различия в толковании упомянутых выше понятий требуют уточнения категориально-понятийного аппарата. Определение содержания понятия, выражающего суть механизма осуществления внешнеполитических отношений РФ, имеет не только важное теоретическое, но и практическое значение.

Терминологическая путаница при обозначении одного и того же явления в государственной жизни может привести к смешению или неадекватному толкованию содержания упомянутых выше понятий. Это, в свою очередь, может отрицательно сказаться на правотворчестве в сфере правового регулирования внешнеполитической деятельности государственных органов, привести к упущениям в их внутренней организации, к дублированию различными государственными органами внешнеполитических функций друг друга, к путанице в распределении внешнеполитических полномочий между государственными органами.

Однако очевидно, что от четкого уяснения содержания вышеприведенных терминов во многом зависит эффективность осуществления внешних функций государства.

По возможности адекватное определение содержания приведенных выше понятий тем более, актуально сейчас, когда в Российской Федерации еще идут процессы формирования качественно новых государственных структур, отвечающих требованиям правового демократического государства, формируется правовая основа их деятельности, складывается система взаимосвязей между государственными органами, осуществляющими внешние функции государства.

Относительно разграничения понятий, употребляемых применительно к сфере внешних сношений, прежде всего следует обратить внимание на наиболее часто употребляемый в политической и государственно-правовой литературе термин - "внешнеполитический механизм". Как видно из приведенных выше примеров, он часто употребляется как тождественный, по содержанию, таким понятиям, как "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики", "государственно-правовой механизм осуществления внешней политики" и как "государственно-правовой механизм внешних сношений".

Однако понятие "внешнеполитический механизм", на наш взгляд, не эквивалентно упомянутым выше понятиям. Как представляется, "внешнеполитический механизм" - это совокупность приемов и методов, используемых при осуществлении внешней политики государства, а также совокупность сложившихся функциональных связей между государственными органами в области осуществления внешней политики.

В отличие от внешнеполитического механизма, конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики - это совокупность государственных органов, наделенных полномочиями в области осуществления внешней политики, норм права, регулирующих внешнеполитическую деятельность, совокупность приемов и методов, используемых при осуществлении внешней политики государства, а также совокупность сложившихся функциональных связей в организационной структуре этого механизма.

"Внешнеполитический механизм государства" является, по сути дела, функциональным проявлением "конституционно-правового механизма осуществления внешней политики" и составной частью понятия "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики".

Относительно вышесказанного, необходимо иметь в виду, что термины "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики" и "государственно-правовой механизм осуществления внешней политики" по своему содержанию идентичны и взаимозаменяемы, так как их организационную и правовую основу составляют одни и те же государственные органы и нормы конституционного (государственного) права. Однако понятие "государственно-правовой механизм осуществления внешних сношений", в отличие от вышеупомянутых терминов, по своему содержанию гораздо шире, так как вбирает в себя не только "конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики", но и "внешнеэкономический механизм", "механизм осуществления научно-технического сотрудничества с иностранными государствами" и т.п.

В итоге можно сказать, что относительная обособленность в государственном механизме РФ конституционно-правового механизма осуществления внешней политики предполагает наличие в рамках государственной организации ряда других механизмов, обеспечивающих реализацию внешних функций государства, например, в области внешнеэкономических отношений, в области культурных, научно-технических связей с иностранными государствами и т.п. Принадлежность государственного органа к одному из механизмов в области внешних сношений РФ определяется законодательно закрепленными за ними функциями и полномочиями в области внешних сношений. Государственные органы, наделенные внешнеполитическими полномочиями, располагают необходимой материальной базой, организационными и правовыми средствами, а также инструментами для практической реализации отношений с иностранными государствами и другими субъектами международного общения.

К данным средствам и инструментам следует отнести политический, организационный и экономический потенциал государства, организационную структуру этих государственных органов, их инфраструктуру как внутри страны, так и за рубежом, собственную материальную базу, нормативную основу их функционирования.

Примечания

- ¹ *Дипломатический словарь. М., 1985, С. 207, 330.*
- ² *Краткий политический словарь. М., 1987, С. 64, 123.*
- ³ *Шестаев Н.Т. Функции и структура государства. М., 1992, С. 57.*
- ⁴ *Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999, С. 220.*
- ⁵ *Миронов Н.В. Правовое регулирование внешних сношений СССР. М., 1971, С. 221-230.*
- ⁶ *Блищенко И.П. Внешние функции социалистического государства. М., 1970, С. 109.*
- ⁷ *Зорин В.А. Основы дипломатической службы. М., 1977, С. 91.*
- ⁸ *Советское государство в условиях развитого социализма. М., 1978, С. 299.*
- ⁹ *Конституционные основы внешней политики Советского государства. М., 1978, С. 149.*
- ¹⁰ *Матвеев В.М. Британская дипломатическая служба. М., 1990, С. 211.*
- ¹¹ *Лейбо Ю.И. Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы. М., 1984.*
- ¹² *В кн. Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств: под. ред. И.П.Ильинского, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина. М., 1968, С 119-139.*

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ

Александр Сухарев,

Директор Научно-исследовательского института
проблем укрепления законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре РФ

Парадоксы "переходного" периода

Многие годы проблема правовой защиты детей и подростков на фоне социально-экономических неурядиц, криминализации общества, отодвигалась на периферийные задворки. Усыпляла официальная усредненная статистика ведомств. Но она все громче заявляла о себе и становилась обнаженным вызовом государству демократии, требуя, прежде всего внимания к таким позорным явлениям цивилизованного века, как беспризорность и детская проституция, с чем, казалось, Россия распрощалась навсегда.

Не идеализируя советский период, которому конечно немало забот доставляла преступность, в том числе несовершеннолетних, мы впервые столкнулись с неожиданной ситуацией - небывалым накатом подросткового криминала, дерзкого насилия и вандализма, наркотизации и алкоголизма, которые оборачиваются угрозой генофонда и будущего России.

Преступность и наркотизм как бы внезапно ворвались в обедневшее общество и семьи и усугубили ситуацию, причем, как раз в период провозглашения государства правовым и социальным, а охрану прав человека и детства высшей ценностью.

Да, мы переходили от застоя и тоталитаризма к демократии и свободам. Путь оказался не простым, и как выяснилось, не просчитанным.

Но парадокс "переходного" периода заключается в том, что если в первые послеоктябрьские годы в условиях разрухи, иностранной блокады и гражданской войны, новые власти нашли силы и средства, чтобы преодолеть беспризорность и вернуть миллионы голодных и обездоленных детей в здоровое русло человеческого общежития, то ныне нахлынувшие беды воспринимаются, как инициированные сверху, самим государством.

Характеристика, физиономия, причинный комплекс преступности в подростковой среде, сопровождающие их фоновые явления напоминают эпидемические ситуации бедственных времен России. В сравнении с 1990 г. убийства возросли в 3,5 раза, разбои и насильственные нападения с причинением тяжких увечий, почти втрое. Эта статистика стойко держится и все последующие годы.

В прошлом году подростками совершено около 140 тыс. преступлений, и хотя по учету их число сократилось на треть, однако снижение произошло за счет "регулируемых" латентных нарушений, например, краж на 42,5%, приобретения и хранения наркотиков на 39%; зато разбойные нападения за год выросли на 14,3%, убийства на 25,6%, причинение тяжкого вреда здоровью на 36,6%, завладение транспортными средствами на 48,7%. Ежегодно милицией задерживаются за опасные антиобщественные поступки до 300 тыс. несовершеннолетних.

Распространены насильственные преступления с применением оружия, взрывных устройств, экстремистские и вандалистские погромы. Грозным наваждением явилась наркомания молодежи. Только официально установленная наркозаболеваемость возросла за десятилетие в 17 раз и захватила миллионы подростков; в растущем влечении к пьянству снижается возрастная планка алкоголизма. Почти легально процветает проституция, в которую втянуты не только девочки, но и мальчики. Никто, кому положено, не знает ее сети, но по выборочным данным, бордельным бизнесом услуг промышляют сотни постоянных и "летучих". В наркологические и венерические диспансеры все чаще попадают подростки младших возрастов.

В условиях неуправляемого российского рынка и "однополюсной" государственной ориентации, к прошлой

тунеядствующей и алкогольной безотцовщины добавились десятки тысяч вынужденно безработных и бездомных семей, информационно-культурный эгоизм бизнеса, эксплуатирующего бесконтрольность и своеобразное пользования правами и свободами любым способом, включая наживы за счет здоровья и благополучия детей.

Особую тревогу вызывают проявления преступного насилия взрослых, криминальное разложение подростков. За шесть лет с 1997 г. погибло 21792 подростка и около 35 тыс. искалечено.

Всего в прошлом году около 100 тыс. несовершеннолетних стали жертвами преступных посягательств, почти 4 тыс. погибли, более 4,5 тыс. получили тяжкие увечья, около 24 тыс. числятся без вести пропавшими, в их числе 8600 - малолетние дети.

Ежегодно, по скромным подсчетам, в России выявляется свыше 20 тыс. преступлений против половой неприкосновенности, от 5 до 6 тыс. детей и подростков пострадали от насильственных преступлений сексуального характера, в том числе на этой почве совершено 17 убийств.

И это лишь вершина айсберга. Поскольку при высокой латентности, уровень выявления и наказания за преступления против детей остаются низкими.

Идет нарастающий процесс вовлечения подростков в криминальный бизнес, в проституцию, при снижении активности противодействующих мер.

Если за прошлый год по статье о вовлечении подростков в преступную деятельность было выявлено 16,5 тыс. случаев, то за бродяжничество, попрошайничество, занятие проституцией, при их реальном массовом распространении - только 418 фактов; каждый десятый из привлеченных к уголовной ответственности против детства, а это более 4 тысяч, был освобожден от ответственности, в том числе по нереабилитирующим основаниям.

Всего по России в статистике значится 43 случая вовлечения детей в проституцию, хотя только в московском центре временной изоляции помещено около 400 девочек, немало из них уже познали массажные салоны, бани и сауны. По количеству только выявленных притонов разврата лидирует Новосибирская область - 33, Санкт-Петербург - 27, Москва, активизирующая борьбу с этим злом, - 22. Тревожные масштабы приобретает использование в порно- и сексиндустрии несовершеннолетних, где верховодят паразитирующие на их беспомощности сутенерские гнезда и помогают им спившиеся родители. Такая вот неприглядная картина.

По соображениям корректности, не хочу утруждать столь ком-петентную научную аудиторию перечислением значимых мер локализации и упреждения подростковой преступности. Но если сослаться на опыт, то снова прибегну к достоверным отечественным фактам: по горло занятые переустройством и защитой нового государства, его лидеры выстраивают стратегию спасения детей, подключают к этому делу Наркомпрос и ВЧК, самого Дзержинского, комитеты бедноты и властные структуры на местах. Только в засушливом Поволжье 20-х годов было спасено от неминуемого вымирания свыше 5 миллионов детей. Создается система воспитательно-исправительных учреждений запущенных детей (школы и колонии Макаренко). В последствии эти учреждения дают свои всходы: из сиротских оборванцев вырастают специалисты производства, деятели культуры и ученые, летчики и танкисты - защитники страны. Мне лично не раз приходилось встречаться с бывшими детдомовцами, ставшими знаменитостью нашей страны.

Значит можно управлять, корректировать ситуацию, если есть целе-установка, прогнозирование будущего.

Как бы не тужились лжедемократы, их "ученые" помощники извратить криминальную картину двух "эпох", сравнение с нынешними реалиями не выдерживает никакой критики.

Россия XXI в. с фонтанами нефти и газа, вынуждена сносить упреки в таком позорном явлении, как беспризорность, камуфлируя ее под безнадзорность, а чаще совестливой формулировкой "дети, оказавшиеся в трудной ситуации".

Из 175 тыс. горе-родителей, стоящих на учете в милиции, почти 80 тыс. их детей, пошли той же учетной тропой.

Практически этим и ограничивается так называемая профилактика детской преступности. А ведь не в столь давние годы она вместе с правовым всеобучем служила на мировом уровне социально-криминологическим эталоном предупреждения преступности, взаимодействия государственных и общественных структур.

Наши же неоплюралисты наложили табу на профилактику, как на рудимент прошлой тоталитарной системы. Из отечественной полезной практики не воспринято практически ничего, зато на практическом Западе этот опыт быстро адаптировали к своим национальным нуждам, обновив его фасадную часть. Наши же реформаторы взяли из-за рубежа самые низменные пошлости свободной прессы и культуры замешанные на денежном чистогане. Массовыми тиражами издаются и распространяются эротические журналы для детей, а также фильмы, телепередачи, книги, видеоигры и даже мультсериалы, которые становятся каналами пропаганды вседозволенности, героизации суперменства и насилия, жестокости и разврата, алкоголизации и наркотизации.

Социальные институты и структуры, призванные воспитывать и защищать детство: школа, культурно-досуговые учреждения, заметнее утрачивают свое нравственноохранительное предназначение, в ряде случаев попустительствуют, а порой провоцируют растление подрастающего поколения. Возрождающиеся богослужебные ритуалы, хотя и сдерживают дурные наклонности, но не в состоянии заменить систему, формирующую социально активную, законопослушную личность. Плохо реализуются конституционные гарантии, а также обязательства России по международным Конвенциям о защите детства и материнства. Неужели можно что-то поправить на пафосной риторике о приоритете защиты детства, не раз провозглашенном бывшим президентом Ельциным. О каком приоритете можно говорить, если малообеспеченные семьи годами получали на ребенка мизерную сумму - 70 руб. в месяц, ни разу не индексируемую, не смотря на рост цен. К тому же по данным Минфина, на 1 сентября 2003 г. по этим пособиям образовалась задолженность в 7,4 млрд. руб. Расширяется по закону и де-факто, платность образовательных и медицинских услуг; бесплатный отпуск лекарств с 1999 г. сохраняются только для детей до 3 лет и для некоторых категорий до 6 лет.

Если быть предельно откровенным, то этот период можно назвать как потерянное детство. Оно изначально не было защищено государством, а отдано на откуп рыночной стихии и осталось укором власти и соглашательству общества. Разгребая эти завалы мы видим, что новому политическому руководству приходится расплачиваться за допущенные ошибки, фактически заново выстраивать концепцию ответственности государства за выживание подрастающего поколения. Это проявляется в долговременных антинаркотических мерах, вырубании образовательной школы на рельсы реализма и патриотизма, активизации нормотворческого процесса. В числе спасательных акций позволю обратить внимание на законопроект, подготовленный с участием Генпрокуратуры, нашего Института и других Центров, принятый Госдумой во втором и сразу в третьем чтении. Он называется "О внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс". В целом его оценки неоднозначны. Но применительно к подростковой проблематике это шаг в нужном направлении. В нем повышаются гарантии правовой защиты детства, половой неприкосновенности, ужесточаются санкции за наиболее опасные посягательства на растление детей; с 14 до 16 лет повышается возрастная планка защиты детей от совращения их взрослыми; вводятся специальные санкции за изготовление и перемещение через границу детской порнографии, ее оборот и рекламирование. Впервые устанавливается ответственность за вовлечение несовершеннолетних в зрелищные порномероприятия, за использование детей в занятии проституцией и ее организацию. Но что симптоматично? Только официальная процедура обсуждения законопроекта, вопреки регламентным нормам, заняла свыше двух лет. Оппоненты упорно сопротивлялись поправкам о возрасте "согласия", ужесточению ответственности за сексуальное развращение детей; чувствовалось давление на депутатов со стороны дельцов секс- и порнобизнеса, медиамагнатов и извращенцев, привыкших рассматривать детей в качестве товара, источника извлечения наживы.

Дебаты были жаркими и мучительными, при этом противники новелл упирали на свободу слова, информации, творчества и частной жизни. По этому, к сожалению, пока не прошли нормы об уголовной ответственности за рецидивные проявления, нравственное растление подростков с использованием СМИ и Интернета. Противники видимо запаматовали трагедию на Дубровке, где в числе заложников вечернего спектакля находились и пострадавшие малолетние дети. А ведь раньше такое было недопустимо; теперь же все до нельзя упростили, думаем уже не об удобстве времени показа, а как уберечь детей от нашествия рекламного бизнеса, разных стрип и пип-шоу, ограничить вещание сцен кровавого насилия, окултно мистических ритуалов, сеансов гипноза, разрушающих психику неокрепшей души.

В законопроекте мы не хотели большего, чем среднеевропейские ограничительные стандарты. В них укладываются и присущие российскому менталитету традиции этической сдержанности и совестливости, соборности в беде и сострадание сиротству, осуждение разврата. А что культивируется, насаждается ныне? Передо мной уголовное дело о притонсодержании, возбужденное пятым УВД Центрального округа столицы с нелегальным учетом черного нала и расчета за обслуживание клиентуры. В нем называется стоимость сексуальных услуг: с участием 2-х девушек - 350 руб. в час, 3-х - 390 руб., 4-х - 490, указывается шкала платы 4-х видов извращенного секса для мужчин и женщин - до 200 долл. Услуги поставлены на индустриальный поток, с рекламой и штатом, медицинскими и транспортными удобствами.

Адресами подобных заведений, завуалированных под спецмассажи, охотничьи домики, увеселительные пункты свиданий пестрят газеты и журналы. Идет повальное разложение и провокация распущенности молодежи, именуемые личными свободами. А фактически алчности информационного бизнеса жирующего на горе и несчастьях детства.

В заключение о некоторых выводах и соображениях практического порядка. Подчеркну следующее.

Требуется четкая конструктивная позиция государства, чтобы разрядить накаляющуюся ситуацию вокруг подростковой проблематики.

Пересмотреть в концептуальном плане остроту очевидной проблемы беспризорности детей, не допуская ее нивелирования под безнадзорность; изыскать материальные и денежные ресурсы для строительства сети воспитательных и реабилитационных учреждений закрытого и открытого типа; мобилизовать средства казны и целевого спонсорства крупного бизнеса, а так же возможностей учреждений образования, культуры и спорта,

молодежных и ветеранских организаций по развертыванию соответствующего шефского движения; предусмотреть льготы налогообложения и государственного поощрения спонсорства, вплоть до правительственных наград. Рыночная Россия нуждается не только в отлаженном контроле, но и в современных Морозовых и Третьяковых.

Факты говорят о том, что в правительственных структурах слишком озабочены акциями Генпрокуратуры по злоупотреблениям олигархов и практически мало, что делается для учета беспризорников.

По свидетельству должностных лиц МВД обещанные 7,5 млн. руб. для создания поисковой системы по состоянию на 5 сентября 2003 г., то есть по прошествию 1,5 лет, эти деньги так и не выделены. Спрашивается, сколько же придется ждать не только для пересчета, но и обустройства своих беспризорников, стыдливо именуемых "дети, оказавшиеся в трудной ситуации".

Разумеется, не менее острые вопросы встают и перед системой правоохраны, судебной властью, криминологической и правоведческой наукой.

Разделяя линию на демократизацию правосудия и либерализацию уголовной политики мы убеждены, что она не может быть оправданной применительно к ответственности взрослых за физический и нравственный ущерб несовершеннолетним; мы полагаем не допустима декриминализация торговли детьми под видом подарка, погашения долга и т.п., легализация изготовления, оборота наркотиков, независимо от вида и количества наркотических средств; за приобретение и ношение газового и холодного оружия; следует сохранить уголовную ответственность за причинение подросткам и детям вреда здоровью средней тяжести и некоторые другие положения, корреспондирующие с европейскими стандартами защиты детей.

Совершенно очевидно не только отставание России от мировых общепризнанных эталонов, но и опыта многих западных стран в охране детства. Следует объединить сравнительно-правоведческие возможности научных центров, представленных в Научном Совете Совета Безопасности, для изучения зарубежного опыта профилактики преступности и информационной безопасности несовершеннолетних, выводы и предложения доложить высшему руководству страны.

Важно проанализировать согласованность отраслевого законодательства, связанного с охраной детства, а также следственную, надзорную и судебную практику по делам о несовершеннолетних, обратив особое внимание на усиление профилактики подростковой преступности, повышение действенности прокурорского надзора и судебной практики против тлетворного влияния взрослых и криминального бизнеса.

Рекомендовать Генеральной прокуратуре, руководству всех правоохранительных органов, научных центров, с участием образовательных и информационных ведомств, обсудить проблемы информационной безопасности в рамках координационного совещания федерального уровня, выработать и осуществить согласованные меры.

Многу затронуты лишь часть правовых вопросов из комплекса вставших негативных проблем, которые сказываются на преступности и нравственности подрастающего поколения.

Требуется осознание порога перенапряженности в обществе, за которым могут начаться необратимые процессы. Сейчас мы наблюдаем эту опасную грань. Российское общество, семьи заряжены на востребованность более четкой государственной политики в сфере охраны и благополучия детства, объединения ресурсов власти и гражданского общества.

В этой связи необходимо радикально усовершенствовать организационно-контрольный и координационный механизм защиты и помощи детской и подростковой среды, поднять планку государственного руководства этой важной сферой, и в частности, установить специальную должность помощника Президента Российской Федерации.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

О ЛЕГИТИМНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ТРИБУНАЛА ПО БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВИИ

Николай Михайлов *,
кандидат юридических наук, доцент

*"Ни красноречивое слово не может прикрыть
дурного деяния, ни доброе деяние не может
быть запятнано хулительным словом".
Демокрит¹*

Первый в истории трибунала по бывшей Югославии приговор был оглашен Судебной камерой номер два под председательством госпожи Гейбриель Макдональд (Соединенные Штаты Америки) 7 мая 1997 г. В нем, в частности, было отмечено, что данный трибунал является первым трибуналом, учрежденным Организацией Объединенных Наций, и первым поистине международным трибуналом².

А таков ли он на самом деле? В полном ли смысле слова цитируемое утверждение соответствует реальности? Действительно ли он является легитимным, независимым, беспристрастным и поистине международным судебным (а не политическим) органом?

Эти вопросы и по сей день являются актуальными, о чем свидетельствует не угасающий интерес к ним средств массовой информации.

В настоящей статье мы рассмотрим лишь вопрос о законности решения об учреждении Международного трибунала по бывшей Югославии.

Для того чтобы найти ответ на этот ключевой вопрос, необходимо, на наш взгляд, установить:

I. Является ли юридически обоснованным решение об учреждении трибунала.

II. Имеет ли оно законную силу.

Как усматривается из опубликованных документов, в процессе работы над концепцией международного трибунала, Совет Безопасности столкнулся с целым рядом сложных проблем международно-правового характера, решение которых оказалось довольно-таки непростым делом, принимая во внимание неопровержимый факт, что политические соображения играли здесь далеко не последнюю роль.

Характерна в этом отношении резолюция Совет Безопасности ООН № 808 (1993) от 22 февраля 1993 г., согласно которой международный трибунал, собственно, и был учрежден, оставившая открытым вопрос о его правовой основе³.

Судя по содержанию доклада Генерального секретаря ООН от 3 мая 1993 г.⁴, Совет Безопасности стоял перед непростой дилеммой - учредить международный трибунал на основе международного договора или же использовать иной приемлемый, с точки зрения Совета Безопасности, подход.

Преимущества международного договора были очевидны, поскольку значение договора, как основного источника международного права, признается большинством членов международного сообщества и закреплено в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

Генеральная Ассамблея ООН также могла бы сыграть определенную роль в учреждении трибунала.

Однако, "отцы-основатели" международного уголовного суда ни по одному из этих путей не пошли. Почему? Ответ на этот вопрос может быть найден в том же докладе Генерального секретаря ООН.

В нем, в частности, отмечалось, что подготовка договора и его последующая ратификация необходимым числом государств для вступления его в силу требовали значительного времени и что "даже при таком исходе невозможно гарантировать, что этот международный договор будет ратифицирован теми государствами, участие которых сделало бы его действительно эффективным"⁵.

Предложения в отношении участия Генеральной Ассамблеи ООН в учреждении трибунала также не были приняты, поскольку, согласно докладу Генерального секретаря, "участие Генеральной Ассамблеи в подготовке проекта или анализе устава международного трибунала никак не соответствовало той степени срочности, которая была высказана Советом Безопасности в резолюции № 808 (1993)"⁶.

С точки зрения права, доводы Генерального секретаря не представляются нам бесспорными.

Что касается "степени срочности" учреждения трибунала, то здесь мы присоединяемся к мнению, высказанному И.И.Лукашук и А.В.Наумовым, о том, что этот довод не является правовым⁷.

Далее. Самоочевидно, что Совет Безопасности, выдвигая довод о невозможности гарантировать, что "этот международный договор будет ратифицирован теми государствами, участие которых сделало бы его действительно эффективным", руководствовался ниже следующими соображениями.

Первое. Совету Безопасности ООН было абсолютно ясно, что не все страны, образовавшиеся на территории бывшей Югославии, добровольно и незамедлительно согласятся подписать и ратифицировать договор, который означал бы существенное ограничение их государственного суверенитета. Принцип же свободного согласия - это один из основополагающих принципов международного права, который должен соблюдаться при заключении всех международных договоров.

Второе. Ясно без слов, что Совет Безопасности ООН не мог открыто предложить заключить международный договор, который бы в отдельных его частях шел в разрез с некоторыми фундаментальными принципами международного права, имеющими отношение к международным переговорам, что, в свою очередь, поставило бы под сомнение легитимность такого договора⁸, а, следовательно, и будущего трибунала.

Тем не менее, как раз это и произошло. И сомнения в законности решения Совета Безопасности ООН, а, тем самым, и международного трибунала не развеиваются и по настоящий день.

Разработчики текста доклада Генерального секретаря ООН, не имея достаточных аргументов для прямого доказательства законности предлагаемого решения, использовали метод доказательства "от противного", то есть, попытались обосновать, почему было бы нецелесообразно использовать международный договор, как средство для решения существующего гуманитарного кризиса. Тем самым они причинили определенный ущерб институту международных договоров. Вследствие этого, роль и значение договора, как главного источника международного права, были несправедливо занижены.

В конечном итоге, было предложено учредить международный трибунал решением Совета Безопасности на основе главы VII Устава ООН, предусматривающей принятие принудительных мер для поддержания или восстановления международного мира и безопасности, в рамках статьи 29 Устава ООН, как вспомогательный орган, который бы имел судебный характер⁹. По мнению Генерального секретаря, такой подход "имел бы преимущество в том, что решения принимаются оперативно и немедленно вступают в силу, поскольку все государства были бы обязаны предпринимать необходимые действия для выполнения решения, принятого в качестве принудительной меры в соответствии с главой VII"¹⁰.

Совет Безопасности ООН утвердил доклад Генерального секретаря и постановил учредить Международный трибунал по бывшей Югославии. Однако в своей резолюции он не указал точно конкретную статью главы VII, на которой это решение было основано¹¹.

Впоследствии этот "пробел" предоставил широкие возможности, как защитникам обвиняемых, так и обвинителям и Судьям Международного трибунала, для демонстрации их профессионального мастерства при толковании неясных мест принятой резолюции.

Само собой разумеется, что проблема законности учреждения международного трибунала, прежде всего и больше всего, волнует обвиняемых, проходящих по делам рассматриваемым трибуналом. Поэтому неудивительно, что время от времени она становится предметом судебного рассмотрения.

К примеру, адвокаты Душко Тадича, (также известного под псевдонимом "Дуле"), были одними из первых, кто в судебном процессе, сначала в Судебной камере, а затем и в Апелляционной камере, оспаривал легитимность трибунала¹².

Судебная камера, первоначально рассматривавшая ходатайство Душко Тадича, суммировала аргументы апелланта. В данной статье мы остановимся только на тех из них, которые имеют отношение к законности учреждения трибунала. Среди них можно выделить следующие:

I. Международный трибунал следовало бы учреждать или на основании договора, согласительного акта государств или путем внесения поправки в Устав ООН, а не на основании резолюции Совета Безопасности.

II. До учреждения международного трибунала, никогда не было предусмотрено, что такой *ad hoc* трибунал (то есть суд, созданный для специальной цели - Н.М.) может быть создан.

III. Генеральная Ассамблея, чье участие, по крайней мере, гарантировало бы полное представительство международного сообщества, не была вовлечена в его создание.

IV. Уставом ООН никогда не предусматривалось, что, в соответствии с главой VII, Совет Безопасности, мог бы учреждать судебный орган, не говоря уже о создании этого трибунала.

V. В любом случае, Совет Безопасности не имел права устанавливать личную уголовную ответственность, и что учреждением трибунала именно это и было сделано.

VI. Никакой политический орган, такой как Совет Безопасности, не способен учредить независимый и беспристрастный трибунал¹³.

Ходатайство Душко Тадича было отклонено. Судебная камера определила, что она не была компетентна принимать решения, касающиеся легитимности трибунала. Защитники Тадича подали апелляционную жалобу на это решение.

Каким же образом Апелляционная камера опровергла (и опровергла ли на самом деле) доводы защиты, касающиеся законности учреждения трибунала?

Почтенные Судьи согласились только с одним доводом защиты, а именно, с тем, что учреждение международного уголовного трибунала прямо не указывается среди принудительных мер, предусмотренных в главе VII, и, в частности, в статьях 41 и 42 Устава ООН.

Однако, сделав эту "уступку", в дальнейшем они, как нам видится, в результате расширительного толкования статьи 41 Устава ООН, пришли к выводу, что перечень мер, не связанных с использованием вооруженных сил, содержащийся в этой статье, не является исчерпывающим. На этой основе глубокоуважаемые Судьи заключили, что учреждение Международного трибунала непосредственно входит в компетенцию Совета Безопасности, как одна из таких, не предусмотренных прямо, мер¹⁴. Очевидно, что в данном случае досточтимые Судьи, за неимением лучшего, воспользовались западной концепцией "подразумеваемой" компетенции международных организаций.

В итоге Апелляционная камера определила, что Международный трибунал был учрежден Советом Безопасности правомерно и что последний использовал при этом свое дискреционное право выбора соответствующих мер.

В судебном определении также пояснялось, что Совет Безопасности обратился к учреждению судебного органа в форме международного уголовного трибунала как к инструменту для осуществления своей главной функции поддержания мира и безопасности, то есть, как к мере, способствовавшей восстановлению и поддержанию мира в бывшей Югославии.

На вопрос о том, имел ли Совет Безопасности право учреждать вспомогательный орган с судебными полномочиями, Апелляционная камера также ответила положительно. При этом она попросту сослалась на два предшествующих случая учреждения Генеральной Ассамблеей ООН вспомогательных органов и наделения их полномочиями, которыми она сама, по мнению Судей, не обладала.

Одним из таких органов были Силы Особого Назначения ООН на Ближнем Востоке ("UNEF"), созданные в 1956 г. и предназначенные для выполнения военных и полицейских функций, а другим - Административный трибунал ООН (UNAT), который был наделен определенными судебными функциями. В отношении законности учреждения последнего, Апелляционная камера сослалась также на "Консультативное Заключение" Международного Суда ООН от 13 июля 1954 г. (Advisory Opinion of 13 July 1954) о правомерности его учреждения Генеральной Ассамблеей ООН¹⁵.

Адвокаты Тади́ча не имели возможности высказать свое мнение по поводу аргументов Судей Апелляционной камеры, отказавшей в удовлетворении их апелляции, поскольку ее решения окончательны и не подлежат обжалованию.

При всем нашем глубочайшем уважении к достойным Судьям Международного трибунала, нам представляется, что аргументы, использованные Судом Высшей Инстанции трибунала для правового обоснования этого решения, не всегда убедительны и что имеются достаточные основания, чтобы вернуться к этому вопросу. Но предварительно два общих замечания, имеющих отношение к предмету наших дальнейших рассуждений.

Первое. По нашему мнению, исходя из правовых и моральных соображений, глубокоуважаемые Судьи, решавшие при рассмотрении жалобы Тади́ча вопрос о легитимности своего собственного существования, вообще, не должны были выносить решение, имеющее окончательную силу, поскольку они являлись представителями заинтересованной стороны в деле.

Второе. Следует постоянно помнить о том, что международный трибунал был учрежден как "вспомогательный" орган. И от этого никуда не деться. Слово "вспомогательный", по крайней мере в русском языке, имеет четкое значение. Оно обычно трактуется как "подсобный, дополнительный". Истолковывать это слово по-другому, значило бы не соблюдать положения статьи 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.¹⁶

Имея вышесказанное в виду, обратимся сперва к примеру с Силами Особого Назначения ООН на Ближнем Востоке ("UNEF").

На наш взгляд, решение о их создании, имеет самое непосредственное отношение к сфере международной безопасности, и поэтому, принимая его, Генеральная Ассамблея не вышла за пределы своей компетенции¹⁷, тогда как, в случае с международным трибуналом, Совет Безопасности явно превысил свои полномочия (подробнее речь об этом будет идти ниже). Следовательно, проведение аналогии с Силами Особого Назначения ООН не может служить доказательством легитимности решения об учреждении трибунала по бывшей Югославии, поскольку эта аналогия не является строгой.

Теперь о втором примере.

Ход рассуждений Апелляционной камеры можно было бы представить следующим образом: если по процедуре их учреждения два трибунала во многом сходны, и, если Административный трибунал ООН, признан легитимным, то, стало быть, легитимным является и трибунал по бывшей Югославии.

Однако, с точки зрения науки логики, данное умозаключение имеет не достоверный, а только вероятностный характер. Оно выведено, всего-навсего, из одной частной посылки. Не все существенные признаки двух трибуналов, которые необходимо брать в их совокупности, сравнивались между собой.

В этом случае следовало бы идти не по пути простой аналогии, а представить фактические доказательства легитимности трибунала по бывшей Югославии, конечно, при условии, что таковые имелись в наличии.

Если же сравнивать другие существенные признаки двух трибуналов, то можно прийти и к иным выводам. Так, например, из одного факта, что Административный трибунал, был учрежден более представительным, чем Совет Безопасности, форумом - Генеральной Ассамблеей и что его Устав был принят Генеральной Ассамблеей, можно было бы заключить, что, на иерархической лестнице вспомогательных органов ООН, Административный трибунал ООН стоит выше, чем Международный трибунал по бывшей Югославии и что легитимность первого менее спорна чем второго.

Апелляционная камера, не стала задерживаться ни на углубленном сравнительном анализе правовых основ двух трибуналов, ни на сопоставлении их компетенции, целей, задач, ни на роли ООН в осуществлении их деятельности и ни на других подобных вопросах.

При всестороннем же сравнительном анализе двух трибуналов видно, что Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии и Административный трибунал ООН имеют не меньше различий, чем сходств. Учреждение Административного трибунала ООН было направлено на решение вопросов административного характера, которые не имеют непосредственного отношения к выполнению основных целей ООН как они определены в главе первой Устава ООН. Решение же об учреждении Международного трибунала относится к внешней компетенции ООН, так как оно касается ее связей с государствами, являющимися ее членами.

Для подтверждения этого тезиса назовем только лишь некоторые характерные черты Административного трибунала ООН, отличающие его от Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии:

I. Глава VII Устава ООН не имеет никакого отношения к Административному трибуналу и его учреждение не являлось принудительной мерой для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

II. В отличие от Международного трибунала по бывшей Югославии, Административный трибунал ООН, не имеет ни территориальной юрисдикции, ни параллельной (с национальными судами) юрисдикции. Вдобавок к этому, два сравниваемых трибунала имеют различную предметную, персональную и временную юрисдикцию. Как было отмечено в "Консультативном Заключении" Международного Суда ООН от 13 июля 1954 г., "Административный трибунал функционирует только внутри организованной правовой системы ООН и имеет дело исключительно с внутренними спорами между отдельными сотрудниками и администрацией организации"¹⁸. Наряду с этим, согласно Статуту Административного трибунала, Генеральный секретарь всегда является заинтересованной стороной в деле. Он может вступать в процесс по любому делу и на любой стадии, если он полагает, что решениями, вынесенными трибуналом могут затрагиваться интересы административных органов ООН¹⁹.

III. Административный трибунал ООН, будучи вспомогательным органом ООН, применяет внутренние Правила и Инструкции, устанавливаемые Генеральной Ассамблеей, и принимает решения, обязательные только для административных органов ООН и его сотрудников. В то же время, Международный трибунал по бывшей Югославии руководствуется нормами обычного международного и договорного гуманитарного права (то есть международного уголовного права и процесса) и, в отдельных случаях, его решения обязательны для суверенных государств.

Таким образом, Административный трибунал ООН может служить классическим примером вспомогательного органа ООН, имеющего судебный характер, с весьма ограниченной компетенцией. Из самого названия следует, что Административный трибунал ООН создавался исключительно для решения внутренних проблем Секретариата ООН и других специализированных агентств и международных организаций, на которые распространяется его юрисдикция.

Из приведенных примеров видно, что использование Апелляционной камерой аналогии с Административным трибуналом ООН, учрежденным для рассмотрения заявлений о несоблюдении условий трудовых контрактов персонала Секретариата ООН, для целей доказывания легитимности Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии не вполне оправдано.

Этот аргумент скорее идет на пользу защите, чем обвинению и Суду. Хочешь не хочешь, а такая аналогия акцентирует внимание на одной черте, характерной для обоих трибуналов, а именно, на том что и Административный трибунал ООН, и Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии относятся к числу вспомогательных органов ООН, учрежденных в рамках статьи 29 Устава ООН.

Еще несколько замечаний, относящихся к "Консультативному Заключению" Международного Суда ООН от 13 июля 1954 г.

Нам представляется, что отдельные его положения были истолкованы Апелляционной камерой не совсем корректно.

В частности, Апелляционная камера пыталась доказать тезис о том, что, также как и в случае с Международным трибуналом, Генеральная Ассамблея, создавая Административный трибунал, наделила его теми функциями, которыми она сама не обладала. В качестве аргумента ею была использована выдержка из названного заключения о том, что, учреждая Административный трибунал, Генеральная Ассамблея "использовала свое право регулировать отношения с персоналом, которое она имела согласно Устава ООН"²⁰ (разрядка наша - Н.М.).

По нашему мнению, данная цитата скорее опровергает, чем доказывает истинность суждения, которое Апелляционная камера пыталась обосновать.

В том же "Консультативном Заключении" отмечалось, что, в силу положений Устава ООН, сама Генеральная Ассамблея в любое время могла ограничить или регулировать полномочия Генерального секретаря, относящиеся к персоналу, то есть она сама обладала определенными правами по регулированию отношений между организацией и ее персоналом, которые подпадали под юрисдикцию Административного трибунала ООН²¹.

Таким образом, и в этом случае Генеральная Ассамблея действовала в рамках своих полномочий. Из этого можно заключить, что, и данная аналогия не может служить доказательством легитимности решения об учреждении трибунала по бывшей Югославии.

Важно также подчеркнуть, что утверждение о том, что Совет Безопасности судебными полномочиями не обладал не оспаривается и самими Судьями трибунала. Об этом было, например, сказано в решении Апелляционной камеры по тому же промежуточному ходатайству защиты по делу Тадича, где Апелляционная камера констатировала, что "Совет Безопасности не является судебным органом и что он не облечен судебными полномочиями"²².

В связи с этим целесообразно напомнить, что, соответствии с Уставом ООН, Совет безопасности может учреждать не что иное, как только вспомогательные органы, которые, по определению, должны осуществлять часть его функций и полномочий.

Нам представляется также, что несмотря на то, что Совет Безопасности, принадлежит к числу главных органов ООН, он, тем не менее, не имеет права делегировать своему вспомогательному органу те полномочия, которыми он сам не обладает, или наделять вспомогательный орган такими полномочиями.

Глава VII Устава ООН наделяет Совет Безопасности определенными правами только в сфере международной безопасности, но никак не в сфере уголовной юстиции. Выведение же каких-либо полномочий Совета Безопасности в этой сфере из его политической функции поддержания мира и международной безопасности являлось бы, по нашему мнению, ни чем иным как произвольным толкованием главы VII Устава ООН.

Далее. Даже если согласиться с тем, что Совет Безопасности все же уполномочен учреждать судебные органы, данное обстоятельство не меняло бы вспомогательного характера таких органов. Они, по определению, должны играть подчиненную (второстепенную) роль по отношению к главным органам ООН, которые прямо предусмотрены Уставом ООН²³ В противном случае, деление органов ООН на главные и вспомогательные лишается всякого смысла.

К тому же, из вышеизложенного усматривается, что презюмируемое Апелляционной камерой наличие прецедента не было позитивно доказано в ходе судебного разбирательства. И Силы Особого Назначения ООН на Ближнем Востоке ("UNEF"), и Административный трибунал ООН (UNAT) достаточно хорошо вписываются в рамки вспомогательных органов. Генеральная Ассамблея наделила их специфическими полномочиями только в тех сферах, где она сама была компетентна принимать определенные решения и совершать определенные действия.

Если же, как утверждают высокочтимые Судьи, Международный Трибунал не может быть приравнен к вспомогательному органу и Совет Безопасности не имеет в отношении него никаких полномочий по надзору и контролю²⁴, то тогда Международный Трибунал не должен и называться вспомогательным органом.

Как ни крути, а вывод напрашивается один, В любом случае, Совет Безопасности вышел за пределы своей компетенции. Он не имел права ни наделять вспомогательный орган теми полномочиями и возлагать на них те функции, которыми он сам не обладал, ни учреждать независимый международный уголовный суд, решения которого обязательны не только для главных органов ООН но, в некоторых отношениях, также и для государств-членов ООН.

Какие же выводы могли бы следовать из вышесказанного?

Нам представляется, что, среди прочих, не исключены и следующие:

I. Решение об учреждении трибунала не является юридически обоснованным.

II. Законной силы оно не имеет.

Что же касается международного признания трибунала, то уже на момент рассмотрения дела Тадича, учреждение Международного трибунала было неоднократно одобрено и поддержано представительным органом ООН, Генеральной Ассамблеей. К тому времени большинство государств мира официально признали трибунал как легитимный и сотрудничали с ним в различных формах.

Однако из констатации факта признания трибунала после его учреждения (то есть, *ex post facto*) не обязательно следует, что решение о его учреждении было законным, ибо нельзя вывести достоверное заключение от утверждения следствия к утверждению основания. В этой связи, наверное, не было бы большим преувеличением сказать, что подобные примеры отнюдь не содействуют укреплению авторитета и верховенства права в международных отношениях.

Примечания

* С февраля 1997 по январь 2003 гг. автор данной статьи работал в качестве руководителя одной из следственных групп Международного трибунала по бывшей Югославии.

¹ В сб.: *Изречения древнейших греческих мыслителей*. Харьков, 1887. - С.81. Цитируется по кн.: "Об ораторском искусстве". (Сборник изречений и афоризмов) / Сост.: В.И. Абакумов, В.Г. Буткевич. М.: "Знание", 1980. С. 41.

² *Prosecutor v. Tadic, Opinion and Judgment, Case No. IT-94-1-T, T Ch. II, 7 May 1997, para.1. Источник: <http://www.un.org/icty/judgement.htm>*

³ *Резолюция Совет Безопасности 808 от 22 февраля 1993, п. 1. Источник: Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 год.*

⁴ *Доклад Генерального Секретаря ООН №IS/25704 от 3 мая 1993 года, параграф 19. Источник: Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 год.*

⁵ Там же, параграф 20.

⁶ Там же, параграф 21.

⁷ Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право: Учеб. М.: Спарк, 1999. С.16.

⁸ "Всякое соглашение является ничтожным, если его заключение явилось результатом угрозы силой или ее применения в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе". См. пункт "е", Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №53/101 от 8 декабря 1998 года. Источник: Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1998 год.

⁹ Доклад Генерального Секретаря ООН №IS/25704 от 3 мая 1993 года, параграф 28. Источник: Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 год.

¹⁰ Там же, параграф 23.

¹¹ Резолюция Совет Безопасности 827 от 25 Мая 1993, пп. 1, 2. Источник: Официальные отчеты Совета Безопасности, Резолюции и решения за 1993 год.

¹² Позднее подобные ходатайства были также заявлены по делу Кордича и Черкеза и по делу Слободана Милошевича, в удовлетворении которых было отказано. См. *Prosecutor v. Kordic and Cerkez, Decision on Joint Defence Motion to Dismiss the Amended Indictment Due to the Illegal Foundation of the Tribunal*, Case No. IT-95-14/2-PT, T. Ch. III, 1 Mar. 1999; *Prosecutor v. Slobodan Milosevic, Decision on preliminary Motion*, Case No. IT-02-54-T, Ch.III, 8 November 2001. Источник: <http://www.un.org/icty/judgement.htm>

¹³ *Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, Case No. IT-94-1-AR72, App.Ch., 2 Oct. 1995, para. 27. Источник: <http://www.un.org/icty/judgement.htm>.

¹⁴ Там же, paras. 33, 35, 36.

¹⁵ Там же, paras. 37-40.

¹⁶ Пункт 1 этой статьи гласит: "Договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора".

¹⁷ См. параграф 1 статьи 1-ой Устава ООН.

¹⁸ *Effects of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of 13 July 1954*, Источник: <http://www/icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries>

¹⁹ *United Nations Administrative Tribunal Statute and Rules (Provisions in effect from 1 January 1998)*, art.20. Источник: <http://www.untreaty.un.org/ola-internet/atstatut.htm>

²⁰ *Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, Case No. IT-94-1-AR72, App.Ch., 2 Oct. 1995, para. 38. Источник: <http://www.un.org/icty/judgement.htm>

²¹ *Effects of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of 13 July 1954*, Источник: <http://www/icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries>

²² *Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, Case No. IT-94-1-AR72, App.Ch., 2 Oct. 1995, paras. 37-38. Источник: <http://www.un.org/icty>

²³ О делегировании компетенции см. также Капустин А.Я. Компетенция международных организаций в кн. *Международные организации: Учебник/ Под ред. Проф. И.П. Блищенко. - Изд-во РУДН, 1994. С. 76.*

²⁴ См. *Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Separate Opinion of Judge Sidhwa*, Case No. IT-94-1-AR72, App.Ch., 2 Oct. 1995, para. 37. Источник: <http://www.un.org/icty/judgement.htm>

25

26

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)] [[СЛЕДУЮЩАЯ СТАТЬЯ](#)]

США И РОССИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ В КАСПИЙСКОМ РЕГИОНЕ

Валерий Котилко,
доктор экономических наук

В связи с развернувшейся войной в Ираке и попыткой США силой насадить свои представления о демократии интерес вызывают книги, в которых авторы пытаются разобраться в стратегических интересах Америки в различных регионах мира.

Среди них - книги Зонна И.С. и Жильцова С.С. "Стратегия США в Каспийском регионе" ("Большая игра - 2") и книгу "Геополитика Каспийского региона", которые продолжают серию публикаций, начатых главным редактором журнала "Вестник Каспия", доктором географических наук, академиком РАЕН Зонном Игорем Сергеевичем. Отправной позицией для этих книг являются слова генерал-лейтенанта Л.В.Шебаршина: "Нынешняя политика США в Каспийском регионе не только не отвечает российским интересам, но и во многом вступает с ними в противоречие".



Каспийский регион - важный стратегический полигон между Севером и Югом - Россией и Персидским заливом. Он находится в центре "стратегического энергетического эллипса", являющегося источником снабжения нефтью и газом рынков Европы и юго-восточных стран. Этот регион расположен на стыке сфер господствующего влияния трех мировых религий: христианства, ислама и буддизма. Поэтому США нацеливает ныне свои усилия на военно-политическую переориентацию стран Каспийского региона, рассматривая их в качестве объекта "геополитического манипулирования", а не как равноправных партнеров.

В связи с этим в последнее время предпринимаются усиленные попытки установить контроль над основными транспортными и энергетическими объектами в районе Каспия (поддерживая проект TRACECA, минуя Россию); делается все, чтобы "балканизировать" центральную часть Евразии (попытка дробления государств, препятствие интересам России, поддержка "геополитического плюрализма", пристальное внимание к конфликтным очагам в Карабахе, Абхазии, Афганистане, Чечне и Ираке - вот те шаги, которые, по мнению З.Бжезинского, создают условия для создания "Евразийских Балкан").

Планы США по освоению Каспия вписываются в новую национальную энергетическую стратегию Дж.Буша-младшего, которая предполагает установление контроля за основными районами нефтедобычи в мире, что называется "контролем над глобальным энергетическим равновесием".

Цели американской политики в этом регионе ориентированы на:

- обеспечение независимости и суверенитета закавказско-каспийских государств, их дистанцирование от России и зависимость от США;
- создание условий для максимального управления мировыми источниками энергии и контроля над ними.

Поскольку объективно сложилось так, что Россия и Китай доминируют на Каспии в силу выгодного географического положения и наличия у них развитой системы трубопроводов, то США рассматривают оба государства в качестве главных источников угроз американским интересам.

К сожалению, Россия оказалась слабо подготовленной к масштабным геополитическим изменениям, в результате чего она была вытеснена из традиционной зоны своего влияния. Активную роль, по мнению авторов книги, в этих процессах сыграли США, которые были заинтересованы в обособлении стран Закавказья и Центральной Азии от России.

До военного вмешательства США в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве дело не дошло, но часть стран Закавказья и Центральной Азии заинтересованы в активном участии западных стран в разрешении конфликтов.

Стратегия США в регионе состояла и состоит в обеспечении лидирующих позиций в освоении региональных ресурсов и сведении к минимуму влияния России и Ирана в области разработки нефтяных месторождений и строительства экспортных трубопроводов. Проблема каспийской нефти заключается в том, что она могла бы рассматриваться как потенциальный мировой резерв, который может быть задействован в случае истощения запасов в других регионах мира.

В книге "Стратегия США в Каспийском регионе" в главе "Каспий: от Буша-старшего до Буша-младшего" объясняется, почему США выступили на стороне Кувейта, когда Ирак начал войну в 1990 г. Возникла опасность, что, в случае победы Саддама Хусейна, Ирак будет контролировать 20% добычи стран ОПЕК и 25% мировых запасов нефти.

В то время Россия, по мнению З.Бжезинского, считала себя страной западного мира, она пыталась подражать Западу в своем развитии. Американские компании воспользовались ситуацией, начали теснить Россию, захватив ее экономические связи в этом регионе. Дж.Бейкер отмечал, что "нефтекомпании активно искали в правительствах стран, среди специалистов, группы лоббистов, которые помогли бы обеспечить быстрое проникновение в эту отрасль экономики".

Ныне на долю США приходится 24% мирового потребления энергии, что на 28% больше их национального производства. При этом более 50% своих потребностей США обеспечивают за счет импорта. Вот почему любые нарушения стабильности в регионах добычи энергоносителей заметно задевают интересы США и вынуждают расходовать гигантские средства на военное присутствие в них.

Отсюда интерес США в создании новой архитектуры трубопроводов, минуя Россию. С этой целью идет переориентация внешнеторговых и кооперационных связей Азербайджана, Казахстана и Туркменистана, которых убеждают в необходимости освободиться от российской "зависимости" в области доставки природного газа нефти.

В частности, США на протяжении 90-х годов проявляли повышенный интерес к трансевразийским транспортным артериям, т.е. к проекту ТРАСЕКА. В книге "Геополитика Каспийского региона" подробно раскрывается цель этого проекта, заключающегося в распределении транспортных потоков южнокавказского коридора через порты Черного и Каспийского морей: Поти и Батуми (Грузия) - к Восточной и Центральной Европе через порты европейских стран Черноморского бассейна и Средиземного моря; Баку (Азербайджан) - к Центральной и Дальневосточной Азии через порты Актау (Казахстан) и Туркменбаши (Туркменистан). По расчетам специалистов, ежегодный грузооборот стран региона может достичь 20 млн. т к 2005 г.

Россия, США, Китай, Иран, новые прикаспийские государства пытаются проводить собственную энергетическую политику. Россия не изменила линии на отстаивание своих интересов и усиление позиций в регионе. Она намерена в несколько раз увеличить перегрузочные мощности портов Оля в Астраханской области, а также Махачкалинского по перевалке нефтеналивных грузов посредством строительства контейнерного терминала.

Россия и Казахстан подписали Соглашение о транзите казахстанской нефти через российские нефтепроводы сроком на 15 лет. Для Казахстана это означает возможность прокачки до 15 млн. т нефти в год через нефтепровод Атырау-Самара и не менее 2,5 млн. т в год - по системе нефтепроводов Махачкала-Тихорецк-Новороссийск. Для России подписание данного документа позволило закрепить статус транзитной страны.

Россия - единственная из прикаспийских стран, осуществляющая в регионе политику, направленную на защиту и сохранение осетровых. Ежегодно Россия выпускает в Каспийское море, в Волгу и другие реки около 50 млн. мальков осетровых рыб. Таким образом, Россия продолжает уделять повышенное внимание вопросам сохранения экологии и биоразнообразия, которыми никто из прикаспийских государств не занимается.

После событий 11 сентября 2001 г. США заложили основы новой экономической политики в этом регионе. Они стали включать в сферу своих интересов не только страны прикаспийского региона, но и остальные страны Центральной Азии и Кавказа (Киргизию, Таджикистан, Узбекистан, Грузию), перешли к возрастанию военной составляющей в американской стратегии на Каспии, переориентировались с поддержки своего частного капитала на активное доминирование государственных структур. Произошло слияние геополитических, военных и экономических интересов, что возможно приведет в будущем к политике так называемого "агрессивного предпринимательства".

Долгосрочной целью Вашингтона является, по мнению авторов книги, включение в нефтяной коридор не только прикаспийских государств, но и таких стран, как Ирак и Саудовская Аравия. Создание подконтрольной энергетической дуги на огромном евразийском пространстве: Каспийский регион - Центральная Азия - Средний Восток - вот видимо основная цель нынешней администрации Дж.Буша-младшего.

А что же делает Россия? Она приступила к наращиванию в каспийском регионе своего военного присутствия.

Осуществив в 2002 г. сбор-поход на Каспии, Россия подтвердила свои притязания на статус ведущей региональной державы, который несколько пошатнулся за последнее десятилетие. Россия напомнила прикаспийским странам и внерегиональным государствам, что у нее не только стратегические интересы, но и рычаги, с помощью которых она может их отстаивать.

Зонн И.С., Жильцов С.С. Стратегия США в Каспийском регионе. (Большая игра - 2). М., Эдель - М, 2003. 197 с.;
Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М.: Международные отношения, 2003. 280 с.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)]