

N 5(160)



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

НАШИ ИНТЕРВЬЮ

- **Святая Русь - сплав мусульманской и христианской культур.**
Муфтий ЯНАО Фарид Салман

Внутренняя политика

- **Референдум прошел, что дальше?** М.Сайдуллаев
- **Масс-медиа - Франкенштейн XXI века.** В.Рубанов

Внешняя политика

- **Россия и преодоление кризиса глобального управления.**
А.Задохин
- **Конец мира "по-американски"?** И.Николаев
- **Взятие Багдада: тактика против стратегии.** Э.Султанов

Военно-политические проблемы

- **Перспективы контроля над вооружениями.** А.Дж.К.Бейлс
- **"Дружба - это хорошо, а интриги - плохо".** П.Гордиенко
- **"Неубедительная победа".** Н.Извеков

Экономика

- **Естественные монополии и рынок.** Н.Петраков
- **Концессии на водных ресурсах.** И.Комаров
- **Инвестиционный потенциал Регионов.** В.Савельев
- **Парламентский контроль исполнения бюджета.** В.Герасимов.
З.Ахмедова

Наука

- **СМИ: манипуляции или управление общественным мнением?** А.Козырева

История

- **Паспортная система России.** В.Дибель
- **Афганская война.** В.Акчурина

Рецензии

- **Куда движется НАТО?** В.Круглов
- **Трижды История давала Чечне возможность иметь свою государственность** З.Хамидов, Х.Джантаев
- **Ежегодник СИПРИ 2002.**

ЛЬВОВ Д.С.
МАКАРОВ В.В.
ПОПОВ В.И.
ПРИМАКОВ Е.М.
СЕМИГИН Г.Ю.
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](#).

СВЯТАЯ РУСЬ - СПЛАВ МУСУЛЬМАНСКОЙ И ХРИСТИАНСКОЙ КУЛЬТУР

Муфтий Ямало-Ненецкого автономного округа, заместитель Верховного муфтия ЦДУМ по информационной работе хазрат Фарид Салман (Хайдаров Фарид Адиевич) родился 29 мая 1969 г. в Казани, татарин.

После окончания средней школы в 1986 г. поступил на исторический факультет Казанского Государственного университета (КГУ), который окончил с отличием в 1991 г. В 1986-1988 гг. работал в археологической лаборатории КГУ (восточный сектор в Госархиве Татарстана - татарский отдел). Во время празднования 1100-летия принятия ислама в России был переводчиком при делегациях Ирака, Кувейта и Сирии. Затем работал старшим преподавателем в медресе при мечети Нур Ислам в Казани.



Обучался в исламском университете Абун-Нур (Сирия, Дамаск). В 1991 г. был назначен главой международного отдела Мухтасибатского управления Татарстана. В 1992 г. выезжал в Сирию, Ливан для получения религиозного образования.

В 1992 г. он был назначен на должность заместителя муфтия ДУМ Татарстана - руководителя международного отдела, затем имам-хатыб мечети на Сенной площади (г. Казань); в 1995-1996 гг. - Соборной мечети. В 1996-1997 гг. - заместитель мухтасиба (г. Казань); в 1997-2000 гг. - имам-хатыб мечети "Булгар" (г. Казань); в 2000-2002 гг. - муфтий Татарстана (в составе ЦДУМ).

Хазрат Фарид Салман принимал участие в работе международных конференций по вопросам ислама в Лондоне, Дамаске, Аммане, Багдаде, Стамбуле, Нью-Йорке, Баку. В составе делегации ЦДУМ выезжал в Сирию, Ливан, Турцию, Ирак, Катар, Великобританию и т.д.

Он автор ряда трудов по теологии и богословию. Женат, имеет сына. Владеет арабским и турецким языками. Член политсовета Евразийской партии России (А.Г.Дугин).

Ваше Преосвященство! Не могли бы Вы рассказать об образовании Духовного Управления мусульман Ямало-Ненецкого автономного округа.

Духовное управление мусульман Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) юридически образовано в сентябре 2002 г. Нельзя сказать, что мусульманские общины и приходы до этого времени оставались без духовного попечительства. С момента образования регионального ДУМ в соседнем Ханты-Мансийском автономном округе в составе ЦДУМ России ямальские мусульманские общины также оказались в сфере духовного руководства и, слава Всевышнему, более 10 лет жили и молились Господу Всевышнему. Более того, какое-то время существовало понятие "Муфтият Западной Сибири". Хвала Всевышнему, была проделана большая работа по сплочению и достижению единства мнений относительно канонического руководства.

Но ныне ситуация такова, что духовного окормления приходов Ямала из Сургута стало недостаточно. Общины чувствовали это, многократно обращались в исторический духовный центр российского Ислама, в Уфу, в Центральное Духовное Управление Мусульман (ЦДУМ) России. Вследствие этого было принято решение об образовании регионального мусульманского центра на самом Ямале. 27 сентября 2002 г. в Салехарде был проведен учредительный съезд мусульман Ямала, в котором приняли участие представители мусульманских общин и приходов ЯНАО. Нам было оказано доверие возглавить каноническое и административное руководство региональным Духовным Управлением Мусульман (ДУМ) ЯНАО. Сегодня мы являемся председателем ДУМ ЯНАО в духовном сане - муфтий. И сегодня в округе идет слаженная работа по претворению в реальность решений учредительного съезда.

Каковы взаимоотношения между ДУМ ЯНАО и государством?

Известно, что Конституция РФ провозглашает светский характер государства Российского. Тем не менее, этот принцип не является каким-то препятствием для развития взаимоотношений между ДУМ и государством. ДУМ не являются какими-то обособленными, отдельными, самостоятельно управляемыми мини-государствами. Любой верующий, вне зависимости от его принадлежности к определенной конфессии, является подданным своего государства, гражданином РФ. Конечно, принцип светскости государства создает определенные ситуации, которые не возникали бы в том случае, если в РФ было бы понятие "государственной церкви".

Исторически, Россия - страна православная, и когда мы слышим слово "русский", у нас оно отождествляется с Православием. Для нас, мусульман, испокон веков живущих в этой необъятной стране и являющихся верноподданными Отчизны нашей, провозглашение этого принципа имело бы много положительных моментов. Кто-то из числа руководителей альтернативных мусульманских управлений будет возмущен этими словами. Им не понять того, что Русь Святая, будучи православной, имеет право быть такой. Это выбор народа. А провозглашение принципа "государственной религии" дало бы нам, мусульманам, официально закрепить, данное Богом, наше положение в качестве второй по величине конфессии. Это дало бы нам право не только платить налоги и сборы, но и претендовать на государственную поддержку в рамках поддержки традиционных конфессий России. Сегодня это как никогда важно.

Сегодня место государственной идеологии еще пусто. Мы много говорим о патриотизме. Но как его найти, где взять? Структуры государства пытаются привить его, начиная с образовательных учреждений. Церковь, конфессия делает это испокон веков. Государство начинает это понимать, но все же поддержки еще маловато. Духовно-нравственное воспитание народа для нас - приоритет. Здесь, на Ямале, государство это хорошо понимает. Свидетельством тому служит и Соглашение о сотрудничестве, подписанное между Администрацией ЯНАО и ЦДУМ России.

Именно претворение в жизнь существа затрагиваемых в Соглашении вопросов и станет основой деятельности ДУМ ЯНАО.

Каковы взаимоотношения между мусульманскими и православными христианами на Ямале?

Хвала Всевышнему, самые прекрасные. Мусульмане на Ямале в количественном отношении, как и по России, в среднем составляют процентов 15. Есть коренные жители региона - мусульмане, но большинство все же - приехавшие на работу осваивать регион. Они составляют костяк и, в большинстве своем, это татары и башкиры. В последние же годы эта картина изменилась: в регион едут с Северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии.

Насколько эти взаимоотношения тесны показывает тот факт, что на подписании Соглашения о сотрудничестве между администрацией ЯНАО и ЦДУМ России присутствовали и Архиепископ Тобольский и Тюменский Димитрий. А в муниципальных образованиях, городах ЯНАО вы обязательно найдете вновь выстроенные православные и мусульманские храмы. Чаще всего мечеть и церковь находятся недалеко друг от друга. Так и должно быть. Ведь мы и в миру живем рядом друг с другом и не смотрим, кто в какой храм ходит. Вера в Бога - это величайшее таинство между Творцом и сотворенным, то есть человеком, и для нас сегодня самым важным является Вера человека в Бога. И такие отношения сложились по России. Центральное Духовное Управление Мусульман России и Русская Православная Церковь взаимосотрудничают, и это сотрудничество взаимовыгодно и полезно. Мы сотрудничаем и в рамках Межконфессионального Совета. Почти всегда принимаем участие в российских и религиозных международных форумах. А наше присутствие на Русском Народном Соборе или Рождественских чтениях Московской Патриархии стало уже традиционным. По-другому и быть не может, мы - россияне, мы молимся по-разному и не учим друг друга молиться, но Бог, Всевышний - Он Один, Един для всех, нет другого. И держава наша всегда была богоносной, и Бог хранил ее всегда. И мы несколько не сомневаемся в том, что и возрождение страны придет из Сибири, и Русь Святая обретет свое, положенное Творцом мироздания, высокое место...

Сегодня США пытаются распространить свои культурные ценности взгляды по всему миру. Как Вы смотрите на то, что ныне называется политикой глобализации?

Всевышний Творец, как говорил посланник божий Мухаммад (да прибудет с ним славословия и приветствия от Всевышнего), нечет Сам и любит нечет. Бог любит нечет в красоте и неповторимости, но не терпит тягания с Ним, Творцом в силе и мощи. Сегодня США пытаются буквально навязать свою искусственную культуру, "ценности" всему миру, а мир-то разный. Он и мусульманский, он и христианский, он и восточный, и западный. США пытаются создать супердержаву и супернацию. Это и богопротивно. Ведь воля Всевышнего в том, чтобы народы были разные, и нации сотрудничали на ниве блага и добра. Невозможно человеку, одной стране взять на себя функции Господина. Творец этого не потерпит. И рано или поздно, но сегодняшняя надменность и высокомерие США принесут этой стране тяжкие испытания и бедствия во имя искупления грехов.

Какова позиция мусульман Ямала, России в отношении того, что происходит сегодня в ближневосточном регионе?

Для нас это центр мироздания. Здесь Отец наш Адам (мир с ним!) вышел на землю, и здесь произойдет Суд Божий. Это земля святого Иерусалима, Вифлеема, Дамаска, Багдада. Это Святая Земля, по которой ступали ноги посланников божьих и угодников Его, праведников и святых. Эта Земля одинаково свята и для мусульман, и для христиан, и для иудеев. То, что сегодня происходит там, это результат отхода людей от божеского, а о тех, кто забывает Господа, забывает и сам Господь миров. И все же конфликт, происходящий в исторической Палестине и Израиле - конфликт политический и националистический, но не религиозный. И упаси нас Всевышний от того, чтобы конфликт принял окраску религиозного, а это произойдет обязательно, если люди забудут завет божий: не поднимать руки на Храмы Божьи и пастырей душ наших.

Что касается Ирака, то налицо лицемерная политика США, не посчитавшихся ни с международным правом, ни с общественностью, ни с религиозными деятелями. Тех, кто напал на Ирак, громил там божьи храмы, школы, роддома, колодцы, дома - необратимо ждет наказание божье! Но более всего нас беспокоит то, что, несмотря на усилия мусульманского и христианского духовенства, произойдет дальнейшее размежевание между последователями Небесного писания, именно в низах, далеких от постижения сути Божественного учения. Виною этому - именно политика США. В глазах большинства мусульман она становится подобной фараону, возгордившегося и восставшего против Всевышнего. Но вспомните его конец! Он погиб в пучине морской и стал роду людскому назиданием!

Мы молим Всевышнего даровать всем тем, кто живет в этом регионе терпение и силу пережить эту ужасную трагедию и вернуть жизнь в мирное русло.

Ваше Преосвященство, каким Вам видится будущее России и роль Ислама в ее жизни?

России, а мы ее, как и наши православные соотечественники, называем Святой Русью, уготовано великое будущее. Другое дело, что мы пытаемся ускорить наступление этого времени, но Всевышний предопределил все и вся. Божьи угодники, святые люди, к какой бы конфессии они не принадлежали, в свое время говорили о великой роли, которая уготована России. Что касается роли Ислама и мусульман в новой России, то она будет год за годом возрастать. Будут расти и мусульманские начала в современной российской жизни и обществе. Это и не удивительно: Русь, Россия всегда была сплавом мусульманской и христианской культур, мировоззрений и мироощущений. Важно сохранить и приумножить гармонию и духовное здоровье российского общества.

*Беседовал главный редактор журнала
"Обозреватель-Observer"
Владимир Штоль*

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

РЕФЕРЕНДУМ ПРОШЕЛ, ЧТО ДАЛЬШЕ?

Малик Сайдуллаев,

Председатель совета директоров
концерна "Милан"

"Добровольная явка" членов НВФ требует правового акта

Ситуация, сложившаяся в Чеченской Республике к моменту завершения контртеррористической операции, поставила вопрос о необходимости формирования республиканских и местных органов власти, способных вслед за военными действиями налаживать мирную жизнь.

Одним из таких направлений урегулирования ситуации явилось решение Президента Российской Федерации о проведении референдума по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики".

Анализ обстановки в чеченском обществе за четыре месяца 2003 г. показывает, что решение о проведении референдума в Республике было принято правильно. Чеченский народ в подавляющем большинстве своем с энтузиазмом отнесся к этому. Однако Глава Администрации Чеченской Республики и его сторонники решили использовать референдум в своих амбициозных и узкоклановых интересах. Фактически их действия выразились не только в деструктивном влиянии на содержание самого проекта Конституции Чеченской Республики, его келейном обсуждении, в оказании негативного морально-психологического воздействия на членов Избирательной комиссии Чеченской Республики по подготовке и проведению референдума, но и в препятствовании строгому соблюдению "Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики", проектов законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401.

Последнее привело к тому, что Избирательная комиссия Чеченской Республики по подготовке и проведению референдума допустила ряд нарушений не только правовых актов Российской Федерации, но и конституционных прав населения Чеченской Республики.

Суть этих нарушений сводится к следующему:

Во-первых, не были четко определены категории жителей Чеченской Республики, имеющие право участвовать в референдуме.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации и п. 5 ст. 11 названного Федерального закона, в референдуме имеют право участвовать все граждане Российской Федерации, входящие в состав населения субъекта Федерации, где проводится референдум.

Применительно к Чеченской Республике к таким гражданам относятся следующие категории населения Республики:

- а) лица, постоянно проживающие на территории Республики и имеющие постоянную регистрацию;
- б) лица, временно находящиеся вне территории Республики, но по независящим от них обстоятельствам и в силу объективных причин не имеющие возможности находиться на территории Республики во время проведения референдума (жители Чеченской Республики, выехавшие за ее пределы в связи с военными действиями и бандитско-террористической деятельностью сторонников Дудаева, Масхадова и др., имеющие статус беженцев, а также те, которые в силу разных причин не получили статуса беженцев, но не имеющие постоянной регистрации в местах временного пребывания; разные категории учащихся (студенты, аспиранты, докторанты и т.п.), обучающиеся

в учебных заведениях других субъектов России и заграничей; больные, раненые и другие лица, находящиеся на излечении в других городах России после получения боевых ранений и других физических повреждений организма в результате террористических и диверсионных акций чеченских бандитско-террористических групп или в результате проведения спецопераций федеральных войск).

Во-вторых, было допущено вмешательство Главы Администрации Чеченской Республики в деятельность комиссий по проведению референдума в Республике.

В п. 10.2 "Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики", проектах законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401 указано, что: "При подготовке и проведении референдума комиссии референдума в пределах своих полномочий независимы от Главы Администрации Чеченской Республики, глав администраций районов и населенных пунктов Чеченской Республики".

Однако Глава Администрации Чеченской Республики, неоднократно выступая в республиканских и федеральных СМИ, в категоричной форме утверждал, что "участвовать в референдуме будут только те, кто постоянно проживает на территории Республики".

Таким образом, им был нарушен не только п. 10.2 "Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики", проектов законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401, но и п.п. 7.2, 8.4, 9.3, 9.4, 9.8 этого Положения. В результате таких заявлений Главы Администрации Чеченской Республики было допущено вмешательство в деятельность комиссий референдума, что категорически запрещается законом, а также оказано на них косвенное (возможно и прямое) административное и психологическое давление (учитывая их зависимость от административного ресурса Главы Администрации Чеченской Республики). Именно это и привело к нарушению указанного пункта комиссиями референдума.

В-третьих, не были организованы участки референдума в местах временного пребывания жителей Республики, находящихся вне ее территории.

Согласно "Положению о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики" (п.п. 7.2, 8.4, 9.3, 9.4, 9.8), проектам законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401, участки референдума должны быть организованы не только на территории Чеченской Республики, но и "в местах временного пребывания". С точки зрения конституционных прав граждан Чечни и Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" под понятием "в местах временного пребывания" следует понимать места временного проживания всех жителей Чеченской Республики, имеющих временную регистрацию в других субъектах Российской Федерации (эти категории лиц перечислены в подпункте "б" п. 1 указанного документа).

В-четвертых, избирательная комиссия Чеченской Республики по подготовке и проведению референдума не полностью выполнила возложенные на нее функции.

Согласно п. 12.1 "Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики", проектам законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401, Избирательная комиссия Чеченской Республики по подготовке и проведению референдума должна была организовать надлежащий контроль за подготовкой и проведением референдума. Однако такой контроль она не организовала и не обеспечила соблюдение права на участие в референдуме населения Чечни (граждан Российской Федерации), проживающих в местах временного пребывания вне территории Республики и, естественно, не утвердила полный перечень территориальных избирательных комиссий, которые должны были быть организованы вне ее территории.

В-пятых, не были доведены до большинства участников референдума проекты законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики".

В соответствии с п. 1.10 "Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики", проектами законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2002 г. № 1401, участники референдума должны голосовать на референдуме (за или против) не только за проект Конституции Чеченской Республики, но и за проекты законов Чеченской Республики "О выборах Президента Чеченской Республики" и "О выборах в Парламент Чеченской Республики".

К сожалению, подавляющее большинство будущих участников референдума до сих пор не ознакомились с проектами указанных законов.

В-шестых, по принятой на референдуме Конституции Чеченской Республики.

В принятом на референдуме тексте Конституции Чеченской Республики имеется ряд неточностей и положений, реализация которых может привести к нежелательным последствиям для судеб чеченского народа и безопасности Российской Федерации.

Наиболее серьезные замечания имеются к Разделу второму "Заключительные и переходные положения". Суть наших замечаний сводится к следующему:

1. В Конституции Чеченской Республики в разделе "Заключительные и переходные положения" Глава Администрации Чеченской Республики после принятия Конституции Чеченской Республики и до вступления в должность избранного Президента Чеченской Республики (п. 2) "исполняет полномочия Президента Чеченской Республики, предусмотренные Конституцией Чеченской Республики". И Глава Администрации Чеченской Республики уже принял на себя такие обязательства. Но, согласно ст. 76 Конституции Республики, временно исполняет обязанности ее Президента Председатель Правительства Чеченской Республики ("когда Президент Чеченской Республики не может исполнять свои обязанности").

Мы понимаем, что данная позиция спорная, поскольку Президент Республики еще не избран, но данное положение ст. 76 можно трактовать так, что Президент Республики не может исполнять свои обязанности, поскольку он еще и не избран.

Всем понятно, что данный раздел написан лично для находящегося ныне у власти Главы Администрации Чеченской Республики, но мир и безопасность Российской Федерации важнее.

В соответствии с комментируемой ст. 76 Конституции Чеченской Республики, на период до вступления в должность вновь избранного Президента Чеченской Республики, было бы правильнее, поскольку Конституция Республики уже вступила в силу, если бы часть полномочий неизбранного Президента Чеченской Республики временно исполнял ныне действующий Председатель ее Правительства. На наш взгляд, политически и юридически некорректно передавать полномочия будущего Президента Чеченской Республики Главе Администрации Чеченской Республики, который уже заявил, что будет активным кандидатом на предстоящих выборах Президента. Учитывая "специфику Чечни", прошлое, амбициозность и "жажду власти" ныне действующего Главы Администрации Чеченской Республики, это исключило бы угрозу возможных осложнений в политической и социальной обстановке в Республике.

Но самое главное, зачем нарушать ту Конституцию Республики, которая только вступила в силу?

Отдельные статьи принятой Конституции Республики изобилуют правовыми "ляпами", которые могут привести к очередным конфликтам.

В частности, в ст. 72 (п. "г") записано, что Президент Республики может быть отрешен "от должности Президентом Российской Федерации". Но Президент Российской Федерации не может отрешить от должности законно избранного чеченским народом Президента Чеченской Республики вообще, и, тем более, по Конституции Российской Федерации он (Президент РФ) не наделен такими полномочиями.

В п. 5 ст. 59 записано, что "Сунженский район" входит в состав Чеченской Республики, но он ведь по Конституции Республики Ингушетия входит в ее состав. Вообще, весьма странно, как такое правовое невежество могло остаться в Конституции Республики! А что скажут об этом ингуши? Ведь подобные "правовые ляпы" могут спровоцировать чечено-ингушский конфликт. Но по закону Российской Федерации и согласно п. 5 ст. 112 Конституции Чечни внесение изменений и поправок в принятую Конституцию Чеченской Республики должно снова выноситься на республиканский референдум. Как говорят, "чудны дела твои Господи".

Безусловно, проведение референдума в Чечне - это шаг вперед на пути политического урегулирования конфликта. Вместе с тем, если руководством федерального Центра и Чеченской Республики не будут приняты решительные меры по закреплению положительных результатов референдума, то мы все можем оказаться перед очередным витком социально-политической напряженности среди населения Чечни и активизации диверсионно-террористической деятельности со стороны не разоружившихся чеченских сепаратистов.

Основными путями нормализации обстановки на территории Чеченской Республики в условиях после принятия республиканской Конституции могут быть политический, экономический и правовой.

Политический путь предполагает достижение на основе результатов референдума политической консолидации чеченского общества, продолжение дальнейшего конституционного строительства. В данном случае имеется в виду формирование республиканских и местных органов власти. Формирование всех ветвей власти в Чечне должно

строиться на демократических началах с занятием федеральным Центром принципиальной позиции в отношении избрания, прежде всего, Президента Чеченской Республики. Для Чечни это очень важно. В условиях более девятилетнего вооруженного конфликта и значительной разрушенности социальной сферы и экономики Республики целесообразно помочь чеченскому народу избрать такого Президента, который бы не был связан с чеченскими сепаратистами, с участием в боевых действиях против федеральных войск, не замешан в коррупции и в расхищении бюджетных средств, был бы прогнозируемым для федерального Центра политиком. С помощью законно избранного Президента сформировать профессионально подготовленный парламент из лиц авторитетных и уважаемых в чеченском народе.

Экономический путь. Этот путь весьма важный, поскольку он должен решить вопросы материально-технического и финансового обеспечения населения Республики. При этом должна быть активизирована деятельность республиканских и федеральных органов, ответственных за восстановление ее социальной сферы и экономики. Чеченский народ должен увидеть, что все, что выделяется федеральным Центром на восстановление Республики, не разворовывается, а используется по назначению. Поэтому было бы правильным отстранить от участия в этом процессе тех лиц, которые уже скомпрометировали себя в глазах чеченского народа расхищением финансовых и материальных средств, и довести до логического конца обнародованные факты хищений в Республике. Это будет стимулировать активность всего населения Чечни, укрепит его веру в справедливость и поднимет авторитет федерального Центра.

Принять меры по ужесточению контроля за выплатой компенсаций жителям Республики, потерявшим жилье и имущество в период вооруженного конфликта 1994-1996 гг. и 1999-2003 гг. На наш взгляд, было бы целесообразным, если бы порядок выплаты и контроля за ней был бы изъят из администрации и Правительства Чеченской Республики и возложен на представителей федерального Центра. В противном случае не исключены масштабные расхищения бюджетных средств, выделенных на указанные цели.

Правовой путь предполагает не только разработку всей законодательной базы Республики и реализацию всех федеральных законов, но и правовое разрешение социального конфликта в среде населения, включая решение проблемы добровольного прекращения вооруженного сопротивления не разоружившихся членов незаконных вооруженных формирований (НВФ).

В настоящее время значительную часть членов чеченских НВФ составляют лица, оказавшиеся в них в силу определенных обстоятельств (ложное представление об истинных путях развития чеченского общества, страх перед "зачистками" федеральных войск, страх перед федеральным правосудием за участие в НВФ; страх перед возможной расправой в отношении родственников за прекращение сопротивления (за "предательство"), которую могут совершить непримиримые боевики и т.п.). Именно неясность своего будущего, страх за свою жизнь и непонимание (незнание) путей выхода из положения, в котором они оказались, удерживают многих чеченских боевиков от явки в органы правосудия. К сожалению, федеральный Центр так и не предложил реальных правовых путей к прекращению сопротивления и обеспечению их безопасности.

В сложившейся военно-политической и социально-экономической обстановке в Чеченской Республике наиболее эффективным было бы издать правовой акт о порядке не только амнистии осужденных чеченских боевиков, но и о порядке добровольной явки (легализации) тех, которые еще не сложили оружие, с целью прекращения ими вооруженного сопротивления и возвращения к мирной жизни. В основу данного правового акта целесообразно положить примечание к ст. 208 УК РФ "Организация незаконного вооруженного формирования или участия в нем", в котором сказано: "Лицо, добровольно прекратившее участие в незаконном вооруженном формировании и сдавшее оружие, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления". В этом правовом акте целесообразно предусмотреть:

- четкий правовой порядок добровольной явки (легализации): маршруты движения; пункты приема, сдачи оружия и боеприпасов; меры безопасности на маршрутах движения к пунктам приема и в местах приема; состав, права и обязанности комиссий по приему добровольно явившихся (в состав таких комиссий кроме сотрудников прокуратуры, ФСБ и МВД, должны входить представители чеченской Администрации и общественности (старейшины, муллы);
- порядок выдачи легализовавшимся боевикам специального документа, в котором должны быть указаны их права и обязанности, а также ответственность за нарушение взятых ими на себя обязательств по добровольному прекращению сопротивления;
- порядок трудоустройства, восстановления в гражданских правах;
- ответственность любых лиц за какое-либо ущемление прав легализовавшихся боевиков.

В деле легализации боевиков необходимо использовать возможности Министерства обороны, органов ФСБ, МВД России, местных общественных и религиозных авторитетов, родственников, СМИ и т.п.

После опубликования этого правового документа целесообразно подключить возможности общественно-политических, тейповых и правовых институтов.

Правовым обоснованием применения института добровольной явки чеченских боевиков в органы правосудия Российской Федерации является следующее.

Институт добровольной явки давно известен в юридической практике. Добровольной явке всегда предшествует добровольный отказ от совершения преступления или его продолжения. В настоящее время, подавляющее большинство чеченцев, продолжающих вооруженное сопротивление, входят в состав НВФ, что в силу примечания к ст. 208 УК РФ дает правовое основание добровольно явиться в органы правосудия.

Амнистия не подходит, так как в отношении подавляющего большинства боевиков уголовные дела не возбуждены, и они не привлечены к уголовной ответственности, так как согласно российскому законодательству амнистии подлежат лишь лица, уже привлеченные к уголовной ответственности.

Лица, добровольно отказавшиеся от доведения преступления до конца, подлежат уголовной ответственности лишь в том случае, если фактически совершенное (совершаемое) ими деяние содержит состав иного преступления.

Реализация вышеизложенных предложений способствовала бы не только более быстрому прекращению вооруженного сопротивления членов чеченских НВФ, но и консолидации чеченского общества, повышению его доверия к федеральному Центру.

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

МАСС-МЕДИА - ФРАНКЕНШТЕЙН XXI ВЕКА

Владимир Рубанов,
вице-президент Лиги содействия
оборонным предприятиям,
действительный госсоветник РФ
1 класса

Влияние СМИ на формирование интеллектуального потенциала общества

Масс-медиа и связанная с ними массовая культура способны сегодня воздействовать на общество и национальных лидеров в гораздо большей степени, чем государственные институты и политические партии могут влиять на СМИ. Искусство создания навязчивых образов и манипулирования общественным сознанием достигло технологического уровня, позволяющего формировать "виртуальную реальность" в голове "массового человека". В такой "реальности" правдой является уже не само происходящее, а то, что о нем пишут, говорят и показывают средства массовой информации. По этой причине взаимоотношения со СМИ превратилась в одну из наиболее острых для современной российской науки проблем.

Средства массовой информации, по мнению известного американского политолога Б.Коэна, может быть, и не добиваются большого успеха в том, чтобы растолковать людям, что думать, но они потрясающе успешно растолковывают им, о чем думать.

В рейтинге поднимаемых СМИ тем, достойных общественного внимания, наука занимает сегодня самые нижние строчки, существенно уступая проблемам астрологии, чудесам ясновидения и технологиям "снятия порчи". В ответ на закономерные упреки российские масс-медиа доходчиво разъясняют общественности, что в рыночной экономике наука рассматривается как товар. И если спросом пользуется мракобесие, то именно оно, а не наука, выбрасывается на информационный рынок. А в качестве главного аргумента в пользу такого "опускания" науки, безусловно, является апелляция к "свободе слова".

На этот аргумент существует актуальное по сей день замечание Марка Твена, который называл в числе добродетелей американского общества не только свободу слова и свободу совести, но и благоразумие не пользоваться ими никогда. Предупреждение величайшего мастера слова относительно пределов следования абстрактным либеральным ценностям имеет особый смысл в ситуации, когда пишущая и электронная пресса, фактически, вырождается в провокатора политических скандалов, "спецназ информационных воинов" и растлителя общественной нравственности.

Существует и еще одно непреложное обстоятельство, избавляющее от иллюзий автоматического действия свобод в интересах провозглашающего их общества. Капиталистическая экономика по своей социально-нравственной природе далека от культивирования моральных добродетелей. Ведь, по утверждению известного американского социолога Л.Туроу, в капиталистическом обществе "желание стать преступником столь же законно, как и желание стать священником". Российские СМИ, в полном соответствии с природой нового для современной России общественного строя, обслуживают господствующий класс в качестве проповедников философии вседозволенности - без оглядки на социальные условности и моральные запреты. Так что общество имеет дело вовсе не с интеллектуальными заблуждениями опьяненной атмосферой "подлинной свободы" журналистов, а с вполне определенной идеологией, суть которой раскрыл Ф. Кюрнбергер еще на заре капитализма: "Из скота добывают сало, из людей - деньги".

Современная телевизионная культура и капиталистическая экономика идеально подходят друг к другу, потому что заняты деланием денег.

"Тонкая настройка" электронных СМИ на решение этой задачи выражается в формировании "виртуального мира", существенно искажающего реальность и дезориентирующего общество.

В этом мире иллюзия правды оказывается внушительней реальной правды. Современные СМИ стали, по утверждению Л.Туроу, светской религией, заменяющей общую историю, национальную культуру, истинную религию, семью и друзей. Они действуют в качестве силы, навязывающей свое представление о действительности.

Превращение науки в непосредственную производительную силу происходило и продолжает происходить под воздействием радикальных изменений в самой концепции знания. Существует множество теорий о пределах и природе знания. Но еще во времена Платона сформировались две основные теории, раскрывающие значения и функции знания:

- знание как самопознание, то есть интеллектуальный, нравственный и духовный рост человека;
- знание как способ сделать деятельность человека более успешной и эффективной.

Весьма убедительный анализ истории науки провел П.Дракер, который следующим образом представляет процесс превращения науки в важнейший фактор существования и развития человечества.

В доиндустриальную эпоху знание включало в себя логику, грамматику и риторику, составившие тривиум - три основные дисциплины времен средневековья, которые соответствуют и современным представлениям о широком образовании. Функция знания такого содержания укладывается в рамки теории самопознания, формирующего внутренний мир человека. В рамках такого представления знание отличается от способности к действию. Полезность не есть знание; полезность есть умение, навык - то, что по-гречески называется "техне".

Преобразование практического опыта в знания, практического обучения - в учебники, секретов мастерства - в методологию, а конкретных действий - в прикладную науку послужило основой глобального преобразования общества на основе развития техники.

В результате промышленной революции произошло соединение полезных навыков с наукой и появление "технологии". Само это слово предполагает, что в нем содержится "техне", то есть секреты ремесла, и "логия", то есть организованное, систематизированное, целенаправленное знание. Технология - неременный атрибут индустриальной эпохи. Производство, основанное на умении, навыках и мастерстве ремесленников, почти в одночасье сменилось производством, основанным на технических достижениях. В результате столь же стремительно промышленный капитал занял центральную позицию в экономике и общественной жизни.

В дальнейшем производительность промышленного капитала оказалось возможным повысить только путем применения знания к процессам труда.

Этот этап изменения роли науки связан с именем Тейлора, аксиомой подхода которого является возможность анализа при помощи знаний и научной организации любого физического (квалифицированный или неквалифицированный) труда. Наибольшее влияние Тейлор оказал на систему профессионально-технического обучения рабочих, обеспечивающую быструю подготовку первоклассных специалистов и существенное повышение эффективности экономики. И это - венец капиталистической экономики, всей эпохи индустриализма.

Сегодня повышение производительности труда рабочих, занятых физическим трудом, уже не может создавать дополнительные материальные ценности само по себе. Отныне значение имеет только повышение производительности труда людей, организующих производство и применение интеллектуального продукта, а также принимающих управленческие решения.

Для этого требуется применение знания к знанию. Знание стало сегодня основным условием производства. Традиционные "факторы производства" - землю, природные ресурсы, рабочую силу и капитал - сегодня можно получать без особого труда, если есть необходимые знания.

Знание в новом его понимании означает реальную полезную силу - средство достижения социальных и экономических результатов. Сегодня знание систематически и целенаправленно применяется для того, чтобы определить, какие новые знания требуются, является ли получение таких знаний целесообразным и что следует предпринять, чтобы обеспечить эффективность их использования.

Иными словами, знание превратилось в основу инновационной экономики.

Это третье изменение роли знания можно определить как революцию в сфере управления. И поскольку управление носит общий характер, независимо от функций и задач конкретных организаций, постольку в обществе, основанном на знаниях, ему принадлежит особая роль.

Но есть специфика в характере и роли знаний в процессе прохождения человечества через промышленную революцию, революцию в организации труда и революцию в управлении. Если в прежние времена знание носило

общий характер, то сегодня знания стали глубоко специализированными, существенно понизив социально-экономический статус образованных людей с широкой эрудицией. Умение заниматься практической деятельностью в какой-либо конкретной области стало цениться существенно выше обладания широкими знаниями, позволяющим вести разговор или писать на самые разнообразные темы.

То, что называется знанием сегодня, должно ежечасно доказывать свою значимость и проверяться на практике. Эти знания (как вполне конкретные и специализированные) развились из "ремесел" в "научные дисциплины", которые преобразуют частный опыт в систему, отдельные случаи и события - в информацию. Такие знания в большей мере связаны с практическим опытом, чем с учебой и школьной подготовкой: это информация, имеющая практическую ценность и служащая для получения конкретных результатов.

В соответствии с изменением роли знаний в жизни общества меняется представление о характере управления и социальном облике руководителя. Понятие "руководитель, начальник, менеджер" еще с доиндустриальных времен ассоциируется с представлением о "человеке, отвечающем за работу своих подчиненных", а управление - с высокой должностью и властью. Такое представление о "начальниках", "управлении" и "руководстве" доминирует в российском обществе и по сей день.

Широкое распространение эффективного управления способствовало тому, что к началу 50-х годов содержание понятия "руководитель" изменилось и стало означать: "человек, отвечающий за эффективность и результаты работы коллектива".

То обстоятельство, что знание стало главным, а не просто одним из видов ресурсов, превратило ряд технологически развитых обществ в постиндустриальные. Земля, рабочая сила и капитал являются сегодня, главным образом, сдерживающими, ограничивающими факторами. Без них даже знание не сможет приносить плодов, а управление не будет эффективным. Но если обеспечено эффективное управление, в смысле применения знания к знанию, другие ресурсы всегда можно изыскать. Поэтому и второе представление о роли руководителя П.Дракер полагает слишком узким, а наиболее адекватным считает такое: "человек, отвечающий за применение и эффективность знания".

Переход от общего знания к комплексу специализированных знаний коренным образом изменяет структуру общества, создает новые движущие силы социально-экономического развития.

Постиндустриальное общество должно быть основано на знании, организованном в виде специализированных дисциплин, а его членами должны быть люди, обладающие специальными знаниями в различных областях. Именно в этом их сила и эффективность (Рис. 1).

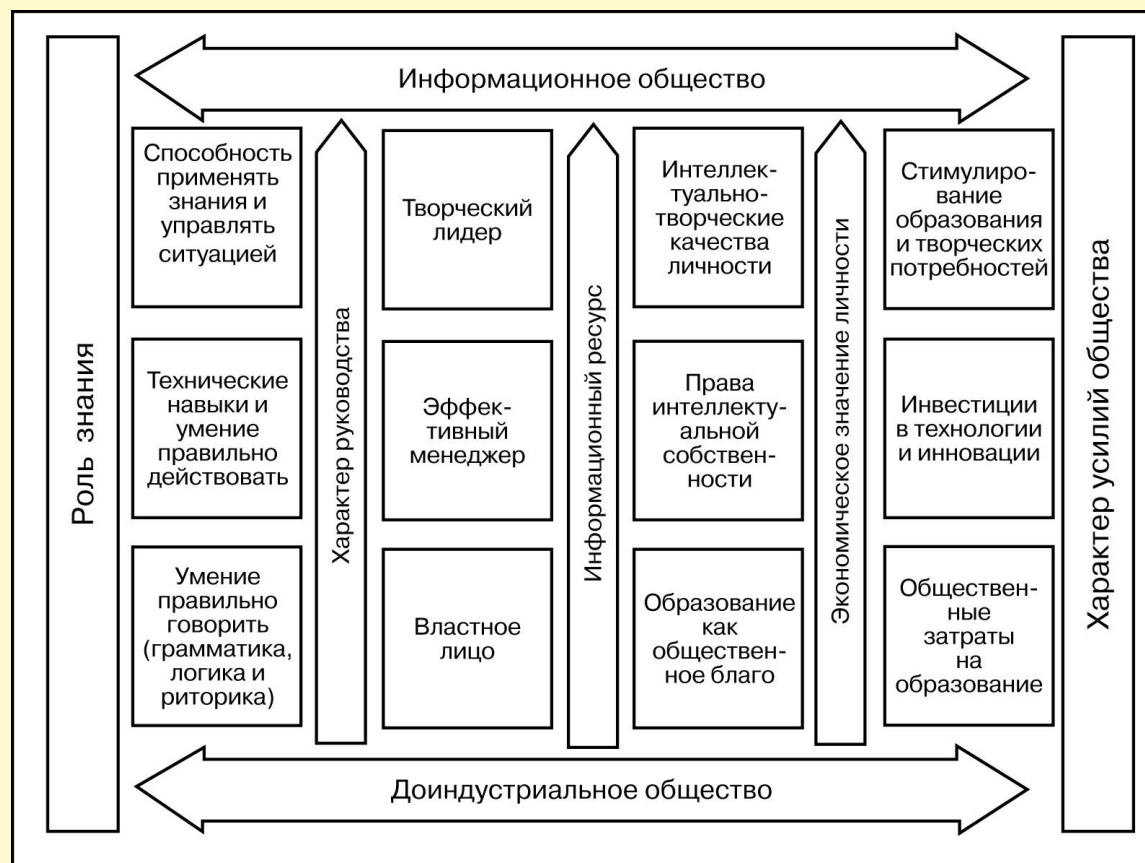


Рис. 1. Роли знания в процессе развития общества

Такие перемены порождают фундаментальные вопросы: о ценностях, об общем видении будущих перспектив, об убеждениях - обо всем том, что обеспечивает целостность общества как единой системы и делает жизнь людей значимой и осмысленной. В силу указанных обстоятельств переход от традиционных и индустриальных обществ к обществам с интеллектуальной экономикой требует существенных перемен в государственной политике и общественном сознании, что возлагает на СМИ особую ответственность.

Усиление роли СМИ связано также с тем обстоятельством, что в современных обществах весьма велико значение социального подражания, основанного на массовой информации. Принципиальное значение при этом имеют пропорции между технологизированной информацией, воспроизводящей производственную практику, и социально-культурной информацией, связанной с индустрией досуга.

В настоящее время в России сложился явный перекося в пользу сверхпотребления развлекательной продукции при недопотреблении практически ценных знаний технологического плана.

Это весьма отрицательно влияет на массовое экономическое поведение. Дело в том, что в условиях информатизации общества, "заработную плату и цены регулирует уже не столько соотношение спроса и предложения, сколько групповые имитации уровня и образа жизни, соответствующее им давление наиболее влиятельных и организованных групп" (А.С.Панарин). Наиболее же организованными и влиятельными в современной России являются группы с паразитарно-потребительскими устремлениями. Их давление определяет повышенный спрос на "развлекаловку" и провоцирует в обществе "революцию притязаний", не обеспеченную творческими стимулами и производственными возможностями.

Навязываемые СМИ установки на "красивую жизнь" приводят к столкновению структур досуга со структурами труда и грозят разрушением здоровой экономической мотивации. Тиражируемый с телеэкранов "пир во время чумы" усиливает в массовом сознании паразитарные тенденции, существенно ослабляя позиции созидательно-творческих сил. Не случайно ведь в анекдотическом персонаже "нового русского" иронически подчеркивается вопиющее несоответствие между притязаниями на высокие стандарты потребления господствующего экономического класса и низким уровнем технологической культуры складывающегося в России бизнеса. Что и говорить: ни православной, ни протестантской аскезой наши доморощенные "хозяева жизни" явно не отягощены.

И еще об одном мощном инструменте влияния электронных СМИ. Сила эмоционального воздействия легко воспринимаемых телевизионных зрительных образов оказывается для массового распространения гораздо эффективнее логически точных письменных аргументов и литературных текстов. По этой причине телевидение отбрасывает общество во многом назад в мир неграмотности из-за отсутствия потребностей в интеллектуальных усилиях для восприятия картинок и постоянного снижения словарного запаса как "делающих", так и потребляющих "телевизионную продукцию" (Рис. 2).

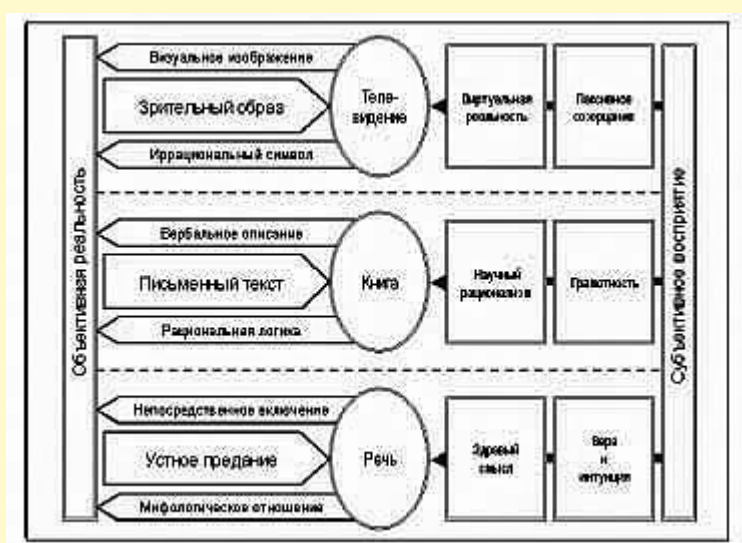


Рис. 2. Влияние технических средств массовой информации на восприятие и формирование реальности

О обеспечение взаимосвязи между наукой и массовым сознанием - одна из важнейших социальных функций СМИ. В данной связи следует отметить, что мифотворчество СМИ - это реальность, в которую погружено общественное сознание. А утверждения о том, что СМИ не влияют на общество и нейтральны по отношению к науке - это миф. Поэтому "конструируемая" СМИ виртуальная реальность включает и определенный образ науки, что воспринимается общественным мнением как реальность объективная.

Очевидно, что подобный суррогат реальности выступает в качестве неблагоприятной среды публичного обитания науки.

Из-за отсутствия механизмов оповещения СМИ о происходящем в науке и внятной научной политики авторы телепрограмм решают сегодня за общество, какие события являются важными и кого следует считать "героем дня".

Из сказанного следует, что на СМИ лежит значительная доля ответственности за кардинальное изменение отношения к науке, произошедшее в России за последние годы.

Наиболее очевидным результатом изменений общественного сознания является резкая смена романтического увлечения наукой и желания большинства родителей видеть своих детей космонавтами и учеными на пренебрежительное отношение к научной деятельности и стремление строить карьеру детей на ниве экономики, юриспруденции, модельного бизнеса и даже рода занятий, где деньги очень дурно пахнут.

Подобное посредничество электронных СМИ между наукой и массовым сознанием грозит разрушением созидательно-творческих начал российского общества (Рис. 3).



Рис. 3. СМИ как механизм между наукой и массовым сознанием

Но это лишь верхний слой проблемы. В основе негативных процессов лежат разнородные экономические и политические интересы тех олигархических групп, с которыми тесно связаны российские СМИ. Для общего понимания причин и механизмов антинаучной позиции многих "олигархических" изданий целесообразно обратиться к иерархии современного мирового бизнеса и месту в нем российской экономической элиты:

- высший уровень предпринимательской иерархии занимается сегодня производителями символов и образов жизни, стилей поведения и стандартов потребления, а также продуктов массовой культуры;
- второй уровень связан с метатехнологиями, направленными на социальное применение информационных технологий и манипулирование массовым сознанием;
- третий уровень включает ученых, исследователей и специалистов, создающих новые технологические принципы, активно решающих проблемы первых двух уровней и продвигающих свои разработки высокотехнологичным структурам;
- консультанты в области менеджмента, инжиниринга, финансов, права, архитектуры, дизайна и рекламы представляют сегодня четвертый уровень иерархии мирового бизнеса;
- далее следуют организации производственного плана, иерархический статус которых понижается от наукоемких предприятий до структур добывающей промышленности и сельского хозяйства.

Представленные уровни иерархии современного мирового бизнеса определяют и соответствующий уровень доходов занимающих их структур: производители интеллектуальной продукции получают сегодня наиболее высокую ренту. На долю же производственных коллективов сырьевого сектора остаются в сложившейся системе мирохозяйственных отношений лишь ресурсы для элементарного экономического выживания (Рис. 4).

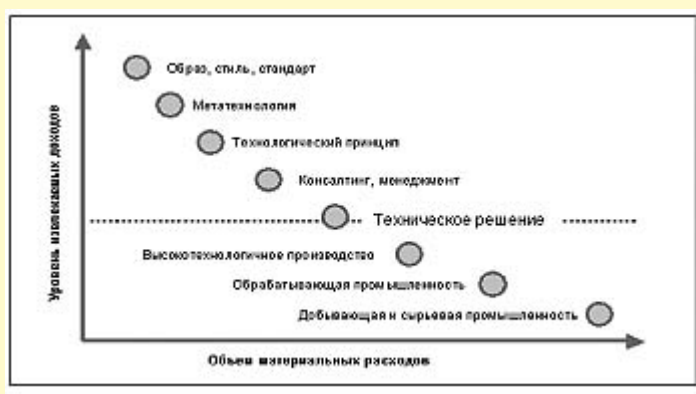


Рис. 4. Иерархия современного мирового бизнеса

В условиях, когда производство и использование ценных знаний и интеллектуальных услуг составляет в постиндустриальных экономиках до 70 % ВВП, эффективное включение "человеческого капитала" и интеллектуальных ресурсов России в современное транснациональное производство наукоемкой продукции представляется наиболее перспективным направлением возрождения страны и ее адаптации к процессам глобализации. Но господствующий в России экономический класс связан с сырьевой отраслью.

Движение по уровням технологических укладов требует от государства перераспределения средств из экспортно-сырьевой отрасли в наукоемкий сектор экономики, что, естественно, противоречит интересам нынешней олигархии.

Именно в этой социально-экономической реальности и кроется источник пренебрежительного отношения к науке.

Настоящая наука находится вне политики. Но ее изначальная политическая нейтральность нарушается при персонификации общественных отношений. Это обстоятельство становится решающим в условиях фактического перехвата "четвертой властью" партийных общественно-политических функций. Поэтому сегодня любые события, включая научные факты, все более утрачивают политическую нейтральность.

Так, о факте присуждения Ж.Алферову Нобелевской премии электронные СМИ сообщили, но сопроводили, по известным политическим причинам, телевизионным комментарием о снижении престижности этой награды. Чтобы, не дай Бог, общество сильно не возгордилось этим национальным достижением и не засомневалось в том, правильно ли СМИ определяют "героев дня" и "людей года".

В силу рассогласованности интересов господствующего класса с научным сообществом российские СМИ тяготеют не к официальной науке, а к так называемым "независимым научным центрам". Слово "научный" в данном случае носит, чаще всего, декоративно-прикладной характер и используется для придания специалистам среднего уровня "солидности", а также расширения возможностей пропагандистского влияния на население.

Нетрудно заметить, что к обсуждению в электронных СМИ хода "реформ" привлекаются одни и те же политологи и экономисты из "независимых центров", не сходящие со страниц газет и телеэкранов. В то же время ни признанных мировым научным сообществом российских ученых, ни даже зарубежных нобелевских лауреатов на экранах телевизоров не показывают. В результате вокруг СМИ формируется не научная среда, а, как справедливо отмечает Юревич А.В., своеобразная "клика советников", факторами приближения которой к власти и телеэкрану являются:

- известность - не по заслугам, а по частоте выступлений в СМИ,
- лояльность влиятельным политикам, пробивные качества,
- умение оказаться в нужное время в нужном месте.

Выстраиваемые подобным образом взаимоотношения СМИ с научной сферой и спекуляция "штатных экспертов" своими научными регалиями спровоцировали повальную защиту влиятельными людьми диссертаций с

закономерным результатом - превращением большинства мелких политиков в "крупных ученых" и потерей способности населения отличить "настоящую" науку от "поддельной".

Таким образом, СМИ, выступая в качестве посредника между властью, наукой и обществом, формируют мировоззренческие установки массового сознания (Рис. 5).

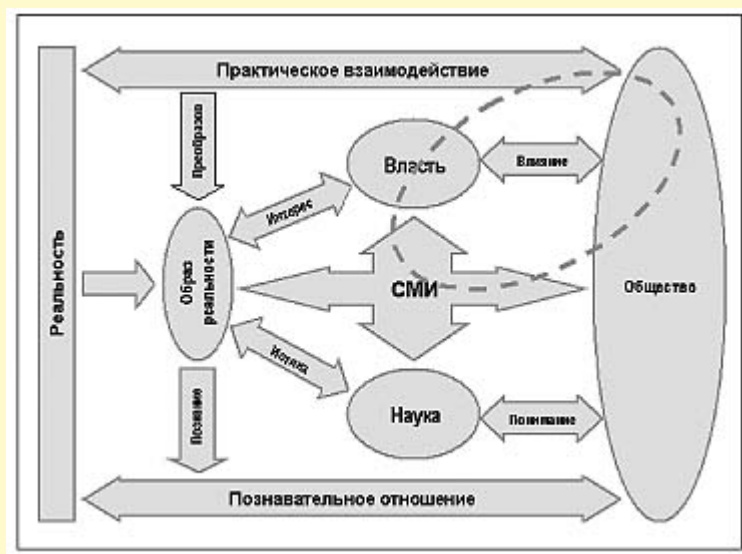


Рис. 5. Роль и место СМИ в системе общественных отношений

Необходимо принимать во внимание всю сложность и конфликтность системы отношений, в которых СМИ реализуют свою функцию. Отношения власти и общества являются в основе своей практическими и связаны с предметно-преобразовательной деятельностью.

В практическом отношении реализуется и познавательная функция, которая институализируется в научную деятельность: знания в значительной мере добываются из практики и в подавляющей своей части служат практическим потребностям общества.

Но институты власти реализуют в своем отношении к преобразуемой и познаваемой объективной реальности актуальный политический интерес, а наука нацелена, в конечном счете, на добывание вечных истин. Ибо только истинное представление о мире и позволяет обществу избегать трагических ошибок, добиваясь желаемых успехов не случайным, а закономерным образом.

Конфликт между сиюминутным интересом и вечной истиной заложен потенциально. Реальное разрешение этого конфликта зависит от многих факторов: дееспособности общества, мудрости и нравственности власти, остроты текущего момента, социальной роли науки и позиции СМИ. Масс-медиа могут способствовать просвещению общества истинными знаниями и вооружению адекватным пониманием происходящего. Но могут включаться в реализацию конъюнктурных политических интересов власти, выступать в качестве мощного инструмента влияния на массовое сознание и заниматься "промыыванием мозгов". Именно в этой роли и выступают сегодня наиболее влиятельные СМИ, что явно не соответствует попыткам их самоидентификации в качестве "зеркала", якобы отражающего мир и смотрящееся в него общество.

Весьма опасным для науки представляется настойчиво проводимая СМИ линия о необходимости для ученых следовать законам рынка.

На первый взгляд, вроде бы все логично, если бы не приведенные выше соображения об опасности для будущего следовать логике потребления и сомнительности ставки на жадность людей как главный стимул общественного развития и двигатель прогресса. Кроме того, научное знание не ограничивается естествознанием и техническими дисциплинами. Оно распространяется на психологию человека и массовое сознание, на общество и его организацию, духовную сферу и идеологию, выступающую ориентиром для социального действия.

СМИ участвуют в процессе распространения научного знания и являются инструментом включения производимых общественными науками идеологий и утопий в массовое сознание.

Но вот на что хотелось бы обратить особое внимание. Западные политологи постоянно подчеркивают прагматичность демократических обществ с рыночной экономикой, а также их ориентацию на потребности и настроения обывателя. Но даже в таком прагматическом измерении информационной политики бросается в глаза контраст между содержанием отечественной и зарубежной журналистики.

Так, в США и Англии примерно три четверти всех выступлений СМИ по проблемам науки приходятся на долю медицины, биоэтики и биотехнологий. Затем следуют науки о поведении, космонавтика и инженерия. На почтительном расстоянии от них находятся политические науки и экономика. И такое распределение интересов естественно для нормальных обществ с нормальными интересами нормальных людей¹.

Но если в технологически развитых демократиях общественную потребность в пропаганде научного знания определяет массовый обыватель, то в России по причине назывного характера демократических институтов предмет научного просвещения определяют правящие элиты. При этом экономическая элита заинтересована в информационном обеспечении сбыта продукции сырьевого сектора, а политическая элита занята исключительно собственными избирательными компаниями и "схватками бульдогов под ковром", но никак не проблемами развития общества (Рис. 6).

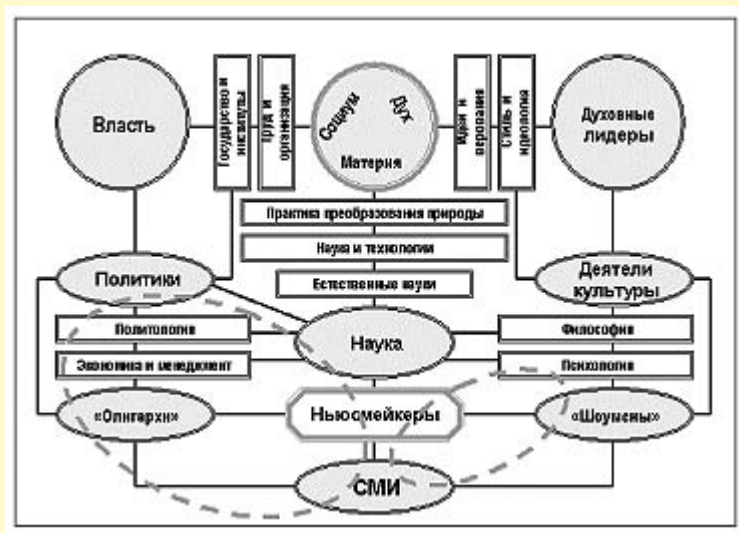


Рис. 6. Зависимость внимания СМИ к науке от расстановки социальных сил

Поэтому в СМИ у нас чаще всего "экспертами года" бывают маркетологи, биржевые брокеры и политехнологи, но никак не экономисты, социологи и философы с мировыми именами. А уж представителям естественнонаучного знания и технических дисциплин вообще невозможно пробиться за рамки передачи "Оч. умелые ручки".

Однако даже при столь зауженном предмете научного просвещения политологические программы и телевизионные "политологи" оказываются весьма далекими от выявления закономерностей политических процессов, так как занимаются преимущественно сочинением и массовым распространением политических сплетен с пикантными подробностями. Участие серьезных ученых в подобных политических шоу является нонсенсом, а выступления "политических шоуменов" под видом политологов дискредитирует все научное сообщество, да и науку в целом.

За последние годы в России возникло более 100 новых социологических центров, а число новоявленных политологов перевалило за 50 000 чел. Количество экономистов давно перевалило за сотню тысяч, превысив сегодня все разумные пределы¹. Однако стремительный рост количества политологов и экономистов не только не переходит в социально-экономическое качество страны, но и не позволяет получать осмысленную информацию о тенденциях мирового развития, месте и перспективах участия России в глобальной экономике. Непрекращающиеся ток-шоу с участием "штатных реформаторов", "равноудаленных олигархов", "продвинутых топ-менеджеров" и всезнающих комментаторов с телесуфлерами носят характер заклинаний, внушений, "промывания мозгов", но никак не научного анализа.

Возникает закономерный вопрос: сколь долго и как много будет еще вешаться подобной "лапши на уши" доверчивых зрителей и читателей? Ведь любому человеку, мало-мальски знакомому с современной научной литературой, известно, что экономические успехи наиболее развитых стран определяются сегодня научно-техническим гением

творческих лидеров, символизируемых Б. Гейтсом, а вовсе не "ловкостью рук" финансовых спекулянтов. Российское же общество настойчиво убеждают брать пример с "догоняющих" стран "третьего мира" и стать примерным участником "системы мирового капитализма". Той самой, между прочим, системы, которая, по утверждению одного из ее апологетов Дж. Сороса, "трещит по швам" и все более "противостоит нравственным ценностям".

Избранный (или навязанный) российскими СМИ способ выполнения роли посредника между наукой и массовым сознанием не только искажает образ науки и ухудшает отношение к ней, но содействует изменению общей траектории ее развития с прежней концентрации национальных усилий на науках естественного профиля к нынешнему буму политехнологий, обеспечивающих манипулирование массовым сознанием.

Совершенно очевидно, что российские СМИ выражают интересы содержащих их "олигархов", которые по природе и способам накопления капитала далеки от нужд науки и истинных потребностей общества. Высокотехнологичное производство, главным двигателем которого является современная наука, требует смещения приоритетов политики и перераспределения ресурсов в направлении, противоречащим корыстным целям господствующих в современной России социальных сил. Хозяева мощных сырьевых и торгово-финансовых компаний объективно не заинтересованы в развитии науки, а, значит, и в улучшении отношения к ней общества. СМИ, таким образом, лишь исполняют заказываемую им сегодня музыку. Но справедливости ради необходимо отметить, что иногда они это делают с вдохновением.

Наиболее опасной для науки позицией СМИ является ее представление в качестве социальной неудачницы и обузы для общества. Однако формируемые СМИ образы резко контрастируют с истинной ролью современной науки как основы научно-технического и социального прогресса, а также самосознанием самих российских ученых и инженеров, активно привлекаемых для работы в лучших лабораториях мира и корпорациях технологического профиля. Так что российская наука - вовсе не немощный и убогий субъект, а главный стратегический ресурс XXI в. и интеллектуальный источник спасения России от дальнейшего опускания в варварство. Не на "олигархов" же, брокеров и чиновников надеяться, в самом деле, россиянам?

Сегодня в мире нет ничего эффективнее стоимости, создаваемой знанием. Поэтому не только и не столько наука нуждается сегодня в деньгах, сколько общество и национальный капитал нуждаются в науке как наиболее важном факторе конкурентоспособности и самом привлекательном объекте инвестиций. Но российскому обществу продолжает навязываться комплекс цивилизационной неполноценности во всем диапазоне: от компьютерной техники до мировых достижений порноиндустрии.

Не следует, однако, забывать, что Россия приняла в свое время, хотя и с запозданием и в сложных условиях, исторический вызов индустриализации, успешно решив, по большому счету, эту задачу. Страна создала передовую науку, пионерские технологии, совершенную систему образования и социальной поддержки населения. По потенциалу фундаментальных исследований и сегодня лишь Россия и США обладают несравнимыми с другими странами возможностями. Зачем же тогда СМИ так "опускать" страну с величайшей в мире культурой до уровня отсталых осколков колониальных империй с неграмотным населением и прописывать одинаковые рецепты для преодоления трудностей в историческом развитии?

Часто подобные разрушительные действия независимых от общественного мнения и государственного влияния СМИ оказываются на поверку формой участия их хозяев в грязном бизнесе на понижении авторитета России и ее национального достоинства. Ведь образ страны является весьма существенным средством политического и экономического влияния на мировой арене.

Наблюдаемые случаи участия отечественных СМИ в формировании образов и оценок России на стороне и в интересах недружественных политических субъектов и зарубежных государств имеют мало общего с проявлением творческих свобод, а являются разновидностью бизнеса на понижении национального авторитета.

Подобная "предпринимательская" деятельность отдельных изданий и телеканалов по совершению сделок купли-продажи национальных интересов России на мировом рынке информационных услуг не может оцениваться по шкале демократических завоеваний. На самом деле это иудина работа с извлечением доходов из корыстной заинтересованности конкурентов России, наивной доверчивости общества и политической беспомощности государства.

Ценностные ориентации и стиль деятельности российских СМИ имеют принципиальное значение для разработки и реализации национальной научно-промышленной политики. Без заинтересованной поддержки созидательно-творческих сил общества со стороны прессы и телевидения Россия может окончательно утратить интеллектуальные и духовные ресурсы своего развития.

Потому что принципиально невозможно ставить и решать задачи экономического подъема в нравственно надломленной и духовно опустошенной стране.

Потому что поиск выхода на решение общенациональных проблем отечественного научно-промышленного комплекса

возможен только при условии налаживания уважительного политического диалога взамен агрессивных монологов, травмирующих и раскалывающих общество.

Потому что без возвращения обществу самоуважения и достоинства невозможны вдохновенное научно-техническое творчество и самореализация созидательных сил общества.

Потому что в основе успеха лежит не скепсис и цинизм, а вера россиян в самих себя, в свою страну и в российскую науку - одну из немногих областей деятельности, за которую никогда не приходилось, да и сегодня, по большому счету, не приходится стыдиться нашему обществу.

Примечания

¹Юревич А.В. Наука и СМИ. Полис. № 3. 2001.

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

РОССИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЕ КРИЗИСА ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Александр Задохин,
доктор политических наук

О стратегии России до 2015 г.

Иракский кризис в его краткосрочном измерении близок к разрешению. Ожидаемые последствия его разрешения по-американски также прогнозируемы. В то же время причины его возникновения и избранный США и Великобританией метод его разрешения являются проявлением кризиса системы глобального управления.

Очевидно, что Организация Объединенных Наций не реализовала себя в полной мере как эффективный центр управления, в частности, потому, что итоги Второй мировой войны и "холодная война" продиктовали свою логику и рабочую практику деятельности этой организации.

Глобализация и глобальные проблемы требуют иного по качеству уровня регуляции человеческой деятельности и международных отношений. Мир в начале XXI столетия сильно отличается от мира середины прошлого столетия, когда создавалась Организация Объединенных Наций. И России следует готовиться к изменениям и участвовать в организации нового миропорядка.

Сохраняя приверженность принципу "признания" государства как основного элемента системы глобального управления и ООН как главного коллегиального института мировой политики, со стороны России следует инициировать обсуждение (пока на концептуальном уровне) вопроса о совершенствовании системы глобального управления по следующим направлениям:

- разработка новой модели Совета Безопасности (СБ) ООН, предполагающей окончательное преодоление разделения мира на "победителей" и "побежденных";
- включение в СБ (можно в качестве непостоянных, сменяемых друг друга членов СБ) ведущих государств - представителей основных региональных общностей (для России желательно - Индии и Германии);
- подключить к ООН институт прямого представительства гражданских обществ и их институтов.

Рассмотрим некоторые возможные ориентиры внешнеполитической стратегии России.

Имея в виду, что потенциал объединенной мощи стран западного сообщества предопределяет их особую роль в управлении глобальными процессами, считать прямолинейное противодействие этому непродуктивной стратегией на среднесрочную перспективу в силу недостаточности ресурсов у России. В этой связи не допускать ухудшения отношений с США и другими западными государствами, сужения сферы их международных связей. Напротив, активизировать сотрудничество по всем региональным и проблемным направлениям мировой политики, завязывая их на диалог и обязательства, втягивая в решение глобальных проблем и активно сопровождая сотрудничество PR-акциями. Подключать к сотрудничеству партии, общественные организации и движения.

При всех возможных новациях необходимо одновременно укреплять международный статус национального государства. Институт государства должен оставаться важным элементом глобальной системы управления и являться сдерживающим противовесом возникающим новым локальным и глобальным международным структурам неоимпериалистического толка. Но государство может сохранить свой позитивный статус в мировом политическом процессе, если будет максимально открытым и плюралистичным. В этой связи поставить вопрос о соблюдении всеми государствами мира определенных стандартов в системе гражданских отношений, ответственности правящих режимов перед ООН и ее институтами и при соответствующей международной инспекции.

Совершенствование внешнего патронажа ООН над процессом трансформации социально-политических общностей является необходимым условием предотвращения дестабилизации международной системы. В этом плане России следует способствовать как сохранению существующих государств, так и созданию новых. Иметь варианты новых моделей политической организации пространств на Ближнем и Среднем Востоке. Реанимировать контакты с курдской и другими диаспорами и их представительствами в России и в мире.

Одновременно способствовать активизации деятельности негосударственных участников глобального управленческого процесса и насыщению политического пространства и международных отношений трансграничными гражданскими связями.

Учитывая, что в настоящее время, наряду с мировой экономикой, глобальная сеть Интернет продолжает формировать свою внегосударственную мир-систему, инициировать разработку кодекса поведения глобальной сети Интернет и организации международной виртуальной полиции/инспекции.

В целом же речь идет о том, что на повестку дня международной политики встает вопрос об изменении существующего миропорядка. Основной акцент, как представляется, следует сделать на формировании новой культуры взаимодействия всех участников управленческого процесса.

Инициировать процесс регионального и глобального разоружения, аргументируя это тем, что продажа оружия и производство под тем или иным предлогом новых видов вооружений стимулирует использование силы, что демонстрация и прямое использование силы ради сохранения международной стабильности и мира не достигает цели, а напротив, создает новые очаги напряженности, что вооруженные внутренние и международные конфликты угрожают безопасности граждан и всему мировому сообществу. Особым направлением считать международное сотрудничество в противодействии производству и распространению оружия массового поражения. Поставить вопрос о прекращении гонки инновационных вооружений. Инициировать международное сотрудничество по разработке и созданию коллективной системы безопасности с учетом появления нетрадиционных угроз.

Инициировать процесс глобального миротворчества. Способствовать формированию "культуры мира" и "этики сотрудничества" в условиях глобализации, развитию навыков ненасильственного разрешения противоречий и конфликтов. Проводить политику превентивного миротворчества и инициативную гуманитарную политику на международной арене. Активизировать деятельность института Уполномоченного по правам человека и гуманитарных государственных и общественных организаций.

Инициировать ряд международных форумов по обсуждению проблем, поставленных иракским кризисом, как в плане легитимности действий США и их союзников, так и ответственности национальных режимов перед международным сообществом за положение в своих странах и международную безопасность.

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

КОНЕЦ МИРА "ПО-АМЕРИКАНСКИ"?

Игорь Николаев

доктор политических наук, профессор

Итоги и уроки битвы за Багдад

Американо-иракская война 2003 г., по всей вероятности, открывает целую серию войн XXI в. Войн, отличных от тех, которые видел мир в предыдущем веке. Войн за завоевание абсолютного мирового господства.

Как любая война, она имеет политическую, военно-техническую, гуманитарную, внутривнутриполитическую и международную составляющие.

Кардинальным политическим во просом изучения войн является вопрос об их целях и задачах.

Официальным поводом данной войны являлось обвинение президента Ирака С.Хуссейна в поддержке "международного терроризма", и, в частности, организаций Усамы бен Ладена, а также в хранении оружия массового поражения (ОМП), в нарушение ряда резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Что касается первого из предъявленных пунктов обвинения, то доказательств поддержки Ираком исламских террористических организаций мировому сообществу предъявлено не было.

Конечно, представители исламского движения "талибан" действительно использовали в своих внешнеполитических заявлениях упоминания о "жертвах иракского народа, которые он несет по вине американских агрессоров". Однако политические декларации сторонних субъектов еще нельзя признавать за доказательства вины. В тех же заявлениях упоминался и народ Палестины, страдающий от акций израильского правительства.

Международные инспекции, санкционированные Советом Безопасности ООН, к 20 марта 2003 г. не выявили наличия на территории Ирака ОМП и призывали к продолжению совместной работы с властями Ирака.

В отличие от повода, подлинной целью данной войны, по мнению многих аналитиков, в том числе и американских, является установление контроля США над иракской нефтью, составляющей около четверти разведанных запасов углеводородов на планете (Ирак располагает 74 месторождениями нефти, причем только 23 из них находятся в эксплуатации). В итоге это означало бы переход в распоряжение американских нефтяных компаний более трети мировой добычи нефти со всеми вытекающими из этого последствиями, в частности, укрепления статуса США как мировой сверхдержавы. При этом приобретение нефтеисточников осуществлялось США по праву силы, вопреки существующим нормам международного права и международных отношений.

Нескрываемыми задачами начавшейся войны против Ирака являлось свержение его правительства, что также противоречит нормам международных отношений, освященных авторитетом ООН, а также, возможно, привлечение к суду (американскому!) некоторых бывших руководителей этой страны.

Несмотря на противоречие международному праву, это не первая подобная акция в истории США. Достаточно вспомнить свержение в 1954 г. правительства Моссадыка в Иране, или похищение в 1980 г. в Панаме ее президента Ф.Нарьеги с последующим преданием его суду в США по американским законам.

Вопреки предпринимавшимся усилиям США и поддержавших их правительств Испании и Великобритании, военная акция Вашингтона против Ирака не была санкционирована Советом Безопасности ООН, а вследствие этого является незаконной и представляет собой акт вооруженной агрессии.

Однако, по сути, США и Великобритания осуществляли акты агрессии против Ирака задолго до начала боевых действий 20 марта 2003 г.

Так, авиация США и Великобритании в 2000-2003 гг. неоднократно наносила удары по позициям иракских войск на юге страны и осуществляла полеты в "закрытой для иракской авиации зоне" на юге Ирака (режим "ограниченного суверенитета" для Ирака был введен в 1991 г. после завершения операции "Буря в пустыне").

Проведенная антииракскими союзниками военная операция в марте-апреле 2003 г. "Шок и трепет" подтвердила многие закономерности войн XX в.

Первой из них является прогрессирующий рост жертв со стороны мирного населения.

Если за годы Первой мировой войны (1914-1918 гг.) они составили около 25% потерь воюющих сторон, то в годы Второй мировой войны они составляли уже более 50%, во Вьетнамской войне США (1964-1975 гг.) - около 80%, а в НАТО-Югославском конфликте 1999 г. - более 80%.

Многочисленные жертвы сопровождали удары антиталибской коалиции по территории Афганистана в октябре-декабре 2001 г., но тогда западные СМИ "с пониманием" отнеслись к просьбе американского президента "не драматизировать события и не создавать дополнительные трудности для действий американских сил".

Можно с полной уверенностью говорить о том, что хотя США и их союзники и занижают данные о собственных потерях в Ираке, но наибольшие жертвы в результате военных действий несут именно безоружные иракские граждане.

Следующей закономерностью войн "нового поколения" является преимущественно дистанционно-бесконтактный характер их ведения, основанный на техническом превосходстве американских вооруженных сил. Это мы уже наблюдали в 1991 г. в операции "Буря в пустыне" против Ирака, в 1999 г. - в Югославии и Афганистане и теперь вновь в Ираке.

Но здесь присутствует еще одна особенность: "умное" и "высокоточное" оружие США по-прежнему не гарантирует поражение и уничтожение только военных целей, а зачастую наносит урон гражданскому населению. Если в 1991 г. ракетно-бомбовые удары США по Ираку имели эффективность 43-50% поражения целей, то в 1999 г. в Сербии она поднялась уже до 60%.

В марте-апреле 2003 г. мир был потрясен сообщениями о том, что американские "томагавки" иногда вовсе не поражали цели в Ираке, а падали на территорию Ирана и союзных США Турции, Кувейта и Саудовской Аравии. Что свидетельствует о повышенной опасности "большой дубинки" в руках президента США.

Еще один урок американо-иракской войны 2003 г. - возрастание роли информационно-пропагандистского противоборства накануне и непосредственно в ходе боевых действий.

И здесь, похоже, американцы проиграли потому, что мир, в том числе население стран-союзниц и самих США, не согласился со сценарием Белого дома, ответив на него мощными антивоенными манифестациями.

Пентагону также не удалось деморализовать ни население, ни армию Ирака.

Несмотря на вполне предсказуемый - в силу громадной разности военно-технических потенциалов Ирака и обрушившейся на него военной коалиции - исход войны, иракская армия достойно защищала свою страну, противостоя агрессору.

Гуманитарный аспект войны связан не только с уничтожением мирных жителей, но и разрушением инфраструктуры, промышленности, культурного цивилизационного наследия Ирака, что создает новые дополнительные трудности и проблемы для его населения.

Внутриполитическая составляющая этой войны касается не только участвовавших в конфликте стран - США, Великобритании, Испании, Ирака, но и Саудовской Аравии и России.

Рассмотрим ситуацию в США и России.

Несмотря на военную победу в Ираке, является далеко не фактом, что пробушевские настроения в США будут нарастать и в дальнейшем.

Вполне вероятно, что наоборот, как это было в годы вьетнамской войны, возникнет мощное антивоенное движение. При этом теперь уже вряд ли кого-либо удастся убедить в том, что оно является детищем "происков Москвы".

Как известно, проект Pax-Americana - мир "по-американски" - является голубой мечтой многих американских администраций, начиная с президента Г.Трумена. Но наиболее активно реализовывать его начал именно Буш-мл.

Но весьма вероятно, что в США, как и во многих других государствах мира, именно попытки реализации проекта Pax-Americana вызовут рождение политического протеста против реализации этой доктрины на практике.

Для США завершение военной фазы операции в Ираке породит проблемы не только выстраивания отношений с курдским населением, но и борьбы с партизанским движением как в Ираке, так и в других арабских странах, а также ростом антиамериканских настроений в мире. И вряд ли само население США безоговорочно поддержит линию Белого дома, что может грозить ему поражением на грядущих президентских выборах.

Как известно, руководство России по иракскому вопросу занимало антивоенную позицию. Накануне военного удара США по Ираку многие российские политики и "аналитики" настойчиво советовали Путину присоединиться к антииракской коалиции и "попытаться вскочить в уходящий вагон" атакующих эшелонов.

Следует сказать, что к чести России, президент не попался на крючок подобных "пожеланий", тем самым сохранив не только собственное "политическое лицо", но и перспективы укрепления авторитета и роли нашей страны в мире. В то время как антииракская позиция не только поставила бы Россию в фарватер политики США, но и окончательно - как это уже имело место в 1990-1992 гг. - подорвала бы авторитет и уважение к России в мире.

Какие последствия для будущего мира имеет иракская авантюра Пентагона?

С одной стороны - это явная попытка силового утверждения Pax-Americana, причем только ее первый шаг. И США продемонстрировали миру намерение самостоятельно решать отныне вопрос: "Кто есть кто?".

Именно в этой связи многие стали говорить "об окончательном крахе ООН" и систем коллективной безопасности и современного международного права, порожденного разгромом в 1945 г. фашистской Германии.

Но вполне вероятно, что именно потребность в послевоенном урегулировании в Ираке, из-за которого у США может возникнуть немало проблем, вызовет рост авторитета и влияния ООН в мире. Возглавить этот процесс может именно Россия, сохранившая свое лицо в качестве великой державы, не причастной к войне против Ирака.

С другой стороны, США могут столкнуться с резким ростом антиамериканских настроений в мире, причем не только в арабских и мусульманских странах. Что может привести к усилению антиглобалистских тенденций в мире, в том числе и их радикально-экстремистских течений. При этом антиглобализм станет в глазах многих единственной реальной альтернативой мира "по-американски". Мощной составляющей идеологии и политической практики антиглобализма может стать возрождение международного антивоенного движения, являвшегося важным политическим субъектом в 60-80-е годы XX в. Оно приводило к власти политиков, определяло решения правительств, подчас - действительно останавливало агрессию или ее эскалацию.

На этом фоне объективно может возрасти роль глобальной и региональной систем безопасности.

Но это лишь возможные последствия и итоги американо-иракской войны.

Станут ли они реальностью - это покажет будущее. Причем не только ближайшее, но и достаточно отдаленное. Судьба мира в значительной мере будет зависеть от взвешенной, продуманной и последовательной внешней политики и стратегии России. В этом состоит причастность нашей страны к американо-иракскому конфликту и его последствиям.

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

ВЗЯТИЕ БАГДАДА: ТАКТИКА ПРОТИВ СТРАТЕГИИ

Эрнест Султанов,
аспирант МГИМО(У) МИД РФ

Послевоенный Залив - одни проблемы

Война как элемент большой игры

Стратегически у Вашингтона было два варианта игры в отношении "иракской проблемы".

"Мирный вариант" сводился к тому, что Багдад выдает инспекторам последние ржавые ракетные гильзы и принимает закон о запрете оружия массового поражения. Соединенные Штаты празднуют бескровную викторию и примиряются с франко-германо-российской антантой.

Параллельно начинается процесс смягчения режима санкций. Багдад наращивает экспорт нефти: мировые цены на углеводородное топливо стабилизируются на уровне 18-20 долл. за баррель. Американская экономика окончательно выходит из кризиса. И именно это в совокупности с "разоружением диктатора" становится козырной картой Буша на предстоящих президентских выборах. В результате, он добивается столь же впечатляющей победы, как и республиканцы на прошедших выборах в Конгресс.

"Силовой вариант" предполагал, что Вашингтон проводит показательную военную операцию, в результате которой наступает немедленный коллапс иракского режима. В рамках этого варианта американская оккупация превращается в освобождение иракских мусульман от власти "кроважного диктатора". И одновременно Соединенные Штаты выступают в качестве архитектора новой модели отношений в Персидском заливе, а потенциально, и во всем исламском мире.

Дальше события могут развиваться по следующему сценарию. В Багдаде формируется проамериканское правительство, позволяющее перевести военные базы с территории Саудовской Аравии и, возможно, других нефтяных княжеств в подконтрольный Ирак.

Тегеран не признает "марионеточную администрацию" и долговременное американское присутствие рядом со своей территорией. В результате, на юге Ирака активизируется шиитское повстанческое движение, а на севере - ориентирующиеся на Тегеран курдские племена - партии. И в этой ситуации выживаемость слабого режима оказывается в прямой зависимости от присутствия американцев, с одной стороны, и региональной поддержки саудитов, с другой.

Эр-Рияд, в свою очередь, получает два основных политических бонуса. Во-первых, Саудовская Аравия избавляется от фактора американского военного присутствия на своей территории. А именно этот фактор во многом тормозит рост политической роли Эр-Рияда в исламском мире. Во-вторых, новый Ирак в той или иной степени попадает в сферу влияния Королевства.

За это саудиты помогают Вашингтону опустить цены на нефть до приемлемого на предвыборный период уровня и обязуются прекратить вывод финансовых средств в Европу.

Со своей стороны, поддерживающие партнерские отношения с принцами (в том числе и по бизнесу) ключевые члены администрации Буша продолжают курс на создание Палестинского государства к 2005 г. Показательно, например, что во время "военного совета" в Вашингтоне Блэр и Буш публично продекларировали приоритетность решения этого вопроса. А министр иностранных дел Великобритании Джек Стро выступил еще более радикально, заявив о недопустимости двойных стандартов в отношении Ирака и Израиля.

Следовательно, в рамках военного сценария Вашингтона речь шла о новом уровне отношений между Соединенными Штатами и Саудовской Аравией. Причем, выделялись три приоритетные сферы этого сотрудничества:

Во-первых, нефтяная стабильность. Речь шла о том, что Вашингтон и Эр-Рияд будут сотрудничать в регулировании мировых цен на углеводородное сырье, а также в разработке иракских нефтяных месторождений.

Во-вторых, региональная безопасность. Предполагалось, что в случае победы антииракской коалиции к сфере влияния Эр-Рияда, помимо "аравийской шестерки", отходит также и Багдад. Причем, в новой двусторонней системе Саудовская Аравия-Иран, преимущество в определенной степени оказывается именно на стороне Эр-Рияда.

В-третьих, влияние на исламский мир. В этом контексте победа над Саддамом должна была привести к двум основным результатам. С одной стороны, к усилению Саудовской Аравии, являющейся одним из наиболее доверенных партнеров Соединенных Штатов. С другой - к демонстрации, что именно Вашингтон, а не Москва, Париж или Брюссель, является ключевым игроком в отношениях с мусульманским миром.

Таким образом, несмотря на внешнее "осуждение американской агрессии" в отношении Ирака, есть основания полагать, что Эр-Рияд участвовал в игре Вашингтона. В этом контексте показательно, например, как изменилась позиция ОПЕК по отношению к этой войне. Так, еще полгода назад Генеральный секретарь Картеля Альваро Кальдерон заявлял о непрогнозируемом кризисе в случае начала боевых действий в Ираке. А некоторые из саудовских принцев грозно прогнозировали чуть ли не двух-трехкратный рост цен на нефть. Однако уже в конце зимы позиция Эр-Рияда и, соответственно, Картеля изменилась. Причем, по мнению наблюдателей, именно под влиянием Саудовской Аравии было принято решение о смягчении режима экспортных квот на период кризиса в Ираке. А это, в том числе, означает, что, как и во время "Бури в пустыне", саудиты, имеющие как минимум 3-4 млн. баррелей в сутки дополнительных мощностей, взяли на себя обязательства по поддержанию стабильности на нефтяном рынке. Поэтому, вице-президент Ирака Таха Ясин Рамадан даже обвинил Саудовскую Аравию в пособничестве агрессии.

И, кроме того, только Саудовская Аравия обладала действительными возможностями для тонкой игры с некоторыми влиятельными членами иракского истеблишмента. А именно эта игра и привела к неожиданной "без боя" капитуляции Багдада. И это притом, что даже более маленькие южные города сопротивлялись несколько недель.

Борьба за саддамово наследство

В результате столь неожиданно легкой победы президент Буш может, конечно же, праздновать триумф. Франко-германо-российская антанта фактически признала свое внешнеполитическое поражение. В самих Соединенных Штатах республиканцы значительно опережают демократов. И даже непопулярная налоговая реформа не может поколебать рейтинг Дж.Буша-мл., который по всем прогнозам побеждает на предстоящих через два года выборах.

С другой стороны, после падения Багдада ситуация в Ираке и в регионе в целом значительно усложнилась. Ведь режим Саддама Хусейна, при всех имеющихся с точки зрения Соединенных Штатов недостатках, выполнял две важные функции.

Во-первых, сдерживал клановые, племенные и конфессиональные противоречия внутри страны. И, во-вторых, играл ключевую роль для поддержания баланса сил в регионе. Так что теперь, по мнению саудовского министра иностранных дел Сауда Аль Фейсала, Вашингтону придется иметь дело не с одной, а с гораздо большим числом проблем.

Парадоксально, но значительная часть военных трофеев достанется вовсе не Вашингтону, а Тегерану. Причем это уже во второй раз, когда режим аятолл набирает очки на драке американцев с Саддамом. В первый раз, благодаря гибкой позиции во время кувейтского кризиса, Тегерану удалось, с одной стороны, наладить отношения со странами Залива, а с другой - получить определенные уступки от Хусейна. В частности, Иран стал монопольно контролировать ключевой, с точки зрения транспортировки нефти к побережью Персидского залива, канал Шатт-Аль-Араб.

Теперь же иранцы без единого выстрела смогли не только ликвидировать власть баасистов, но и имеют возможность посадить в Багдаде собственных людей. В этом плане показательно, что если режим Саддама традиционно опирался на суннитское меньшинство, то духовные и политические лидеры шиитского большинства ориентировались в большей степени на Тегеран. К тому же шиитское духовенство несмотря на репрессии сохраняло достаточную автономность от государства. А контакты между Кумом и Эль-Наджафом не прекращались даже во время военного конфликта между Багдадом и Тегераном.

В Иране же размещалась штаб-квартира Высшего Совета Революции в Ираке, а также базы его боевого крыла - корпуса Бадр. Так что, сразу после падения баасистов, отряды Бадра перешли границу и атаковали позиции враждебного Тегерану движения Моджахеддинель Хальк близ городов Аль-Халис, Джалула, Аль-Мукдадия. Кроме

того, используя шиитское духовенство и свои военизированные формирования (только в мирное время они насчитывали более 10 тыс. чел.) Высший Совет постепенно заполняет вакуум власти в стране.

В перспективе же в Ираке может оказаться два конкурирующих между собой центра. С одной стороны - оккупационный режим, приправленный лояльными курдско-арабскими элементами, а с другой - местные власти, подчиняющиеся исключительно Высшему Совету. Исходя же из опыта Палестины и Южного Ливана, далеко не факт, что оккупационные войска смогут преодолеть двоевластие в свою пользу.

Причем, американцы сами себя загнали в ловушку. Единственной силой в стране, которая могла бы противостоять Высшему Совету Революции в Ираке, является партия БААС. Однако саддамовская партия признана Вашингтоном вне закона. Что же касается других организаций, например, Иракского национального конгресса Ахмеда Чалаби, то они не представляют реальной силы внутри Ирака. Именно по этой причине Госдеп Соединенных Штатов еще год назад принял решение прекратить их финансирование.

Таким образом, действительными союзниками Соединенных Штатов могут считаться только курды. Однако и здесь возникает ряд проблем.

Во-первых, Демократическая Партия Курдистана (ДПК) и Патриотический Союз Курдистана (ПСК) находятся не только в политическом, но и в кровно-племенном конфликте между собой.

Во-вторых, обе партии, готовясь к неизбежной конфронтации, лоббируют поддержку близлежащих государств.

Например, ДПК поддерживает контакты с Анкарой, а ПСК - с Тегераном и Дамаском. Есть также основания полагать, что курды (и, прежде всего, ПСК) не довольны американцами, фактически выпроводившими их из Киркука и Мосула.

Так что, по мнению экспертов, обеспечить перманентную оккупацию Ирака Соединенные Штаты будут не в состоянии. Тем более что это грозит перерастанием конфликта с режимом в бесконечную партизанскую войну. В войну, в которой у шиитских (а потенциально, и курдских) повстанцев, помимо поддержки населения и духовенства, будет и еще один козырь в виде иранского тыла. При этом у Соединенных Штатов просто не хватит сил, чтобы одновременно оккупировать страну и контролировать сложную, протяженностью в 1400 км, границу между Ираком и Ираном. И это, даже не учитывая вероятную помощь повстанцам со стороны Сирии.

Втягивание же в партизанскую войну (не говоря уже о широкомасштабной войне с Сирией и Ираном) само по себе может иметь для нынешней американской администрации катастрофические последствия.

Во-первых, жертвы среди американских военнослужащих (тем более, если они превысят текущие цифры) могут резко ударить по президентскому рейтингу.

Во-вторых, это приведет к еще большему обострению отношений между исламским миром и Соединенными Штатами. И, кроме того, вызовет очередной всплеск антиамериканизма в Европе. Причем, в этом случае неизбежно усиление позиций ключевых оппонентов Вашингтона в рамках ЕС и НАТО. Тем более что Берлин и Париж являются одновременно и основными экономическими партнерами Тегерана.

Так, Германия лидирует по экспорту товаров в Иран, а французская TotalFinaElf с середины 90-х заключила ряд выгодных контрактов на разработку нефте-газовых месторождений на территории Ирана (Сири, Южный Тарс, Дуруд).

В-третьих, в случае активизации партизанской войны в Ираке, под удар будут поставлены не только нефтяные концессии Вашингтона, но и стабильность поставок сырья из региона в целом. То есть фактически может начаться новая "танкерная война" только в гораздо больших объемах, чем во времена конфликта между Ираком и Ираном. А это энергетические спонсоры президента США накануне предстоящих выборов могут и не простить.

В новой неожиданно складывающейся ситуации потерпевшим оказывается Саудовская Аравия. Ведь Эр-Рияд в последние два года значительно сблизился с иракским режимом. И были основания полагать, что постепенно Ирак вновь может стать ключевым союзником Королевства (каким он и являлся до кувейтского кризиса). Именно поэтому саудиты до последнего пытались не допустить этой войны.

Однако теперь Саудовская Аравия будет поставлена перед необходимостью выбирать между Тегераном и Вашингтоном. В одном случае Эр-Рияду придется согласиться на региональное доминирование иранских фундаменталистов. Если же саудиты на это не согласятся, то им придется поддерживать любое, даже "собачье" (а Чалаби на иракском диалекте именно так и звучит) правительство, поставленное американцами. Однако в этом случае у Эр-Рияда сразу же возникают проблемы в рамках Организации Исламской Конференции, Лиги Арабских Государств, а возможно, и "аравийской шестерки". (Тем более что даже у наиболее близкого к Саудовской Аравии Кувейта имеется ряд нерешенных с Королевством споров.) В свою очередь, иранский режим и при этом варианте заработает очки на исламском патриотизме.

Все это вовсе не означает, что Тегеран и Эр-Рияд не могут договориться между собой. Ведь у каждой из сторон есть, что предложить взамен. Саудиты в зависимости от развития ситуации могут ускорить или замедлить вывод американских баз из стран "аравийской шестерки". Что же касается Тегерана, то он, в свою очередь, может по необходимости разыграть шиитскую карту. Тем более что шиитская проблема с той или иной степенью остроты стоит перед Саудовской Аравией, Кувейтом и Бахрейном. Причем, в Бахрейне сунниты вообще находятся в меньшинстве. Кроме того, и суннитское население аравийских монархий сегодня настолько радикализированно и антиамерикански настроено, что Эр-Рияду просто не выгодно открыто играть в Ираке на стороне Вашингтона.

Объединительной платформой могут стать и общие интересы в нефтяной сфере. Ведь ни Эр-Рияду, ни Тегерану не выгоден бесконтрольный рост нефтеэкспорта из соседней страны, а в перспективе и прогнозируемый некоторыми западными аналитиками выход Ирака из картельных соглашений.

С другой стороны, и Турция может при определенных условиях согласиться на усиление влияния Тегерана в Ираке. И дело здесь не столько в общей исламистской платформе, сколько в одинаковом подходе к решению курдской проблемы. Притом, что для Турции эта проблема стоит гораздо острее. Ведь в стране проживает по разным данным от 12 до 17 млн. "горных турок", а в Иране курдское население составляет от 1,5 до 4 млн. чел. Соответственно, для Анкары проиранское правительство Багдада представляет собой меньшее зло, чем независимый Курдистан рядом со своими границами. Тем более что при таком катастрофическом варианте Турция станет заложником нефтяной политики курдов.

Наконец, что касается американцев, то они все больше оказываются перед необходимостью пойти на прямые переговоры с режимом аятолл. Ведь без согласия Тегерана Высший Совет Революции в Ираке вряд ли будет участвовать в переговорах о будущем правительстве. А без него любое учредительное собрание не более чем вывеска для оккупационных сил. Причем, даже до официального завершения войны по Ираку прокатились многотысячные митинги под лозунгами: "Нет Бушу, нет Саддаму, да Исламу". А в Мосуле американцам даже пришлось вступить в бой, чтобы спасти от населения назначенного главу администрации.

В самом же Тегеране уже готовятся к неизбежным переговорам. Так, в высшей духовно-политической иерархии активно обсуждается вопрос о восстановлении политических отношений с Соединенными Штатами. Своеобразным сигналом в этом плане стало заявление экс-президента Рафсанджани о возможности вынесения вопроса на всенародный референдум.

Таким образом, на определенной стадии республиканской администрации США, если она не захочет увязаться в новом фундаменталистском "Вьетнаме", придется договариваться с Тегераном. И в этом случае может быть реализована следующая схема. Ирак превратится в достаточно децентрализованную федерацию с аморфно-нейтральным правительством в Багдаде. Соединенным Штатам будут гарантированы определенные интересы в нефтяной сфере и возможность перенесения военных баз из стран "аравийской шестерки". Иран же возьмет на себя обязательства не создавать еще одно исламистское государство в регионе, по крайней мере, на период избирательной кампании в Соединенных Штатах.

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

ПЕРСПЕКТИВЫ КОНТРОЛЯ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Алисон Дж.К. Бейлс,
директор Стокгольмского
международного института
исследований проблем мира (СИПРИ)

Эффективной политике безопасности противопоставлены двойные стандарты

Может ли соглашение о контроле над вооружениями быть "плохим"?

Анализ показывает, что при некоторых обстоятельствах отдельные меры по контролю над вооружениями могут оказывать в целом отрицательное воздействие на безопасность и даже могут быть уязвимыми, с нравственной точки зрения. Такие обстоятельства возникают: <

p>- когда сделка о контроле над вооружениями носит "картельный" характер, при котором игнорируются или даже ущемляются интересы легитимных игроков, не участвующих в этой сделке;

- когда эта сделка насильственно навязана и несбалансированна, тем самым ущемляются интересы безопасности одного или нескольких участников. Эта ситуация может возникнуть как реакция на нарушение правил со стороны этих участников. Поэтому при отсутствии элементов консенсуса ущемленная в своих правах сторона может "зациклиться" на том, чтобы взять реванш или уклониться от соблюдения ограничений. В долгосрочном плане это может нанести еще больший ущерб безопасности;

- когда невозможно или не получается обеспечить соблюдение достигнутых договоренностей. Это важно особенно в тех случаях, если возникает ситуация, при которой одни участники соблюдают правила, а другие - их нарушают. Риск тут связан не только с тем, что такие договоренности могут быть контрпродуктивными с точки зрения безопасности, а самые честные останутся в проигрыше, но и с тем, что сама затея по контролю над вооружениями как таковая может оказаться скомпрометированной;

- когда меры по контролю над вооружениями создают ложное впечатление безопасности и представляют собой нецелесообразное расходование средств, поскольку они оставляют без внимания другие аспекты безопасности, которые в конечном счете оказываются более значимыми. К числу этих аспектов могут относиться иные источники напряжения и несбалансированности в отношениях между сторонами или более серьезные угрозы со стороны других (включая негосударственных) игроков, которые не вовлечены в сделку по контролю над вооружениями, либо более значительные угрозы, создаваемые иными (т.е. более новыми) видами вооружений;

- когда положительный эффект от мер по контролю над вооружениями в отдельных сферах военной безопасности существенно перевешивается ущербом, наносимым данными мерами жизнеспособности, стабильности и оборонительному потенциалу участников в более широком аспекте (например, ввиду воздействия на технологический и экономический потенциал сторон или в связи с невозполнимыми потерями в сфере занятости и социального благополучия).

По сути, на протяжении 12 лет со времени окончания "холодной войны" многие из этих доводов использовались для критики концептуальных и практических аспектов контроля над вооружениями.

В настоящее время наибольшей известностью в мире пользуется критика традиционных соглашений по контролю над вооружениями, с которой выступают США. Эта критика основывается на утверждениях:

- о невозможности гарантировать соблюдение данных соглашений; об их несбалансированности; об их

неактуальности в свете реально имеющих угрозы; о невозможности их распространения на реальных носителей угроз (т.е. на террористов);

- о том, что они создают препятствия для использования новых и более совершенных методов борьбы с угрозами;

- о том, что они слишком дорого стоят или связаны с чрезмерным вмешательством в экономические процессы.

Однако соглашения по контролю над вооружениями подвергаются серьезной критике и с совсем другой стороны - со стороны развивающихся стран, которые утверждают, что некоторые из этих сделок (особенно по экспортному контролю) носят "картельный" характер и содержат элементы принуждения по отношению к странам, не являющимся их участниками. Они говорят о своего рода "неактуальности" соглашений, утверждая, что развитые страны, обычно выступающие инициаторами соглашений о контроле над вооружениями, охотно ограничивают или запрещают использование тех вооружений, в которых они сами более не нуждаются, но при этом с гораздо меньшей готовностью обсуждают ограничения, касающиеся тех арсеналов (например, ядерных и высокотехнологичных), от которых они по-прежнему зависят. Наконец, стороны, оказывающиеся объектами принудительных мер (Милошевич и Саддам Хусейн, а также северокорейцы), порой утверждают, что сокращения, которым подвергаются их арсеналы, слишком велики по отношению к тем реальным угрозам безопасности, с которыми приходится иметь дело их странам. Однако следует отметить, что независимо от степени их правоты, к ним мало кто прислушивается. Но в мире достаточно много правительств и отдельных людей, как в развитых, так и в развивающихся странах, которые по-прежнему убеждены (почти не сознавая этого и не задаваясь лишними вопросами), что контроль над вооружениями - "вещь хорошая". Проблема заключается в том, что в эпоху широкомасштабных изменений всего контекста мировой безопасности, контроль над вооружениями рискует остаться - при такой неосознаваемой и нерелевантной поддержке - статичным и второстепенным явлением и быть вытеснен во все более сужающийся отсек мировой политики. Ни в качестве козла отпущения, ни превратившись в музейный экспонат, контроль над вооружениями не имеет шансов на реальную сопричастность XXI в.

Многочисленные оппоненты контроля над вооружениями упускают из виду то, что во всех вышеперечисленных вариантах контрпродуктивного развития событий источником ущерба являются не столько сами по себе меры контроля над вооружениями, сколько их взаимодействие с другими элементами общего контекста безопасности в самом широком смысле этого понятия. Прямые издержки традиционных соглашений о контроле над вооружениями, включая издержки по ведению переговоров, расходы на бюрократию, инспекции и т.д., - очень незначительны по сравнению с традиционными военными расходами. Сокращение вооружений, особенно если требуется их уничтожение, обходится дороже, но необходимо отметить, что после 1990 г. многие государства, по крайней мере в Северном полушарии, пошли на расходы по сокращению гораздо больших объемов оружия, чем это требовалось от них по соглашениям о контроле над вооружениями¹.

Тех относительных потерь в области безопасности, конкурентоспособности и т.д., на которые ссылаются критики, можно было избежать, если бы меры по контролю над вооружениями были реализованы так полно и последовательно, как это предусматривалось соглашениями. Что же касается тех нежелательных и весьма серьезных осложнений, которые имели место, они были вызваны расбалансированностью и неполадками в других сферах, конфликтами восприятия и намерений сторон, а также недобросовестным поведением одной или нескольких сторон в более широком контексте безопасности.

Оппоненты контроля над вооружениями зачастую подвергают его критике в изоляции от более общего контекста. Очень важно, чтобы сторонники контроля над вооружениями не совершали со своей стороны такой же ошибки. Великие соглашения о контроле над вооружениями времен "холодной войны" были заключены и соблюдались, не ради них самих и не под действием какого-то абстрактного внешнего импульса. Участники этих соглашений подписывали их по мере собственной готовности и желания это сделать, поскольку по их расчетам общий эффект от их заключения был положительным для каждой из сторон. В "общем пакете" договоренностей в явной или неявной форме всегда присутствовали другие стимулы (положительные или отрицательные), которые оправдывали принятие этих мер и гарантировали, что оно не будет иметь противоположный эффект и не будет связано с ущербом.

Это касается договоренностей как между "Востоком" и "Западом", так и глобальной сферы действия, заключенных в тот же период, таких как Договор о нераспространении ядерного оружия и конвенции о запрещении отдельных классов вооружений. Это также становится ясно в свете того, что окончательные сделки по этим соглашениям, как правило, заключались на высшем политическом уровне лидерами, которые вряд ли владели всеми техническими аспектами этих инструментов, но которые держали в своих руках все другие нити двусторонней, блоковой или региональной политики.

Из этого следует вывод: даже если контроль над вооружениями всегда желателен в принципе, его практическая ценность с точки зрения безопасности зависит от общего контекста. Поэтому, учитывая масштаб произошедших перемен в мире, желание, чтобы контроль над вооружениями заново продемонстрировал свою значимость и ценность в качестве практического инструмента политики, представляется вполне разумным. Необходимо

рассмотреть обоснования и аргументы в защиту контроля над вооружениями применительно к современному контексту, а именно: после окончания "холодной войны" и после 11 сентября 2001 г. При этом будут затронуты четыре вопроса:

- сравнение контроля над вооружениями с иными подходами;
- возможность совместить контроль над вооружениями с иными подходами;
- вопрос об "эффективности" контроля над вооружениями;
- вопрос о нравственной оправданности - легитимности - контроля над вооружениями.

В целом современный мир не стал менее безопасным, чем в предыдущие десятилетия, но он более поляризован, чем прежде. С падением коммунизма в странах региона ОБСЕ, с окончанием стратегического соперничества между Востоком и Западом в других регионах, с приспособлением других держав к реалиям возрастающего господства США, с развитием европейской интеграции и других региональных инициатив, способствующих миру и стабильности, выросло число "друзей", с которыми можно сотрудничать в рамках любого позитивного проекта в сфере безопасности. В кругу "друзей", объединенных все большим взаимным доверием, практическая необходимость в контроле над вооружениями далеко не очевидна. Между тем вся концепция поддержания мира посредством сдержанности и самоконтроля сместилась в направлении конструктивных мер сотрудничества, включающих в себя доброжелательное вмешательство в дела друг друга. Когда эти меры принимают форму военных и иных интервенций для урегулирования сохраняющихся кризисов во имя международной безопасности, они фактически подталкивают к отказу от контроля над вооружениями, по крайней мере среди участников подобных акций, поскольку они требуют поддержания и даже развития всего необходимого для этих акций военного потенциала².

С другой стороны, сохраняющиеся угрозы международному благополучию и безопасности все больше исходят от узкого круга государственных и негосударственных субъектов, которые игнорируют или нарушают рамки международного правопорядка (включая контроль над вооружениями), или которых очень трудно "поймать на месте преступления" традиционными методами регулирования и сдерживания. Поэтому не удивительно, что излюбленным способом действия не только для единственной сверхдержавы в мире, но и для ряда других государств, всерьез озабоченных проблемами безопасности, стало принятие, совместно с их союзниками, позитивных мер безопасности для того, чтобы напрямую разобраться с угрозами, исходящими от их предполагаемых противников.

Несмотря на это, как в теории, так и на практике контроль над вооружениями обладает широким диапазоном возможностей, позволяющих максимизировать его положительные аспекты и справиться с отрицательными сторонами:

- поддержание условленных ограничений на вооружения и мер транспарентности (таких, как предусмотрены Договором ОБСЕ) между сторонами, недавно установившими между собой дружеские отношения, как, например, между Востоком и Западом в Европе, может способствовать укреплению доверия, стабильности и переориентации ресурсов, ранее тратившихся на оборону;
- унаследованные от прошлого ограничения на вооружения могут быть снижены и далее (как, например, предусмотрено последним соглашением по стратегическим ядерным вооружениям между США и Россией), в случае, если обе стороны начинают чувствовать себя в безопасности при более низком уровне своего потенциала сдерживания;
- между вновь обретенными союзниками, то есть в регионах, находящихся на ранних стадиях процессов интеграции, меры доверия и безопасности могут служить как частью процесса обучения, так и средством укрепления стабильности;
- в постконфликтных регионах, вообще говоря, необходимы подлинные сокращения и ограничения вооружений с тем, чтобы удерживать в узде прежних агрессоров; положительный эффект этих мер может возрасти еще больше, если они способствуют достижению долговременного баланса сил между всеми сторонами;
- контроль за экспортом опасных товаров военного назначения и исходных материалов для них, особенно для оружия массового уничтожения (ОМУ), становится еще более актуальным, так как с ним связаны расчеты на блокировку поставки этих товаров террористам и негосударственным нарушителям порядка, равно как и государствам - "изгоям";
- другие меры, в том числе установочного характера, направленные против распространения ОМУ, могут одновременно служить в качестве предохранителя от локальных конфликтов с использованием такого оружия от угрозы того, что лидеры стран - "изгоев" могут воспрепятствовать вмешательству извне путем демонстрации этого оружия; а также от чудовищной перспективы попадания соответствующих технологий в руки террористов;

- с дальнейшим развитием гуманитарных "правил ведения войны", включая запрет на отдельные способы ведения боевых действий и целые категории вооружений. В этом случае можно будет запереть в клетку "демонов" военного изобретательства, а также уменьшить страдания людей, являющихся жертвами застарелых конфликтов, при условии, чтобы этими правилами руководствовались, как в принципе, так и на практике, воюющие стороны, не являющиеся представителями какого-либо государства.

Однако, как и прежде, эти методы навряд ли вызовут поддержку у тех, к кому они должны применяться, и вряд ли будут работать с полной отдачей в отсутствие других мер как в сфере безопасности, так и за ее пределами. Сложившийся новый контекст все больше благоволит к сделкам "пакетного" характера не только потому, что отдельные державы теряют интерес к контролю над вооружениями как таковому, но и ввиду усложнения проблем безопасности и других межгосударственных взаимоотношений в результате исчезновения барьеров времен "холодной войны" и под воздействием глобализации.

Так, участники ДОВСЕ сотрудничают в оборонной сфере, в военном строительстве и совместно участвуют в военных интервенциях, при этом одновременно соблюдая взаимные ограничения; а вскоре большая часть этих стран окажется в рамках одного альянса.

Последнее американо-российское соглашение о стратегических ядерных вооружениях было заключено в пакете с другими элементами позитивного сотрудничества, в том числе в сфере противоракетной обороны, и можно считать, что оно было частью гораздо более масштабной сделки с Россией, включавшей в себя решение вопросов текущего расширения НАТО.

Идея программы Совместного уменьшения угрозы (СУУ), впервые выдвинутая Соединенными Штатами, а ныне подхваченная "большой восьмеркой", предусматривает оказание помощи прежним противникам в ликвидации их избыточного оружия, независимо от того, предусмотрено ли это соглашениями о контроле над вооружениями или нет. В целом, те, кто сегодня планируют новые соглашения по контролю над вооружениями, с большей вероятностью примут во внимание конкретные финансовые и технологические потребности, вызываемые ликвидацией оружия; принятая ранее на Западе формула - "не следует платить людям за то, что они сами согласились сделать" - выглядит сегодня несостоятельной на фоне возросших страхов в связи с возможной перепродажей или кражей оружия, которое может тем самым попасть в руки еще более безответственных сил*.

Успех мер по нераспространению зависит на практике от тесного сочетания мер экспортного контроля с проектами программы Совместного уменьшения угрозы и с потенциалом возможностей по "контрраспространению" (т.е. позитивным военным потенциалом, обеспечивающим сдерживание, запрещение, прекращение незаконного приобретения или использования такого оружия и наказание тех, кто этим занимается). При этом всегда - с определенными мерами защиты собственных войск и населения и очень часто - с использованием "кнута и пряника" в других вопросах для изменения национальной или региональной политики³. Региональные меры доверия и сокращения вооружений вероятнее всего приобретут долгосрочный характер и будут способствовать укреплению безопасности в том случае, если их сочетать с позитивными мерами сотрудничества в секторе безопасности и с общей интеграцией (пример, инициированный ЕС Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы). Экспортный контроль можно сделать более приемлемым для тех, кто не участвует в нем, если оставлять простор для законной торговли оружием, промышленного сотрудничества и обмена технологиями. Даже запрет на целые категории вооружений (такие как противопехотные мины или лазерное оружие - казалось бы, мера по контролю над вооружениями в самом чистом виде) будет с большей вероятностью соблюдаться всеми в том случае, если стороны, которые прежде в наибольшей степени зависели от этих видов оружия, получают помощь в разработке альтернативных технологий или других способов обеспечения своих потребностей в сфере безопасности.

Формирование таких "пакетов" - один из способов вывести контроль над вооружениями из той узкоспециальной и сужающейся ниши, которая, казалось бы, была отведена ему в конце XX в. Однако возвращение контроля над вооружениями, в комплексе с другими мерами безопасности, должно также способствовать пониманию того, что, как и любое другое мероприятие, он нуждается в критериях для демонстрации своей относительной и абсолютной полезности. В период "холодной войны" мало кто задавался вопросом об эффективности контроля над вооружениями, да его и трудно было сформулировать - отчасти из-за упора на соблюдение договоренностей, с легкостью становившегося предметом полемики между двумя сторонами; а отчасти потому, что меры по контролю над вооружениями имели стратегическое, политическое и культурное значение, выходявшее далеко за пределы их содержания и жестко к нему не привязанное. Сегодня, когда большой интерес представляют ограничения, направленные против нарушителей порядка, тема выполнения взятых обязательств снова оказывается в центре внимания. Очень жаль, что некоторые американские аналитики утверждают, что режим контроля над вооружениями, который кем-то нарушается, вообще не имеет смысла. Тем самым они игнорируют другие измерения значимости этого режима и, вообще говоря, исключают из уравнения значимость самого факта его соблюдения теми из участников, кто его не нарушает.

Разработать более комплексную систему диагностирования "эффективности" контроля над вооружениями не так-то просто. Конечно же, она не сводима к калькуляции поддающихся учету финансовых сбережений и издержек.

Проведенное недавно в СИПРИ изучение мер нераспространения** использовало в порядке эксперимента следующий ряд индикаторов:

- приверженность участников режиму или конкретному элементу этого режима,
- соблюдение обязательств,
- доверие участников к жизнеспособности режима и его убедительность для посторонних наблюдателей,
- систематичность в его выполнении,
- вовлеченность сторон и практическое сотрудничество в выполнении данных мер,
- гибкость и упругость в адаптации к меняющимся обстоятельствам,
- воздействие и влияние на поведение и взгляды как участников, так и сторонних наблюдателей,
- институционализация - насколько глубоко практики этого режима укореняются во взаимоотношениях участников и в их национальных порядках,
- диапазон/охват с точки зрения географии воздействия и числа участников,
- поддающиеся количественному измерению, а также субъективные издержки и выгоды.

Очевидно, что лишь некоторые из этих индикаторов с легкостью поддаются количественному измерению, в то время как показатели, присвоенные остальным, зависят, среди прочего, от оценок серьезности тех угроз, против которых была направлена та или иная конкретная мера по контролю над вооружениями, и от ожиданий по поводу ее эффективности в борьбе с ними. В настоящее время разработка подобных оценочных систем и их внедрение в практическую политику имели бы двойную ценность.

Во-первых, они позволили бы скорректировать слишком поспешные и пристрастные суждения о выгодах присоединения к данным мерам, их реализации, поддержки и дальнейшего пребывания в рамках режима, включая те ошибки, которые свойственны, с одной стороны, идеалистам, а с другой - циникам.

Во-вторых, такой образ мысли должен помочь тем, кто планирует (и будет в дальнейшем разрабатывать более подробно) меры по контролю над вооружениями в том, чтобы заранее идентифицировать весь спектр детерминант успешной реализации и предусмотреть элементы, необходимые для того, чтобы в пределах возможного гарантировать наличие этих детерминант, в том числе посредством привлечения, по мере необходимости, иных элементов, не являющихся частью контроля над вооружениями.

Правильное выявление сравнительных преимуществ контроля над вооружениями, их инкорпорация в многоинструментальные и многовалентные стратегии безопасности, а также применение объективных критериев ценности и эффективности должны по сути дела устранить многие причины "неудовлетворительного" контроля над вооружениями.

Однако остается еще один круг вопросов, касающихся этих детерминант "качественного" либо "некачественного" контроля над вооружениями: речь идет о вопросах скорее нравственного и установочного характера, которые в обобщенном виде сводятся к проблеме нормативной сущности целостности контроля над вооружениями.

В конечном счете, эти вопросы относятся к сфере личных убеждений и выбора, однако существуют по меньшей мере три принципа, которые безусловно приложимы к этой сфере, и дискуссии, ведущиеся в последние два года, по существу, сделали эти принципы еще более значимыми. Первый и, пожалуй, важнейший момент заключается в том, что "качественный" контроль над вооружениями не может сводиться к тем мерам, которые навязываются "нарушителям порядка". Удержание собственного военного потенциала на возможно более низком уровне, отказ от развития бесчеловечных или дестабилизирующих ситуацию технологий, уменьшение чужих страхов и неопределенности по поводу собственных намерений - все это должно быть неотъемлемыми признаками внутривнутриполитической демократии и цивилизованности в международных отношениях, и наиболее "развитые" государства мира должны были бы демонстрировать их с большей готовностью и большим достоинством, чем кто бы то ни было. Разумеется, за это необходимо платить определенную цену, не только с точки зрения нереализованного потенциала (и прибылей военно-промышленного сектора), но и в плане подчинения международным правовым обязательствам и допущения проверок на своей суверенной территории. Объективно это проще дается европейцам и полуинтегрированным странам в некоторых других регионах, поскольку их территория уже и так плотно охвачена системой транснациональной юрисдикции (а не только из-за того, что они хотят поменьше тратить на оборону!). Однако следует недвусмысленно указать, что если США, будучи самой главной державой, попытаются уклониться от

таких обязательств и отказаться от имеющихся и планируемых инструментов контроля над вооружениями, зависящих от универсальности этих обязательств, то тем самым будут подорваны не только возможности Соединенных Штатов навязывать какие-либо долгосрочные ограничения другим странам, но и легитимность США в целом и их позиция в международной системе. И в конечном счете, их собственная безопасность не получит искомого выигрыша, поскольку их поведение будет давать повод понять другим потенциальным или растущим мировым державам, что они также не обязаны себя сдерживать. (Само собой, это относится и ко всему спектру международного правового регулирования в целом, касающегося вопросов безопасности.).

Понятно, что идеал универсальности сталкивается с неизбежными трудностями в сфере нераспространения, поскольку сама суть режимов нераспространения заключается в том, что одни имеют право на обладание подобным оружием (и сотрудничают друг с другом в его разработке), а у других этого права нет. Когда такой подход применяется к целым категориям вооружений, возникают не только моральные, но и дополнительные практические трудности, поскольку при этом усложняется все: и блокирование трансфертов оружия, и мониторинг, и выявление нарушений. Возможно, первым выводом из этого должно быть положение о том, что сфера действия режима, основанного на принципе нераспространения, не должна выходить за определенный минимум: было бы опасной ошибкой принять на вооружение такую же политику в отношении, например, химического или биологического оружия или бесчеловечных и дестабилизирующих ситуацию новых технологий пограничного характера. Однако в случае с ядерным оружием возврат к лозунгу его всеобщего запрещения находится за пределами практической политики, поэтому проблема сохранения легитимности режима решается другим способом, а именно, путем систематической последовательности его применения. Развитие кризисов вокруг Ирака и Северной Кореи в 2002-2003 гг. показывает, что при возникновении проблем с "распространением" алгоритмы сдерживания и сокрушения как существующего потенциала, так и конкретных угроз безопасности могут существенно различаться от случая к случаю. Это не обязательно подрывает легитимность тех, кто пытается решить проблему до тех пор, пока сохраняется четкий водораздел между принципом и применяемыми средствами. Если кто-то декларирует в качестве принципа, что все распространители должны быть остановлены с помощью военной силы, и что переговоры с ними недопустимы, а через несколько месяцев он вынужден поступить совершенно иначе, это наносит ущерб репутации не только данного государства, но и контроля над вооружениями как такового. Столь же разрушительны для режима и те ситуации (как, например, в случае с Израилем), к которым систематически подходят с двойными стандартами и которые покрывают завесой молчания. Подобные же искажения могут возникать и в других сферах контроля над вооружениями, например, если режим экспортного контроля, применяемый к данному региону, ослабляется для того, чтобы иметь возможность оказать помощь местным протектам, которые поддерживают контртеррористические меры. Проблема заключается в том, что если протектам не обладают нужными добродетелями и ненадежны, то новое оружие может так и так оказаться в руках террористов. В действительности, любые суждения тех или иных правительств о "добропорядочном" или "дурном" характере других неизбежно субъективны, и даже если в какой-то момент эти ярлыки соответствуют действительности, это может измениться через какое-то время. Чем меньше меры по контролю над вооружениями будут вводиться и применяться по усмотрению одного государства, тем больше шансы избежать непоследовательности или по крайней мере свести ее к минимуму. В этом смысле наиболее надежны многосторонние режимы, а также такие, в которых участвуют государства с различной историей. Проведение этих мер под эгидой ООН (особенно тогда, когда требуется принуждение, и во всех тех случаях, когда требуется вооруженная сила) является наилучшей предосторожностью из всех.

И, наконец, прозрачность и ясность являются как целью контроля над вооружениями, так и важным условием его практической и нравственной состоятельности. Как минимум, и участники, и сторонние наблюдатели должны ясно представлять себе, что является объектом контроля, что влекут за собой сокращения либо меры контроля, а также каким образом будет оцениваться выполнение обязательств и в каком порядке будут решаться споры. Без этого условия ни участники процесса, ни кто-либо еще не смогут оценить подлинный смысл данной меры с точки зрения безопасности, распространение положительного эффекта (к примеру, разоружение других сторон) представляется маловероятным, а результатом всего может стать еще большее недоверие и неопределенность.

Не погрешив против истины, можно сказать, что эти минимальные условия могут быть выполнены различными способами. При этом, по крайней мере два первых момента могут покрываться декларациями, сделанными в одностороннем порядке. В большинстве случаев, которые можно себе представить, даже политическое соглашение без прозрачных механизмов проверки можно предпочесть отсутствию вообще какого бы то ни было контроля над вооружениями. В ситуации "пакетного" соглашения, сделки, не затрагивающие непосредственно контроль над вооружениями, могут на практике создать дополнительные стимулы, сдержки и противовесы, позволяющие обеспечить благополучный исход. Вместе с тем, ясно, что легитимность наиболее надежно обеспечена при наличии соглашений правового и обязывающего характера, с возможностью опубликования всех основных деталей их функционирования и при назначении арбитром какой-либо объективной международной инстанции. Эти условия также с наиболее высокой вероятностью гарантируют соблюдение необходимых элементов демократического процесса - участия неправительственных организаций, свободного обсуждения в прессе и рассмотрения соглашений органами представительной власти.

Итак, целостности контроля над вооружениями угрожает отнюдь не потребность в переменах. Время для того пристрастного анализа, которому его подвергают сегодняшние обстоятельства, уже давно назрело. Применение критериев эффективности и практической полезности - дело нужное. Сочетание контроля над вооружениями с

другими мерами, способствующими достижению избранной цели в сфере безопасности, не обязательно вредит ему, а может и оказаться ключом к сохранению актуальности контроля над вооружениями, равно как и его эффективности. Подлинные угрозы эффективному контролю над вооружениями те же, что угрожают доброкачественной политике безопасности в целом: эгоизм, избирательность и пристрастность, вероломство и откровенная ложь.

Примечания

¹Willett S. "Costs of Disarmament: Rethinking the Price Tag: A Methodological Inquiry into the Costs and Benefits of Arms Control". UNTDIR.2002.5. (Изд. Института исследований проблем разоружения ООН. Женева, 2002).

²Bailes A.G. Arms Control: an endangered species in the new security environment? // A Future Arms Control Agenda, Proceedings of Nobel Symposium 118. 1999. SIPRI. Oxford University Press. 2001.

*

К примеру, недавно НАТО предоставили грант украинской неправительственной организации для изучения возможностей сотрудничества по ликвидации излишков обычных вооружений на Украине. Проблема арсеналов, объектов по изготовлению и хранению и других "остаточных" объектов времен "холодной войны" -особенно тех, которые выпадают из поля зрения действующей программы Совместного уменьшения угрозы - будет рассматриваться в дальнейших исследованиях СИПРИ.

** Индикаторы были разработаны в ходе исследования, проведенного в СИПРИ, для неопубликованного доклада по вопросам политики нераспространения канадской исследовательницей Ж.Саймон.

³US. National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction. 2002. December.

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

"ДРУЖБА - ЭТО ХОРОШО, А ИНТРИГИ - ПЛОХО"

Петр Гордиенко

Заметки о вреде информационной некрофилии

Говорят, "лес рубят - щепки летят". А когда кто-то занимается очистительными работами в наркоджунглях, то летают даже бревна. Ну и, конечно, информационные утки. Лучше всех об этом знают военнослужащие Пограничной группы ФПС РФ в Республике Таджикистан (РТ) и сотрудники Агентства по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан.

Как правило, весь негатив в прессе достается тем, кто реально борется с незаконным оборотом наркотиков. Так Таджикистану, где только в минувшем году было задержано и уничтожено 5582,3 кг героина и опия-сырца, пытались создать образ "наркостраны". Хотя самое правильное определение - "наркоборющаяся" страна, активно противодействующее этому злу государство. Получается, что политика открытости, прозрачности по этой проблеме доставляет много хлопот. По Туркменистану, например, нет ни одной официальной цифры по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. В Азербайджане по итогам 2002 г. добились выдающегося достижения - изъято 16,7 кг опия-сырца и героина. Значит, нет наркотиков - нет проблем.

Для освещения наркоборьбы недобросовестные журналисты в лучшем случае пользуются услугами информагентства "ОБС" ("Одна бабка сказала..."). Некоторые же занимаются некрофильским промыслом в Интернете, раскапывая "тухлятину" многолетней давности.

Неким Жаном Батистом Нодэ была эксгумирована статья от 6 сентября 2000 г. во французской газете "Liberation" швейцарского журналиста Марка Вольфенсбергера. Так, в конце декабря минувшего года во французском издании "Le Nouvel Observateur" родилось творение господина Нодэ, в котором он буквально "передрал" домислы своего швейцарского коллеги об активном занятии торговлей и оружием российских военных в Таджикистане. Мне доводилось лично встречаться с г-ном Вольфенсбергером. Каких только фантастических историй я не наслушался от швейцарца. Журналист утверждал, что в Хороге на рынке открыто продают героин в мешочках. И якобы он за 2000 таджикских рублей имел возможность обмакнуть обслуживаемый палец в героин для дальнейшего орального употребления. Я посоветовал журналисту об этом не писать, чтобы не быть смешным.

Не знаю, какой орган и куда макал Вольфенсбергер, когда писал в статье выдумки о продаже оружия российскими военнослужащими боевикам ИДУ и другие байки, на которые так падок западный читатель.

В начале этого года бред своих французского и швейцарского коллег растиражировал в статье ""Наркопоезд" сменился "наркосамолетом"" некий Рахим Абдухолиқзода. "Некий" потому, что этого господина никто в глаза не видел, и размещает он свои произведения анонимно в Интернете. Абдухолиқзода на двух страницах умудрился свалить в кучу наркоборьбу на границе, трудовых мигрантов и смену кадров в системе государственного управления. Произведение изобилует серьезными заявлениями со ссылками на мифических лиц и "информацию источников".

Давайте разберемся в истинном положении дел, опираясь на конкретные факты и источники.

Во-первых, чего стоит заявление: "70-80% конфликтов в приграничной зоне инициируются российскими спецслужбами".

Вообще-то, к таким конфликтам следует относить вылазки вооруженных наркокурьеров через таджикско-афганскую границу, обстрелы из Афганистана пограннарядов и территории Таджикистана, попытки с сопредельной стороны заложить на правом берегу Пянджа тайники с оружием и боеприпасами.

Если следовать логике г-на Абдухолиқзода, получается, что российские военные в 2000-2001 гг. с афганской территории из талибовских танков и реактивных установок обстреливали участки пункта пропуска "Фархор-Кокуль", застав и постов Московского и Пянджского пограничных отрядов.

Они же пытались тоннами переправить наркотики через границу, вступали в боестолкновения с российскими пограничниками и таскали из Афганистана в РТ сотни единиц оружия и десятки тысяч боеприпасов - от патронов до реактивных снарядов.

Выходит, что российские спецслужбы, а не талибы, вытеснили тысячи афганских беженцев из центральных и северных провинций Афганистана на таджикские острова реки Пяндж*. Повышенное содержание желчи в организме автора препятствует увидеть абсурдность этого.

Во-вторых, в публикациях г-на Абдухоликозоды я нашел единственное рациональное зерно. А именно: "Мозаика из кусочков правды, скроенная на заказ, еще более безнравственна, чем откровенная ложь".

Выясним истину по так называемому вопросу депортации из России только граждан РТ. 23 января 2003 г. короткий и предельно ясный ответ на него дал Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ в РТ Максим Пешков: "В 2000-2002 гг. из Российской Федерации депортировано 32 тысячи иностранных граждан, среди них граждан Таджикистана 219 человек". И добавил: "Видимо, оценивая какие-то явления, прессе необходимо руководствоваться не только эмоциями, но и реальными фактами".

В-третьих, для просвещения и ликбеза о реальном уровне экономических отношений между Россией и Таджикистаном автору публикации "Москва-Душанбе: затянувшийся развод?" советую прочитать заметку в "Народной газете" от 29 января 2003 г. "Брифинг в российском Посольстве" и другие печатные издания Республики.

В-четвертых, на протяжении всей своей десятилетней истории Пограничная группа ФПС РФ в Таджикистане - кость в горле деструктивных сил в регионе, рупором которых являются Абдухоликозоды и ему подобные. Ведь в том числе и российские пограничники в 1993-1995 гг. сорвали далеко идущие планы противников законного Правительства Таджикистана захвата горной территории Хатлонской области, ванчско-дарвазской зоны и официального признания "правительства в изгнании".

Есть поговорка - "Друзья познаются в беде". И что плохого увидел "патриот" Абдухоликозоды в том, что в трудную минуту гражданского противостояния в Таджикистане бок о бок со здоровыми силами таджикского общества стояли российские военные? Ведь только в 1993 г. российские пограничники более 330 раз подвергались обстрелам с сопредельной территории и с тыловых подступов к границе, в ходе боестолкновений более 30 чел. погибли и 40 получили тяжелые ранения.

Подписанию Общего соглашения об установлении мира и национального согласия в Таджикистане искренне радовались все военнослужащие Пограничной группы. Они отмечают как свой праздник этот знаменательный день, положивший начало процессу мирного строительства в Республике. Слова "мы" и "наше" в устах российских военных носят не собственническое, как утверждает Абдухоликозоды, а объединяющее начало.

В настоящее время силовые структуры Республики Таджикистан совместно с российскими пограничниками создали самый эффективный в Центральной Азии барьер на пути афганского наркопотока. Что в этом плохого?

31 января 2003 г. на встрече с журналистами Директор Агентства по контролю за наркотиками (АКН) при Президенте РТ генерал-майор Рустам Назаров сообщил данные о том, что по итогам прошлого года более 85% задержанных на территории Центральной Азии наркотиков приходится на долю Таджикистана. Директор АКН отметил, что в 2002 г. силовыми структурами Республики и российскими пограничниками изъято 6,724 т наркотических веществ, из них 3,958 т героина и 1,624 т опия-сырца. Таджикистан на сегодняшний день входит в пятерку стран мира, задерживающих наибольшее количество героина.

В то же время почему-то у г-на Абдухоликозоды не вызывает вопросов тот факт, что проводящие антитеррористическую операцию страны не уничтожили в Афганистане ни одной лаборатории по производству героина. Зато он утверждает, что наркобизнесом занимались советские военнослужащие во время афганской войны и продолжают заниматься российские военные, но уже в Таджикистане.

И, наконец, в-пятых, по результатам 2002 г. российская Пограничная группа в Таджикистане второй год подряд заслуженно признана лучшим объединением Пограничной службы Российской Федерации.

Изъятые российскими пограничниками на таджикско-афганской границе 75 ед. стрелкового и группового оружия, свыше 6300 боеприпасов к ним, более 170 реактивных и танковых снарядов, около 520 мин и гранат, 1248 выстрелов к гранатометам и более 19 кг взрывчатых веществ никогда уже не станут средствами диверсий и террора.

Около 40 раз российские пограннаряды вступали в боестолкновения с вооруженными нарушителями границы, 13 раз подвергались обстрелам с территории Афганистана и Таджикистана. Задержано и уничтожено более 4 тонн наркотиков, из которых доля героина превышает 2,3 тонн.

Таков результат борьбы в 2002 году с контрабандой наркотиков российских пограничников на таджикско-афганской границе.

За последние три года на их счету более 12,6 т наркотических средств, в том числе 5,53 т героина.

По словам начальника Главного штаба ФПС России генерал-полковника Николая Резниченко, "...эти результаты свидетельствуют о том, что присутствие российской Погрангруппы на границе с Афганистаном необходимо". А начальник ПГ ФПС РФ в РТ генерал-лейтенант Александр Маркин в высоких результатах видит заслугу всего личного состава Пограничной группы - от рядового до генерала.

В этом году и российские пограничники, и специалисты из Агентства по контролю за наркотиками при Президенте РТ прогнозируют примерно такой же наркопоток, как и в 2001-2002 гг. Связано это с тем, что в минувшем году на территории Афганистана никаких мер по ликвидации посевов опийного мака или уничтожению заводов по производству героина практически не предпринималось.

Эти прогнозы подтверждает и тот факт, что с начала года российскими пограничниками на таджикско-афганской границе уже задержано свыше полутонны наркотиков, 60% из которых - героин. Сотрудниками Агентства по контролю за наркотиками при Президенте Таджикистана только за 20 дней января текущего года по Республике пресечено 10 фактов незаконного оборота наркотиков и изъято более 135 кг наркотических средств. И их число с каждым днем продолжает расти.

Никто в России не скрывает, что ПГ ФПС РФ в РТ для нее жизненно необходима. И дело здесь не в имперских амбициях, как считает г-н Абдухолиқзода, а в экономических проблемах, присущих большинству государств на постсоветском пространстве. Содержание Пограничной группы требует от России немалых денежных затрат. Но ее присутствие и перекрытие канала наркотиков на 1300-километровом участке таджикско-афганской границы выгодно и необходимы как Российской Федерации и Республике Таджикистан, так и странам Содружества. В настоящее время 7000 км границы Российской Федерации с Казахстаном плотно прикрыть не могут ни российские пограничники, ни их казахские коллеги. Наша совместная - россиян и таджикистанцев - работа по пресечению афганского наркопотока - это прежде всего забота о здоровье наших людей и будущем наших наций.

А псевдопатриоту Таджикистана Абдухолиқзода полезно бы знать - "Дружба - это хорошо, а интриги - плохо".

Примечание

**Чтобы не допустить гуманитарной катастрофы в афганских лагерях вынужденных переселенцев, Правительство Таджикистана приняло решение о создании на границе дополнительных пунктов для оказания международными организациями помощи беженцам. На основании этого решения российскими пограничниками были созданы благоприятные условия для пропуска колонн с гуманитарными грузами.*

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

"НЕУБЕДИТЕЛЬНАЯ ПОБЕДА"

Николай Извеков,
вице-президент Внешнеполитической ассоциации

Особенности военной кампании в Ираке

Открытые боевые действия со стороны США в Ираке формально завершились. Однако реально данное состояние может означать переход к иной, более скрытой форме ведения борьбы внутри и вокруг этой страны. На данный момент в обстановке в Ираке можно наблюдать многие на первый взгляд не совсем понятные явления, которые, при их осмыслении, позволяют высветить ряд особенностей нынешней войны на древней земле Месопотамии.

При оценке результатов американо-британской коалиции следовало бы отметить следующие моменты:

- военная операция против Ирака на деле проходила не так, как ранее предполагалась, показалась более продолжительной и затратной с точки зрения людских и материальных потерь, чем это планировалось командованием коалиции. Вместе с тем, она была не столь продолжительной, как ожидали во многих зарубежных странах;
- применение "высокоточного оружия", как и ранее в случае с Югославией, не подтвердило широко разрекламированную особую эффективность этих военных технологий. В частности, вновь выявилось то, что такое оружие не всегда успешно поражает мобильные цели. Насколько можно судить, основные потери иракцев в живой силе были среди гражданского населения, а не среди "комбатантов" (сражающихся солдат регулярных войск и ополченцев), что стало результатом, прежде всего, действий авиации интервентов;
- в ходе военных действий на территории Ирака интервенты так и не смогли найти доказательств наличия оружия массового уничтожения (ОМУ) в стране и, тем самым, подтвердить "вину иракского режима" перед мировым сообществом. Кроме того, иракцы в своей массе наглядно показали, что они решительно настроены против американо-британской оккупации и будут продолжать оказывать ей сопротивление в различных формах.

Тем самым были опровергнуты главные "обоснования", которые выдвигались руководителями "коалиции" перед началом вторжения в Ирак ("разоружение режима Хусейна" и "освобождение" иракского народа от "диктатуры");

- через три недели после начала военной кампании войскам коалиции удалось занять практически всю территорию Ирака, но пока нет достаточной ясности относительно того, насколько эффективным является контроль оккупантов над страной.

Такое суждение подтверждается действиями командования войсками США в Ираке.

Например, осуществляя перегруппировку войск и несколько совращая ударные военно-морские и военно-воздушные силы в регионе Персидского залива, США одновременно наращивают численность своего наземного контингента в Ираке, который намечено увеличить со 130 до 200 тыс. чел., и, в частности, перебросить в эту страну 1-ю бронетанковую дивизию из Германии и 1-ю механизированную дивизию из Техаса.

В тактике иракской стороны обозначились некоторые заслуживающие внимания особенности:

- оборона Ирака была выстроена с учетом географических особенностей страны и, поэтому, сосредоточена на защите цепи крупнейших городов, расположенных в древнем Двуречье, а также на севере, в гористом иракском Курдистане;
- иракская сторона в основном ограничивалась оборонительными действиями, избегала проведения крупных контрнаступательных операций, бережливо использовала тяжелые вооружения, в частности бронетехнику,

практически не задействовала свою боевую авиацию. Подобная тактика, очевидно, была продиктована тем обстоятельством, что "коалиция" обладала огромным военно-техническим превосходством. В этих условиях иная тактика ведения боевых действий со стороны иракцев повлекла бы за собой слишком большие людские и материальные потери, приведя к полному разрушению крупнейших городов древней страны, в которых сосредоточена большая часть её населения;

- обращает на себя внимание то обстоятельство, что бойцы иракских вооруженных сил (регулярные войска, в том числе республиканская гвардия, ополченцы-феддаины) мало сдавались в плен. Они на первом этапе кампании оказывали жесткое сопротивление, а затем, исчерпав возможности обороны, в своей массе, как правило, растворялись среди гражданского населения. Вскоре после окружения Багдада и начала боев в городе в "подполье" ушли не только бойцы вооруженных сил, но и члены политического руководства Ирака, партии БААС, персонал всех органов государственного управления, включая полицию и, разумеется, спецслужбы.

Подобная ситуация означала реальный "вакуум власти" по всей стране, который повлек за собой возникновение множества сложных проблем для оккупантов, в первую очередь, в области поддержания порядка и обеспечения нормальной жизнедеятельности населения на занятой территории. В свою очередь, появление подобных вполне ощутимых для всех проблем в повседневной жизни воспринимается населением оккупированной страны, да и остальным миром, как неспособность оккупантов реально контролировать ситуацию и, одновременно, подрывает их престиж в глазах иракцев.

Упомянутые наблюдения дают основания предположить, что иракское руководство, организовав на первых порах жесткое вооруженное сопротивление интервенции со стороны США и Британии, затем избрало линию на сбережение сил, в первую очередь, подготовленных кадров вооруженных сил, государственного и партийного аппарата, для реализации своих замыслов на ближайшее будущее и более дальнюю перспективу.

В связи со "странностями" иракской кампании в России и за рубежом высказываются мнения, что поведение иракских войск, особенно на завершающем этапе, указывает на то, что, в одном случае, между Вашингтоном и Саддамом Хусейном достигнут "тайный сговор", а в другом - что американцы подкупили некоторых иракских военачальников. Однако эти предположения невозможно ни подтвердить, ни опровергнуть.

В таком случае, вероятной также выглядит версия о том, что руководство Ирака заранее могло иметь в виду создание подпольных структур в условиях полной оккупации страны для проведения акций пассивного и активного сопротивления (интифады) интервентам, а также в интересах возрождения иракской государственности в будущем, в том числе и на случай проведения в Ираке выборов под наблюдением ООН.

В пользу подобного заключения ныне говорят некоторые реальные обстоятельства.

Прежде всего - поведение самих иракцев, которые после завершения боевых действий в своей стране открыто показывают оккупантам, что они не считают себя побежденными, и демонстративно требуют вывода американских войск. Примечательным является также тот факт, что американское военное командование в целях восстановления порядка в Багдаде и других городах Ирака вынуждено было призвать на помощь бывших чинов иракской полиции, которые на время "ушли от дел". При этом хорошо известно, что в иракской полиции служит много членов бывшей правящей партии БААС.

Не менее интересным является и тот факт, что после оккупации Ирака особую активность в выступлениях в пользу полной независимости страны, которые в создавшихся условиях обретают антиамериканскую направленность, играют именно иракские шииты, которых американцы считали наиболее угнетенной частью населения Ирака и, следовательно, оппозиционной в отношении режима Саддама Хусейна.

Складывающаяся в Ираке и вокруг него обстановка вызывает необходимость выработки со стороны мирового сообщества политической оценки данной ситуации в строгом соответствии с нормами международного права. На основе такой оценки, исходящей из существующей реальности, можно было бы подготовить и затем предпринять ряд срочных акций по линии ООН, направленных на урегулирование положения в этой стране. В данной связи следует высказать следующие предварительные соображения:

При отсутствии официального акта капитуляции со стороны Ирака, любое утверждение прямого американского оккупационного режима на территории страны является полностью нелегитимным и неправомерным, особенно с учетом того бесспорного факта, что нападение на Ирак было осуществлено в обход ООН.

Поэтому с международно-правовой точки зрения существовавшее до начала вторжения иракское правительство продолжает формально оставаться законной властью (de-jure) для международного сообщества. Такое суждение тем более применимо к настроениям значительной части, если не большинства, самих иракцев, которые не по своей воле ныне оказались в "правовом вакууме".

Из констатации возникновения "правового вакуума" на иракской территории вытекает следующий закономерный и обоснованный вывод. Любые попытки оккупантов изменить характер собственности на территории Ирака, а в первую очередь это касается его нефтяной промышленности, или как-то повлиять на существующие различные международные финансово-экономические обязательства Ирака, являются неправомерными и могут быть оспорены в судах многих стран, в том числе в Международном Суде в Гааге.

Разумеется, Организация Объединенных Наций могла бы наиболее эффективно способствовать преодолению "правовой брешы" в иракской проблеме.

Роль ООН в урегулировании ситуации в Ираке следовало бы активизировать за счет направления туда специальной наблюдательной миссии для оперативного сбора и обработки информации о реальном положении дел в стране, в том числе в гуманитарной области. В состав такой миссии могли бы войти представители государств-членов ООН, которые не участвовали и не поддерживали американо-британскую агрессию против Ирака.

Следующим более важным шагом в этом направлении мог бы стать созыв Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН для рассмотрения и принятия решений по вопросам послевоенного урегулирования в Ираке на основе сохранения суверенитета и территориальной целостности страны, обеспечения права иракского народа на самостоятельное определение форм своего внутреннего устройства. Реальный суверенитет Ирака может быть гарантирован только при условии скорейшего вывода оккупационных войск из страны.

Последнее обстоятельство представляется особенно важным, поскольку само затягивание пребывания на территории Ирака американских оккупационных войск будет постоянно провоцировать народное сопротивление и одновременно усиливать напряженность в регионе Ближнего Востока, в целом. В данном случае необходимо учитывать прямые угрозы со стороны представителей официального Вашингтона в адрес некоторых соседних с Ираком государств, например, Сирии.

Так как администрация США пока намерена сохранить американские войска на территории Ирака, следует ожидать возникновения новой волны антивоенного движения во многих странах мира, которое теперь, скорее всего, будет выступать с требованиями прекращения оккупации и вывода американских и британских войск из Ирака. В самих США активисты борьбы за мир могут, в свою очередь, выдвинуть лозунг "Верните наших парней домой" ("Bring our boys home").

Такое развитие событий более чем вероятно. Оно может быть подкреплено тем, что, как показывают факты самых последних дней, иракская "интифада", в ходе которой США будет крайне трудно использовать свое военно-техническое превосходство, может сопровождаться ощутимыми потерями, прежде всего в личном составе американских войск. Хорошо известно, что американская общественность, да и политическая элита США, очень чувствительны к подобным потерям.

Новая активизация антивоенного движения в мире послужила бы благоприятным фоном для более инициативной роли ООН для обеспечения мирного урегулирования ситуации внутри Ирака и вокруг него, включая решение ряда финансовых и экономических проблем, вызванных иракским кризисом.

В этих условиях проведение Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по иракскому вопросу в самое ближайшее время могло бы стать своего рода аналогом мирной конференции для разрешения этого очень опасного международного кризиса.

Если кризис вокруг Ирака не будет урегулирован достаточно быстро мирным путем и при активном участии ООН, то за ним могут вскоре последовать новые, еще более опасные, кризисы и масштабные военные конфликты.

Таким образом, усиливается опасность перерастания нынешней тревожной ситуации в регионе Персидского залива в глобальное "столкновение цивилизаций".

Нельзя обойти вниманием и международно-экономический аспект войны в Ираке.

Нет сомнения, что вторжение "коалиции" в Ирак самым негативным образом отразилось на экономике соседних стран из-за разрыва сложившихся хозяйственных внутрирегиональных связей. Поэтому эти страны, собравшись в середине апреля 2003 г. на встречу в Саудовской Аравии, дружно выступили за скорейший вывод американских войск из Ирака.

Любопытная ситуация складывается также на крупнейших международных фондовых и товарных биржах, в валютной сфере. Графики курсов акций почти на всех наиболее известных фондовых биржах, за исключением Нью-Йоркской, где в первую очередь отмечено повышение "индекса Доу Джонса" (сфера материального производства), показывают в основном состояние "плато", то есть отсутствие заметных подъемов или спадов. Иными словами большинство ведущих фондовых бирж мира выжидает.

Доллар так и не смог улучшить свои позиции в отношении евро.

На товарных биржах Лондона и Нью-Йорка цены на нефть сначала несколько понизились, а после решения ОПЕК о снижении квот добычи вновь поползли вверх.

Все это может свидетельствовать о том, что для мирового бизнеса "победа" США в Ираке пока выглядит "неубедительной".

Необходимо упомянуть еще об одном немаловажном международном последствии войны в Ираке, которое уже начинает проявляться.

Речь идет о том, что, убедившись в беспомощности ООН на примере Ирака, многие развивающиеся страны начнут стремиться к повышению своей обороноспособности. А это не может не способствовать возникновению нового этапа гонки обычных вооружений в развивающемся мире.

Недавний визит в Россию президента Индонезии Сукарнопутри, которая привезла с собой предложения об установлении военно-технического сотрудничества с нашей страной, можно, видимо, назвать "первой ласточкой" такого рода тенденции в дальнейшем развитии международной ситуации.

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

ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ И РЫНОК

Николай Петраков,
академик РАН

Монополия монополии рознь

Любой студент, начавший изучать экономическую науку, познает одну из первых ее аксиом: монополия и рынок не совместимы, поскольку в основе рыночных отношений лежит конкуренция, а всякая монополия есть антипод конкуренции.

Путь к цивилизованному рынку лежит через создание правовых механизмов, а также общественно-политических и даже социально-психологических условий обеспечения справедливой конкурентной борьбы. Монополизм опасен тем, что контроль за значительной долей производства и продажи того или иного товара создает предпосылки для:

- ценового сговора (монопольно высокие цены),
- фальсификации качества товаров или услуг,
- манипулирования объемами поставок товара на рынок с целью взвинчивания цен (создание искусственного дефицита) или захвата новых рынков (демпинг).

Таким образом, потребитель, теряя право выбора, ставится в экономически бесправное положение, а у монополиста пропадают стимулы сокращать издержки производства и улучшать качество своей продукции. Казалось бы, все настолько очевидно, что любой "крестовый поход" против монополий должен рассматриваться как священная борьба за эффективность экономики.

Однако реальная экономическая жизнь значительно сложнее и многообразнее любых учебников по "экономике".

Одно дело придать смысл советской рекламе: "Летайте самолетами "Аэрофлота"", расчленив этого монопольного авиаперевозчика на многие авиакомпании ("Пулковские авиалинии", "Сибирь", "Красавица" и т.д.). Совсем другое - расчленив естественные монополии.

Здесь крайне опасно игнорировать ключевой термин - "естественные". Под этим термином скрывается природная (географическая, климатическая, геологическая) уникальность. Естественная монополия существует независимо от формы собственности. Норильская кладовая, в которой присутствует чуть ли не вся таблица Менделеева, теоретически может принадлежать кому угодно, но она останется естественной монополией. У нее не может быть конкурентов, кроме месторождений, где добываются аналогичные ископаемые. Но поскольку мощности этих месторождений давно известны и пересчитать их можно на пальцах одной руки, то классического конкурентного рынка в этой сфере быть просто не может. То же самое относится и к рынкам драгоценных камней и металлов, произведений живописи и скульптуры признанных мастеров. Естественный монополизм вторгается и в сферу торговли туристическими и рекреационными услугами.

"Бороться" с такого рода монополизмом все равно, что сражаться с ветряными мельницами. Естественная монополия не может быть ликвидирована в силу объективной уникальности производимого ею товара или услуги. Бороться на самом деле надо не с монополией, а с теми злоупотреблениями, которые могут проистекать из монопольного положения продавца. Законодательно должна быть обеспечена информационная прозрачность экономической деятельности монополиста.

Центральная же проблема - это защита прав покупателя монопольного товара. Сюда в первую очередь относятся:

- обеспечение равного доступа всех потенциальных покупателей на рынок монопольного товара;

- запрет на любые формы сговора продавца с одним или группой покупателей;
- запрет на выдачу эксклюзивной информации, способной поставить часть покупателей в привилегированное положение;
- максимальная демократичность правил организации и проведения аукционных торгов;
- законодательное закрепление системы гарантий и ответственности монополиста за качество предоставляемого покупателю товара и т.п.

В мировой практике все эти формы контроля над монопольными рынками давно и достаточно широко используется. В принципе, ничто не мешает внедрять их в России.

Для России проблема контроля и регулирования монопольных рынков чрезвычайно актуальна. Постсоветской системе досталась экономика с гипертрофированным сырьевым сектором. За годы реформ эта гипертрофия лишь усилилась.

Добывающая промышленность и энергетика, будучи довольно жестко привязанными к природным ресурсам, изначально несут на себе печать естественного монополизма. Неразвитость и зачастую безальтернативность транспортных артерий России также обуславливают монопольное положение отдельных видов транспорта в регионах и межрегиональных связях (особенно это относится к железнодорожному транспорту).

Из этого следует, что производственная структура российской экономики заставляет очень внимательно относиться к формированию самой концепции построения рыночного хозяйства в стране. Речь должна идти о гибком сочетании сегментов рынка, базирующихся на свободной, ничем не ограниченной, конкуренции, с зонами регулируемых рыночных отношений, где встраиваются механизмы, блокирующие возможные негативные последствия естественного монополизма.

К сожалению, все лоббируемые ныне проекты реструктуризации естественных монополий не учитывают объективного характера естественного монополизма. Философия этих проектов сводится:

- 1) К насильственному расчленению единой хозяйственной системы на самостоятельные блоки;
- 2) Приватизации части этих блоков;
- 3) Внедрению режима конкуренции внутри блоков и между ними.

Таким образом, ставится задача трансформировать модель функционирования естественных монополий в модель классического рынка. Иными словами, вся проблема сводится к чисто организационной, при полном игнорировании производственно-технологической специфики.

Такой подход не учитывает как минимум три фундаментальных фактора.

1. Любое расчленение технологической вертикали по разным собственникам является управленческим и экономическим абсурдом.

Конкуренция между промыслом, нефтеперерабатывающим заводом и бензоколонкой бессмысленна, а главное неосуществима. Даже если такая форма конкуренции будет объявлена юридически путем передачи различным собственникам звеньев цепочки "производитель - потребитель", спустя некоторое время одно из звеньев превратится в реальный центр управления всей технологической вертикалью и будет диктовать свои экономические условия остальным контрагентам.

В качестве исторической аналогии могу привести пример из советского периода. Демагоги, задавшиеся целью имитировать экономические реформы в СССР, одно время с завидным упорством внедряли так называемый "внутризаводской хозрасчет". Конечно, никакой конкуренции между кузовным и сборочным цехами так и не получилось. Теперь эти идеи реанимируют под новым соусом и с другими целями.

2. Основным аргументом в пользу приватизации отдельных блоков естественных монополий служит тезис о необходимости аккумуляции инвестиционных ресурсов для сохранения и развития производственного потенциала этих отраслей.

Однако потребность в инвестициях столь велика (по расчетам специалистов РАО ЕЭС порядка 25 млрд. долл. в течение пяти лет только в электростанции), что частных инвесторов, способных, а главное желающих, вложить сейчас такие суммы в российскую энергетику просто нет в природе. Сторонники реструктуризации, понимая это, делают ставку на рост тарифов.

Действительно, при искусственном расчленении монополий и приватизации ее отдельных блоков, антимонопольное законодательство перестанет распространяться на энергетику и железнодорожный транспорт в части контроля над уровнем тарифов. Но включение в тариф инвестиционной составляющей является и теоретически, и практически экономическим нонсенсом.

Представьте себе, какими бы были цены на железнодорожные билеты в царской России, если бы граф Витте включил в них затраты на строительство Транссибирской магистрали! А для того, чтобы инвестировать по 5 млрд. долл. в год в электроэнергетику, необходимо повысить в 5 раз тарифы на электроэнергию! Это приведет либо к параличу экономики, либо к невиданному витку гиперинфляции.

3. Естественные монополии в России являются каркасом жизнеобеспечения всего общества, а не просто субъектом хозяйствования. Отсутствие социальных гарантий в обеспечении, например, электроэнергией, нарушает важнейшие права человека, начиная от права на получение информации и кончая правом на жизнь. Что же касается стремления к полной коммерсализации транспорта, то в условиях России мы можем получить полный распад экономического, а затем и социально-политического пространства.

Можно ли решить проблемы развития энергетики и транспорта с учетом объективного характера трех вышеперечисленных факторов?

Да, можно.

Во-первых, нужно отказаться от политики "стерилизации" избыточных денег на банковских счетах, которой сейчас занимается Банк России.

Избыточные деньги следует привлечь в реальный сектор экономики через целевые инвестиционные займы (энергетический, железнодорожный, авиационный и т.п.). Такие займы могли бы стать источником финансирования федеральных инвестиционных программ. Они означали бы стратегический переход государства от политики "коротких" к "длинным" деньгам. Ведь облигации госзаймов можно конвертировать в акции новых предприятий, построенных на собранные средства. Это была бы качественно новая приватизация на инновационной основе: не дележ старой, а создание новой собственности.

Во-вторых, надо освободить энергетику и транспорт от налогов, если их доходы идут целевым образом на производственные инвестиции (а не на покупку телевизионных каналов и беспроцентные кредиты для чиновников).

В-третьих, необходимо создать реально функционирующий механизм долгосрочного кредитования.

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

КОНЦЕССИИ НА ВОДНЫХ РЕСУРСАХ

Илья Комаров,
доктор экономических наук

Зарубежный опыт

Государственный аудиторский орган Франции (Cour des Comptes) в 1997 г. представил доклад по "Местным службам водоснабжения и канализации", в котором отметил следующее:

1. "Отсутствие надзора и контроля за переданными объектами, усугубляющееся из-за отсутствия прозрачности, характерного для концессионной формы управления, привело к злоупотреблениям".

Например.

В Меце, одном из крупных городов страны, частная компания водоснабжения не предоставляла финансовой отчетности городскому совету в течение 20 лет; в Бандол-Савари (около Тулона) корпорация Vivendi на протяжении длительного времени выставяла городскому совету счета за одни и те же работы два раза в год.

2. Отсутствие конкуренции. При передаче в концессию практикуется "повторное использование процедуры переговоров", как правило, "с теми же компаниями" и "тенденция к пролонгации уже действующих контрактов" без использования тендеров, что обеспечивает "высокую чистую прибыль".

3. Рост цен. После 1992 г. цены на воду во Франции увеличивались в среднем на 10% в год. Главным образом их повышали приватизированные компании, это было связано, по утверждению компаний, в основном с необходимостью в масштабных инвестициях. Но, по данным независимых экспертов, во многих случаях рост цен с инвестициями не связан. "Рост цен необходимо рассматривать в связи с приватизацией".

4. Из практики вытесняется здоровое сотрудничество: все построено на закулисных соглашениях.

Во Франции транснациональные корпорации (ТНК) часто образуют совместные предприятия (СП) для получения водных концессий.

Например.

В Париже и в Сент-Этьен водные концессии были предоставлены компании, которая принадлежит Vivendi и Suez-Lyonnaise.

- Эти корпорации часто образуют СП для получения концессий в других странах мира. Так, в рамках "флагманского" проекта приватизации водоснабжение и канализация в Буэнос-Айресе перешли к компании Aguas Argentinas, которая представляет собой консорциум Suez-Lyonnaise и Vivendi - Aguas de Barselona и Anglian Waters.

В 1998 г. Suez-Lyonnaise и Vivendi заявили, что они будут бороться за водную концессию в Рио-де-Жанейро в составе совместного консорциума.

- В октябре 1995 г. консорциум корпораций Thames Water и Generale des Eaux выиграл контракт на водоснабжение и канализацию в Аделаиде (южная Австралия). Тогда же корпорация Thames Water в партнерстве с P&D выиграла еще один контракт по водоснабжению Сантьяго (Чили) на сумму 45 млн. фунтов и на срок в 22 года.

5. Неравные возможности. В докладе неоднократно подчеркивается неравенство возможностей названных ТНК и местных органов власти. Существующая система "оставляет выборных членов советов без поддержки в их взаимоотношениях с конгломератами, обладающими огромными политическим, экономическим и финансовым потенциалами".

6. Коррупция. За коррупцию были осуждены менеджеры корпораций Suez-Lyonnaise (в Гренобле) и Vivendi (в Реюньоне и в Ангулеме).

В аудиторском докладе (2000 г.), посвященном водоснабжению в самом Париже, где службы водоснабжения и канализации были отданы в концессию в 1985 г., указывается на "завышенные цены на воду" и на то, что "административные, правовые и финансовые взаимоотношения характеризуются отсутствием финансовой прозрачности".

Проверка финансовой отчетности, представленной корпорацией Suez-Lyon-naise, показала ее неадекватность: по представленным в докладе данным, "истинный размер прибыли в два с половиной раза превышает официально заявленные величины".

Корпорация Vivendi перечисляла предназначенные для ремонта средства вышестоящей компании, и фактический объем ремонтных работ был ниже заявленного.

СП Sager, которое, как предполагалось, будет регулировать деятельность Vivendi и Suez-Lyonnaise, фактически попало в зависимость от этих двух корпораций.

Кроме того, при заключении концессионных соглашений ТНК обычно настаивают, чтобы контракты, в которых определяются их обязанности, были коммерческой тайной.

Например.

- По контракту между WSSA (дочерняя компания Suez-Lyonnaise в ЮАР) и муниципалитетом Форт-Бьюфорт любому представителю общественности запрещается знакомиться с контрактом без прямого разрешения Lyonnaise des Eaux.

- Документы, связанные с приватизированной Будапештской канализационной компанией, где ТНК является Vivendi, держатся в секрете даже от членов городского совета. Все это происходит несмотря на то, что приватизация финансировалась ЕБРР, который утверждает, что его задачей является обеспечение "справедливого баланса" интересов потребителей и интересов муниципальных властей и частного сектора.

- Контракт, заключенный городским советом Гданьска и SAUR в 1992 г., оказался настолько неудачным, что уже через год пришлось проводить новые переговоры. Новый вариант контракта, тем не менее, также закрыт для общественности.

Все последнее десятилетие ТНК настоятельно рекомендовали использовать "французскую модель", в соответствии с которой частным компаниям предоставляются монопольные концессии на 30 лет. Однако, как показывает реальный опыт, такие концессии постоянно сопровождаются одними и теми же проблемами. Более того, нет никаких убедительных доказательств, что такие концессии обеспечивают более высокую эффективность, чем подрядчики государственного сектора.

При этом следует отметить, что все большее количество концессионных систем водоснабжения связано с увеличением водозабора.

Например.

- Частные подрядчики используют схемы оптового водоснабжения, предусматривающие контракты, которые позволяют получать гарантированную прибыль независимо от фактической потребности. Это характерно для компании водоснабжения BOT (Шеньдзу, Китай) с участием Vivendi и при финансировании Азиатским банком развития.

- Масштабный водный проект в горах Лесото связан с высокой коммерческой заинтересованностью в продаже воды в ЮАР без учета интересов охраны окружающей среды и потребителей: для потребителей в Йоганнесбурге плата за этот проект будет означать резкое повышение отпускной цены на воду. Более того, повышение отпускной цены на воду для муниципалитетов на 35% за период с 1995 по 1998 гг. в значительной степени связано именно с этим проектом.

- После приватизации водоснабжения в Англии и Уэльсе в 1989 г. за несколько лет из-за избыточного водозабора пересохли 20 водоемов. В 1998 г. компания Essex & Suffolk Water (дочерняя компания корпорации Suez-Lyonnaise des Eaux) была признана виновной в незаконном избыточном заборе воды на пяти объектах в графстве Суффолк в течение трех лет.

Негативное воздействие на окружающую среду при приватизации водного сектора определяется:

- повышенным загрязнением и ущербом для окружающей среды из-за снижения расходов на меры безопасности;

- увеличением водозабора и потреблением воды для повышения рентабельности.

При заключении концессионных соглашений предполагалось, что частные компании под общественным контролем не будут злоупотреблять своим монопольным положением. Однако на практике на мировом рынке развивается доминирование монопольных структур.

Однако в рамках большинства концессионных соглашений за последние 10 лет этих целей добиться не удалось.

Пожалуй, одной из наименее эффективных систем регулирования является британская система, где органы регулирования не могут проводить общественные слушания и не имеют особых рычагов воздействия, чтобы добиться проведения социально ответственной политики. Так, в конце 1999 г. регулирующие органы обязали компании снизить цены, но они не смогли добиться того, чтобы это требование было выполнено компаниями не за счет сокращения персонала, а за счет снижения прибыли. Майкл Мичер, министр правительства по вопросам водоснабжения, находит такую ситуацию неприемлемой: "Я не считаю массовые сокращения персонала обоснованными; компании водоснабжения в последние годы получали весьма неплохую прибыль и у них есть другие возможности для соблюдения предельно допустимых цен".

На Филиппинах органы регулирования находятся в еще более сложном положении, поскольку компании водоснабжения могут опротестовать их решения в международном экспертном совете, члены которого назначаются Международной торговой палатой (на этот совет юрисдикция страны не распространяется).

Таким образом, в зарубежной практике концессионного водообеспечения образовалось неравноправное партнерство частного и государственного секторов.

Корпорации Vivendi и Suez-Lyonnaise настолько прочно захватили мировой водный рынок, что даже крупнейшие ТНК мира не могут на него проникнуть, если они, конечно, не вступают в партнерские отношения с французскими корпорациями.

Например. <

p>- В течение первых 18 месяцев своей деятельности корпорация Azurix (дочернее предприятие американской транснациональной энергетической корпорации Enron) не смогла добиться сколько-нибудь существенного прорыва на рынок приватизированного водоснабжения и канализации. Компания утверждает, что это связано с тяжелой конкуренцией с французскими ТНК, и заявляет, что сосредоточит свои усилия "на небольших приобретениях и проектах, которые не столь привлекательны для гигантских (французских) водных компаний".

- Германская энергетическая ТНК RWE, которая сама по себе является гигантской корпорацией, до сих пор могла участвовать в международном водном бизнесе только в качестве партнера одной из ТНК Франции.

Так было в Берлине, где RWE действовала совместно с Vivendi и в Будапеште, где RWE совместно с Suez-Lyonnaise des Eaux участвовала в конкурсе на водоснабжение и совместно с Vivendi в конкурсе на канализацию.

Прямые данные о сравнительных затратах частных и государственных компаний водоснабжения и канализации встречаются редко. Одним из таких примеров является информация, полученная в рамках исследования для компании водоснабжения и канализации Стокгольма, что позволяет сравнить положение в городах сопоставимого размера в Швеции и Англии: эксплуатационные затраты государственных компаний Швеции были ниже, чем у приватизированных компаний Великобритании (табл.).

Таблица

**Затраты компаний водоснабжения и канализации
в Швеции и в Великобритании (1995 г.)**

Города	Вид собственности*	Затраты потребителя	Эксплуатационные расходы	Капиталь- ный ремонт	Прибыль на инвестиру- емый капитал
Стокгольм	М	0,28	0,17	0,03	0,09
Манчестер	Ч	0,91	0,40	0,20	0,31

Бристоль	Ч	0,83	0,48	0,19	0,15
Гетенбург	М	0,38	0,11	0,05	0,21
Кирклис	Ч	0,99	0,52	0,31	0,15
Хартлепул	Ч	0,73	0,35	0,08	0,29
Хельсингборг	М	0,42	0,42	0,05	-0,05
Ваверли	Ч	0,82	0,48	0,22	0,12
Рексхем	Ч	1,25	0,57	0,35	0,32
В среднем по Швеции		0,36	0,23	0,04	0,08
В среднем по Великобритании		0,93	0,48	0,20	0,23

Примечание. (М = муниципальная компания, Ч = частная компания). Затраты на поставку 1 куб. м воды в долл. США, с пересчетом по паритету покупательной способности.

В зарубежных странах широко используются контракты управления, заключаемые частными фирмами на управление водоснабжением и канализацией. Анализ работы частных фирм на основе таких контрактов также не выявляет их преимуществ в управлении водными объектами.

Например.

В 1995 г. PRASA, компания водоснабжения и канализации в Пуэрто-Рико, заключила контракт на управление с дочерней компанией французской THK Vivendi. В начале 1999 г. он был пролонгирован и расширен и сейчас распространяется на все сферы деятельности PRASA. Контракт оценивается в 145 млн. долл. в год и с этой точки зрения считаются весьма успешным. Однако анализ технической и других видов деятельности не выявил его эффективности.

В августе 1999 г. Контрольное бюро Пуэрто-Рико (заказчик) представило весьма критический доклад о контракте PRASA-Compania de Aguas. В документе упоминаются многочисленные нарушения, включая недостатки в обслуживании, ремонте и эксплуатации водопроводных и канализационных сетей; запрошенные финансовые отчеты были получены с опозданием, либо не были представлены вообще. Граждане, обращавшиеся с просьбами, не получали ответов на свои запросы, а некоторые потребители заявляли, что они не получали воды, но счета за воду поступали регулярно.

- К июлю 1999 г. предложенный компанией водоснабжения Будапешта бизнес-план был отклонен Муниципальным советом Будапешта, который не согласился с затребованным объемом платы за управление. В 1998 г., "несмотря на то, что компания работала с убытком на сумму 1,6 млрд. форинтов при объеме продаж в 13,8 млрд. форинтов, выплаты менеджерам составили 250 млн. форинтов. Отклоненный бизнес-план предусматривал на 1999 г. чистые убытки в 2,7 млрд. форинтов и предполагаемое снижение дохода от продаж компании на 5%". Еще раньше муниципальный материально-технический комитет назвал "ошибочной" такую практику, когда права на управление передаются на 25 лет. По мнению муниципального комитета, "сейчас стало очевидно, что эти мощные иностранные компании не хотят вкладывать свои собственные капиталы. На самом деле, они стремятся выкачать из нашей страны как можно больше денег в качестве платы за управление".

Вовлечение частного сектора в водоснабжение и канализацию может стать препятствием для достижения целей развития. Это происходит тогда, когда:

- потребители платят больше, а качество услуг снижается.

Так, в 1995 г. компания Aguas del Aconquija (дочерняя компания корпорации Generale des Eaux) получила концессию на 30 лет на водоснабжение в провинции Тукуман (Аргентина). Тарифы на воду удвоились, компания не выполнила обещанную инвестиционную программу, а поставляемая вода "стала коричневой". После того, как большинство потребителей отказались оплачивать счета, компания расторгла контракт, и службы водоснабжения и канализации вновь перешли под государственный контроль.

Впоследствии корпорация Vivendi подала иск на сумму 100 млн. долл. против правительства, который в настоящее время рассматривается арбитрами ICSID (Международный центр разрешения инвестиционных споров).

- коммерческие соображения приводят к искажению приоритетов развития, таких как охват услугами водоснабжения и канализации бедных городских районов.

Так, компания Aguas Argentinas, приватизированная компания водоснабжения и канализации большого Буэнос-Айреса, не смогла собрать необходимые средства для расширения сети водоснабжения в бедных кварталах и в результате понесла убытки в размере 60 млн. долл. После этого компания применила перекрестное субсидирование, повышая тарифы для всех потребителей на 2-4 долл. каждые два месяца, чтобы покрыть "социальные" затраты на расширение. Потребители оспаривают законность такого повышения цен.

- В декабре 1999 г. британская компания Biwater отказалась от реализации масштабного водного проекта в Зимбабве, поскольку этот проект не мог обеспечить уровень прибыли на вложенный капитал, которого требуют частные инвесторы. Как заявил менеджер компании: "Мы рассматриваем вопрос о том, что представляют собой конечные потребители и способны ли они платить по тарифам. С социальной точки зрения проекты подобного рода жизнеспособны, но с точки зрения частного сектора это к сожалению не так".

- Гарантии рентабельности, предоставляемые правительствами и местными органами власти водным ТНК, по сути, являются долговыми обязательствами.

В случае инфраструктурных проектов, таких как проекты в области водоснабжения, использование приватизации для финансирования инвестиций больше напоминает кредиты, а не приобретение акций. Правительство может быть вынуждено платить независимо от того, необходимо водоснабжение или нет, могут устанавливаться фиксированные цены в долл., чтобы свести к минимуму риск, связанный с изменением валютного курса. Весь риск берет на себя принимающая страна. В отличие от кредитных соглашений, для сделок подобного рода меры облегчения долга не используются. С финансовой точки зрения, маловероятно, чтобы это был наиболее дешевый метод финансирования инфраструктурных инвестиций.

Кроме того, в рамках соглашений "строительство-эксплуатация-передача" государственные органы развивающихся стран часто должны принимать на себя обязательства закупать оптовые объемы воды независимо от возможной величины спроса в будущем. Когда соглашения "строительство-эксплуатация-передача" сопровождаются еще и контрактами "потребляй или плати", государственные органы гарантируют доходы ТНК за счет налогоплательщиков/потребителей.

Так, недавно корпорации Vivendi и Marubeni получили многостороннее финансирование для реализации соглашения "строительство-эксплуатация-передача" в Шеньдзу (Китай). В рамках этого соглашения местный муниципалитет будет покупать воду по контракту "потребляй или плати".

Подобные меры используются и в рамках водных концессий в странах с переходной экономикой, где компании перекладывают возможные потери на налогоплательщиков. Например, в Пекше и Сегеде (Венгрия) и в Пльзене (Чешская Республика) в контрактах по концессиям предусматривается, что если тарифы не будут достаточно велики, чтобы обеспечить доход от эксплуатации, то убытки компаний будут покрываться муниципалитетами.

- стратегия ТНК приводит к тому, что инвестиции в местные системы водоснабжения и канализации используются в спекулятивных целях - для перекрестного субсидирования деятельности в других странах и в других сферах.

Крупнейшие водные ТНК имеют интересы и за пределами сектора водоснабжения и канализации. В случае, если доходы от водных концессий инвестируются в других странах или на операции другого рода, то местные приоритеты развития могут оказаться под угрозой.

Так, корпорация Vivendi использует мировой сектор водоснабжения и канализации для финансирования других направлений своей деятельности.

В январе 2000 г. эта корпорация заявила, что общая задолженность промышленной группы (16,5 млрд. евро) будет отнесена на счет предприятий водоснабжения, энергетики, обработки отходов и транспорта (так называемое "экологическое подразделение"), а телекоммуникационное подразделение долгов иметь практически не будет. Если учесть величину объема продаж "экологического подразделения" в 1999 г. (22,2 млрд. евро), то эта задолженность, по сути, является дополнительным сбором в 4% за услуги по водоснабжению, переработке отходов и транспорту с каждого потребителя корпорации во всех регионах мира.

Коррупция является спутником концессионных отношений.

Причины этого четко сформулированы в докладе Всемирного банка: "... процесс приватизации сам по себе может

провоцировать коррупцию. Фирма может заплатить за право принимать участие в конкурсе или за ограничение числа участников такого конкурса. Она может заплатить за заниженную оценку стоимости имущества, подлежащего аренде или продаже, или за льготное отношение к себе в процессе отбора ... фирмы, которые платят, могут рассчитывать не только на получение контракта или на победу на приватизационном аукционе, они могут также рассчитывать на неэффективные субсидии, монопольные преимущества и на менее жесткое регулирование в будущем..."

Например.

- В Гренобле, в 1996 г., бывший мэр и министр правительства, а также один из высших менеджеров корпорации Lyonnaise des Eaux (в настоящее время корпорация называется Suez-Lyonnaise des Eaux) были приговорены к тюремному заключению за взятки при получении контракта на водоснабжение и канализацию для дочерней компании.
- В Ангулеме, в 1997 г., бывший мэр получил два года тюрьмы и два года условного заключения за получение взяток от компаний, участвующих в тендере на контракты, включая Grenerale des Eaux.
- Исполнительные сотрудники компании Grenerale des Eaux были осуждены за попытку подкупа мэра Сен-Дени с целью получения концессий на водоснабжение и канализацию.
- В компаниях Suez-Lyonnaise и Vivendi, а также в Bouygues сейчас проводится расследование коррупции в строительных подразделениях. При этом ситуация рассматривается как "согласованная система нецелевого использования государственных средств".

В период с 1989 по 1996 гг. эти компании создали картель для проведения строительных работ в школах в провинции Иль-де-Франс. Контракты на сумму 2,8 млрд. франков (около 500 млн. долл.) распределялись между тремя группами. Эта система работала с использованием систематической, почти бюрократизированной политической коррупции: отчисления в размере 2% от всех полученных контрактов передавались для финансирования всех крупных политических партий провинции.

- В Лесото расследуется деятельность дочерних компаний десятка ТНК из Великобритании, Франции, Италии, Германии, Канады, Швеции и Швейцарии (в том числе Suez-Lyonnaise, Bouygues и RWE), связанная с выплатой взяток за получение контрактов в рамках водного проекта в горном Лесото.
- По сведениям британской полиции, подавляющее большинство дел о коррупции в самой Великобритании связано с получением контрактов. Британские ТНК используют такой же подход и к контрактам за рубежом. Это подтверждает дело 1999 г., когда бывший министр Эткин был приговорен к тюремному заключению. Это было связано с тем, что британская ТНК GEC согласилась заплатить 10% от ожидаемой величины продаж в качестве комиссионных и перевести эту сумму на банковский счет, который контролировался адвокатом Эткина.

В 1997 г. два консорциума, возглавляемые, соответственно, Thames Water и Lyonnaise des Eaux, получили концессии на водоснабжение в Джакарте. В состав обоих консорциумов входили компании, принадлежащие друзьям президента Сухарто. После его свержения, даже сами консорциумы признали, что эти концессии незаконны. Однако заключенные новые контракты также подверглись серьезной критике, поскольку информация о них была недостаточной, предусмотренные цены были завышенными, а сын Сухарто сохранил за собой пять процентов акций в новом предприятии Thames Water.

Транснациональные корпорации, стремящиеся получить концессии или контракты от правительственных структур, обязательно устанавливают тесные контакты с политиками и партиями для защиты своих интересов.

Например.

- Энергетическая ТНК США Enron, активно действующая сейчас в приватизированных компаниях водоснабжения в Азии через свою дочернюю корпорацию Azurix, использует такую практику на всех континентах, в том числе и в самих США.

В состав членов совета директоров и специальных советников входили В.Грэм, руководитель президентской администрации при Р.Рейгане, Госсекретарь Дж.Бейкер и министр торговли Р.Мосбахер при президенте Буше, министр финансов Л.Бентсен при президенте Клинтоне. За период с 1993 по 1997 гг. корпорация пожертвовала федеральным кандидатам и партиям 1,2 млн. долл., а глава корпорации К.Лей и его жена пожертвовали в 1997 г. на политические цели 224 тыс. долл.

В сентябре 1998 г. корпорация пожертвовала лейбористской партии 15 тыс. фунтов для оплаты мест на ужине при проведении партийной конференции. Это произошло как раз в то время, когда корпорация интенсивно лоббировала против политики лейбористов по поддержке угольных электростанций.

В Индии во время избирательной кампании 1995 г. корпорацию Enron открыто обвиняли в коррупции.

- Корпорация Enron "приручает" и сотрудников регулирующих органов - в корпорации работали ключевые сотрудники регулирующих органов США, Норвегии и Великобритании.
- Подобная традиция политических контактов характерна и для транснациональных корпораций Франции: Дж.Моно, председатель Suez-Lyonnaise des Eaux, в свое время был генеральным секретарем партии Жака Ширака в бытность его мэром Парижа в 1985 г., когда водоснабжение и канализация в столице Франции были приватизированы корпорациями Lyonnaise des Eaux и Generale des Eaux.

Предполагалось, что концессионные отношения позволят получить экономический эффект за счет конкуренции между компаниями. В случае водоснабжения и канализации, однако, чаще наблюдается сговор небольшого числа компаний, действующих в мире, чем какая-либо реальная конкуренция.

Деятельность частных компаний водоснабжения и канализации приводит к ограничению конкуренции:

- глобальный рынок водоснабжения и канализации контролируется несколькими крупными ТНК, которые часто действуют совместно;
- частные компании предоставляют контракты на выполнение работ своим собственным дочерним предприятиям.

Например.

- Водным компаниям Великобритании никогда не приходилось конкурировать за монопольное положение в регионах. Они получили монопольные концессии на 25 лет.
- В соответствии с законодательством ЕС, водные концессии относятся к числу немногих государственных контрактов, для которых не требуется проведения конкурсных торгов.
- Во Франции в приватизированном секторе водоснабжения и канализации доминируют три частных конгломерата - Vivendi, Suez-Lyonnaise des Eaux и SAUR/Bouygues.

Эти же компании являются основными игроками на международном рынке, вместе они контролируют более 70% рынка водоснабжения и канализации.

В аудиторском докладе 1997 г. отмечалось, что отрасль характеризуется "организованной конкуренцией" и что конкуренции избегают при помощи "постоянного использования процедуры переговоров".

Например.

- Практика ухода от конкуренции используется ТНК и в развивающихся странах. Так, до 1998 г., все контракты в странах Центральной и Восточной Европы заключались без использования конкурсных торгов.

Дочерняя компания корпорации SAUR/Bouygues, которая и так обеспечивает водоснабжение в Абиджане (Кот-д-Ивуар), получила в 1987 г. концессию на водоснабжение и канализацию во всей стране без каких-либо конкурсных торгов. Это самая крупная водная концессия в мире.

В практике работы приватизированных водных компаний, контракты на строительные работы и другие контракты часто передаются другим дочерним предприятиям компании, имеющей концессию, без проведения открытых торгов, что позволяет завышать цены.

Например.

- В феврале 2000 г. аудиторский орган региона Парижа проводил расследование злоупотреблений в компании Sager (совместное предприятие Парижского муниципалитета, Vivendi и Suez-Lyonnaise des Eaux), которые позволили распределять контракты на проведение работ между ограниченным числом компаний.
- Корпорации Vivendi принадлежит 49% акций компании Szegedi Vizmu, которая имеет концессию на водоснабжение в Сегеде (Венгрия). Была также создана отдельная компания-подрядчик, которая на 70% принадлежит Vivendi и на 30% местному муниципалитету.

Компания Szegedi Vizmu ежегодно выплачивает компании-подрядчику фиксированную сумму за проведение всех работ по обслуживанию (эта сумма считается "весьма завышенной"). Более того, компания-подрядчик имеет

исключительное право на получение от Szegedi Vizmu контрактов на проведение работ.

Такая система позволяет корпорации Vivendi использовать компанию-подрядчика для вывоза из страны значительной части прибыли, которую получает Szegedi Vizmu.

Таким образом, обзор зарубежных источников отражает негативные результаты практики водных концессий. Для водных концессий характерно повсеместное отсутствие прозрачности финансово-хозяйственной деятельности.

При концессионной деятельности падает качество обслуживания, ремонта оборудования, ухудшается эксплуатационная деятельность, растет плата за пользование водными ресурсами, полностью отсутствует конкуренция, развивается взяточничество, растет коррупция.

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

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ*

Виктор Савельев,

доктор экономических наук,

профессор,

академик Международной академии информатизации

Региональный прогноз

Долгосрочный региональный прогноз инвестиций в основной капитал федеральных округов разработан с использованием параметров социально-экономического развития России на период до 2015 г., содержащихся в работах Совета по изучению производительных сил, определяющих основные показатели, этапность экономического роста и формирования инвестиционного климата¹ В прогнозе на период до 2015 г., выполненном в двух сценарных вариантах, выделяются три этапа формирования инвестиционного климата в России.

Потребность в инвестициях в основной капитал федеральных округов определялась исходя из прогнозируемого роста валового регионального продукта (ВРП), результатов анализа состояния экономики и финансов округов, капиталоемкости производства. Динамика инвестиций в основной капитал определена применительно к более благоприятным (сценарий 1) и осложненным (сценарий 2) условиям развития. Ускоренная динамика накопления в первом сценарии является стимулятором роста ВРП и инвестиционных ресурсов в регионах. Учитывалось, что инвестирование социального развития в сценарии 1 превышает темпы роста во втором. С позиций социального развития и накопления человеческого капитала сценарий 1 инвестиционной активности и повышения доли накопления в ВРП является более предпочтительным. Кроме того, более высокая инвестиционная активность способствует накоплению национального богатства, основные элементы и факторы которого, в свою очередь, выступают генераторами роста инвестиционной емкости и повышения спроса на инвестиционные ресурсы.

На первом этапе, в период до 2005-2007 гг., сохранится существующий инвестиционный климат, ограниченность возможностей накопления капитала и его трансформации в инвестиции. Кредитные ресурсы банков все еще не займут значительного места в общем объеме инвестиций. Накопления в домашнем секторе преимущественно будут направлены на инвестирование внутренних потребностей населения и не будут трансформироваться в инвестиции для других сфер экономики.

Инвестиционный потенциал реального сектора экономики в эти и последующие годы будет формироваться преимущественно за счет финансовых ресурсов предприятий и амортизационных отчислений. Рост производства будет в значительной мере достигаться за счет поддержания имеющихся свободных мощностей, модернизации и реструктуризации производства. Резервы мощностей на ближайшие годы оцениваются примерно в 30-40% при наибольших возможностях их использования в легкой, химической и нефтехимической промышленности, машиностроении, цветной металлургии. Вместе с тем, будет обостряться проблема массового выбытия основных фондов (ОФ), в первую очередь устаревшей техники, машин и оборудования в машиностроении и в легкой промышленности. Это потребует значительной мобилизации всех видов инвестиционных ресурсов и накоплений, что может стать стимулом к повышению инвестиционного спроса и к росту доли накоплений в ВВП.

Прогноз региональной инвестиционной активности учитывал также, что именно на первом этапе, в условиях наибольшей ограниченности финансовых ресурсов, могут сильнее всего проявиться противоречия между:

- 1) общероссийскими интересами и региональными устремлениями;
- 2) интересами ускорения развития, повышения конкурентоспособности экономики страны и преодоления экономической отсталости и депрессивности отдельных регионов.

Сохранятся различия между интересами регионов-доноров и регионов-реципиентов, между регионами, оказавшимися на разных полюсах правовой асимметрии государственного устройства.

Эти противоречия способны создавать угрозы национальной безопасности страны.

На втором этапе, в 2006-2010 гг., ожидается повышение инвестиционной активности в связи с более масштабной модернизацией и реструктуризацией производства, более активным вовлечением финансового потенциала регионов и межотраслевых комплексов в инвестиционные процессы. В условиях предполагаемого улучшения экономической конъюнктуры, сохранения геополитической стабильности и укрепления вертикали власти региональные и воспроизводственные факторы будут играть преобладающую роль в формировании инвестиционного климата регионов.

На третьем этапе, после 2010 г., инвестиционная деятельность будет больше ориентироваться на достижение нового качества ОФ реальной экономики и значительное повышение уровня квалификации и дисциплинированности трудового потенциала. Это прежде всего относится к старопромышленным районам. По мере формирования полноценной институциональной системы общероссийского инвестиционного рынка и упрочения законодательно защищенных процедур трансформации капиталов и сбережений в инвестиции будут созданы предпосылки для сокращения региональных различий в инвестиционном климате.

С использованием результатов анализа инвестиционной деятельности в регионах, принятых стратегических положений и условий, была определена потребность в инвестициях федеральных округов России (табл. 1).

Таблица 1

**Прогноз потребности в инвестициях в основной капитал
по федеральным округам**

темпы роста, %

Показатели по округам	2001–2005 гг.		2006–2010 гг.		2011–2015 гг.	
	Вариант		Вариант		Вариант	
	1	2	1	2	1	2
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ						
ВРП	133	127	139	127	138	129
Инвестиции	140	135	152	141	156	144
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ						
ВРП	126	121	127	121	132	124
Инвестиции	134	130	139	133	149	135
ЮЖНЫЙ						
ВРП	123	119	124	119	128	121
Инвестиции	132	125	132	128	133	131
ПРИВОЛЖСКИЙ						
ВРП	132	127	129	122	134	125
Инвестиции	39	134	143	135	147	139
УРАЛЬСКИЙ						
ВРП	118	114	119	115	121	116
Инвестиции	118	115	123	120	125	120

СИБИРСКИЙ						
ВРП	117	114	116	115	119	116
Инвестиции	129	124	129	126	135	128
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ						
ВРП	122	118	121	117	126	119
Инвестиции	129	119	131	133	153	138
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ						
ВРП	127	120	127	121	132	124
Инвестиции	129	124	138	132	144	135

Темпы роста инвестиций в основной капитал будут выше темпов экономического роста во всех округах, особенно в варианте ускоренного развития, который сочетает повышенный спрос на инвестиции в реальную экономику и в социальную сферу. Даже при ожидаемом значительном росте доли валовых накоплений в ВВП и их капитализации практически повсеместно будет ощущаться недостаток собственных инвестиционных ресурсов. Это ставит реализацию стратегии устойчивого экономического роста в зависимость от возможностей привлечения иностранного капитала и современных технологий. В перспективе ожидаются значительные сдвиги в территориальной структуре инвестиционной деятельности даже в масштабе таких крупных территориальных образований, как федеральные округа (табл. 2).

Для реализации наиболее прогрессивных сдвигов в структуре экономики и достижения максимально возможных темпов развития экономики страны самые высокие темпы роста инвестиций в основной капитал целесообразно обеспечить в Центральном и Приволжском федеральных округах, где сосредоточены основной экономический и научно-технический потенциалы (НТП), трудовые и финансовые ресурсы страны, наиболее современные производства.

Таблица 1

Территориальная структура инвестиций в основной капитал (вариант 1)

(РФ = 100 %)

Федеральные округа	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
Центральный	26,2	27,7	30,4	32,9
Северо-Западный	10,1	10,3	10,4	10,8
Южный	11,3	11,3	10,9	10,1
Приволжский	16,8	17,7	18,4	18,8
Уральский	23,0	20,7	18,4	16,0
Сибирский	8,2	8,0	7,5	7,1
Дальневосточный	4,4	4,3	4,1	4,3

Доля этих округов в территориальной структуре инвестиций может увеличиться с 43 до 51,7%. Это обеспечит ускоренное развитие профилирующих отраслей их хозяйства, расширение в структуре промышленности с 46 до 51%, ВВП - с 50 до 58%.

В 2015 г. на долю Центрального федерального округа при благоприятном варианте развития будет приходиться 33% общероссийских инвестиций в основной капитал, Приволжского - 18,8%. При этом сохраняются их донорские функции в бюджетной системе страны.

Собственных инвестиционных ресурсов для прогнозируемого развития будет недостаточно даже в относительно благополучном Центральном округе. Потребуется значительное привлечение иностранных инвестиций для модернизации производства, а также перераспределение инвестиционных ресурсов между субъектами РФ в округе.

Крупными масштабами инвестиционной деятельности и высокой капиталоемкостью профилирующих отраслей хозяйства выделяется Уральский федеральный округ. Здесь сосредоточено 23% инвестиционной деятельности страны. Это один

из наиболее эффективных регионов России. В его составе мощная, мирового значения нефтегазовая база сочетается с металлурго-машиностроительным комплексом Среднего Урала, способным обеспечивать потребности добывающих отраслей важнейшими средствами производства. В основе этого симбиоза лежат долговременные взаимные интересы, определяющие экономическую устойчивость округа. В перспективе же значение округа в структуре инвестиций снизится значительно - до 16%.

Высокая капиталоемкость ведущих производств, их зависимость от конъюнктуры мирового рынка и стратегическая заинтересованность страны в максимально возможной мобилизации инвестиционных ресурсов для создания основ постиндустриальной экономики являются факторами, ограничивающими рост инвестиций в добывающие и металлургические производства, в выпуск металлоизделий, не связанных с добычей и транспортом нефти и газа. Продолжающееся проедание разведанных запасов и форсирование наиболее продуктивных скважин с целью максимального использования благоприятной конъюнктуры сегодня неизбежно отрицательно скажется на будущей экономике нефтяной промышленности. Это главные причины прогнозируемого роста капиталоемкости поддержания достигнутого уровня добычи нефти, понижения темпов развития нефтяной промышленности в округе.

Выше средних по России ожидаются темпы роста инвестиций в основной капитал Северо-Западного федерального округа. В структуре хозяйства преимущественное развитие получают менее капиталоемкие наукоемкие и высокотехнологичные отрасли и производство товаров народного потребления в Санкт-Петербурге, Мурманской и Ленинградской областях. Удельный вес округа в территориальной структуре инвестиций повысится почти на один процентный пункт.

Ниже среднего по стране оцениваются возможный спрос на инвестиции Южного федерального округа, экономическая структура которого не претерпит серьезных изменений. Сохранится агропромышленная и рекреационно-оздоровительная направленность развития. С 11,3 до 10,1% сократится значение округа в общероссийских инвестициях. Наиболее активная инвестиционная деятельность ожидается в Краснодарском крае и Астраханской области. Ограниченность собственных финансовых и материально-технических ресурсов, инвестиционная непривлекательность большинства отраслей, производящих непродовольственные товары, не позволяют в ближайшие 10-15 лет преодолеть экономическую отсталость республик Северного Кавказа. Ни одна из них не сможет выйти даже на средний по России уровень производства ВРП на душу населения.

Высокая капиталоемкость развития профилирующих производств и меньшая капиталоемкость сырьевых отраслей, повышенная стоимость строительства и жизни населения, отток его из северных, неблагоприятных для жизни людей районов сдерживают рост производительных сил и освоение природных богатств восточных районов. Страна еще не располагает собственными финансовыми ресурсами, необходимыми для крупномасштабного использования природных богатств этих районов, ограничиваясь хозяйственным освоением наиболее ценных и инвестиционно привлекательных природных богатств. Большинство регионов Сибири и Дальнего Востока пока не имеют условий для роста выпуска конкурентоспособной продукции обрабатывающих отраслей промышленности. Основное внимание предстоит уделить восстановлению и модернизации сложившихся профилирующих производств.

Ожидаемое существенное сокращение удельного веса в общероссийских инвестициях в основной капитал Сибири и Дальнего Востока весьма нежелательно с геополитических позиций. Рост инвестиций в основной капитал Сибирского федерального округа за 2001-2015 гг. может составить 2-2,3 раза, что приведет к сокращению доли округа в территориальной структуре инвестиций с 8,2 до 7,1%. Более 60% вложений в основной капитал предстоит сделать в экономику Красноярского края (около 25%), Кемеровской, Иркутской и Новосибирской областей. Одна из главных стратегических задач страны - преодолеть сложившиеся в округе негативные тенденции в инвестиционной деятельности Сибири.

Несколько более значительным оценивается рост инвестиций на территории Дальневосточного федерального округа (2,2-2,6 раза). Доля округа в общероссийских инвестициях сократится. Инвестиционная активность в большей мере будет определяться притоком иностранных инвестиций. Около 70% вложений сосредоточится в Республике Саха (Якутия), Хабаровском крае и Сахалинской области, которые сохранят свои позиции среди регионов с превышающими средние показатели производства ВРП на душу населения. Вместе с тем, по-прежнему среди субъектов РФ с самыми низкими душевыми показателями останутся автономные округа, Амурская область и Еврейская автономная область.

Прогнозируемый экономический рост будет способствовать сокращению региональных различий в долях инвестиций, финансируемых за счет собственных источников округов. В 1999-2000 гг. 68-71% инвестиций в основной капитал финансировалось за счет собственных источников субъектов РФ Приволжского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Это менее привлекательные для внешних инвесторов территории в условиях переходного периода. На территории Уральского и Северо-Западного округов за счет собственных источников финансировалось 63-65% капиталовложений, в Центральном - 55% и в Южном федеральном округе - 43%.

При прогнозируемых достаточно высоких темпах экономического роста и сокращении межрайонных различий нет оснований для повышения доли собственных источников в финансировании инвестиций. Весьма вероятно, что их значение будет во многих, ныне мало привлекательных для внешних инвесторов районах даже снижаться, а привлеченных, особенно зарубежных, повышаться.

Прогнозируемый экономический рост обеспечен имеющимся природно-ресурсным, трудовым и экономическим потенциалом. Для реализации возможностей роста определена потребность инвестиций в основной капитал, которая в условиях длительного кризиса и недофинансирования российской экономики еще длительное время не сможет обеспечиваться за счет собственных источников финансирования субъектов РФ. Постепенно, по мере роста сбережений собственные инвестиционные возможности будут увеличиваться. Но весьма неравномерно. Прежде всего, в районах, уже находящихся в лучшем положении. Но, даже здесь не обойтись без привлечения внешнего капитала.

Особо острым недостаток собственных инвестиционных ресурсов ожидается в Дальневосточном, Сибирском и Приволжском федеральных округах. Здесь сложилась самая низкая активность воспроизводственной деятельности, слабо реализуются инвестиционно привлекательные проекты. Для выхода этих округов на прогнозируемый уровень развития потребуется крупное привлечение внешнего капитала, способного удовлетворить до 50-60% потребностей в инвестициях.

Лучше обеспечен собственными инвестиционными ресурсами Уральский федеральный округ. Для поддержания достигнутого уровня развития нефтедобычи и ее расширения желательно более значительное привлечение внешнего капитала.

Прогнозируемое развитие экономики и инвестиций федеральных округов рассчитано при благоприятных внешних и внутренних условиях. Для достижения прогнозируемых темпов развития потребуется максимально мобилизовать внутренние и внешние инвестиционные возможности. Инвестиционная привлекательность российской экономики для иностранных и отечественных инвесторов может оказаться ниже прогнозируемой, а возможности мобилизации собственного инвестиционного потенциала будут меньше. Тогда прогноз социально-экономического развития федеральных округов окажется не столь оптимистичным. Но при этом общая стратегическая направленность территориального развития экономики в основном сохранится.

Примечания

**Продолжение. Начало см. "Обозреватель - Observer". 2003. № 3.*

¹Долгосрочное прогнозирование территориального экономического развития России. Методологические основы и прогноз на период до 2015 года. М.: СОПС, 2002.

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

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Вячеслав Герасимов,

психологических наук,
профессор

Заира Ахмедова,

ведущий инспектор Счетной палаты РФ

Совершенствование парламентского финансового контроля

В мире издавна существует практика парламентского контроля, основанная на идеях разделения единой государственной власти на несколько независимых, но взаимосвязанных ветвей власти, которые могли бы сотрудничать и контролировать друг друга (Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо). Право утверждения и контроля исполнения бюджета рассматривается как "королевское право" парламента.

В России, где парламент институализировался значительно позже, чем в странах Западной Европы, неотъемлемой частью государственного устройства был вневедомственный государственный контроль. Возникновение в России парламентского контроля связано с учреждением в 1905 г. Государственной Думы. В Высочайшем манифесте "Об усовершенствовании государственного порядка" говорилось: "Установить как незыблемое правило, ...чтобы выборным от народа обеспечена возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей".

Ведению Государственной Думы подлежали:

- финансовые сметы министерств и главных управлений;
- государственная роспись доходов и расходов, а также денежных ассигнований из казны, в т.ч. не предусмотренных росписью;
- отчет государственного контроля по исполнению государственной росписи; дела об отчуждении части государственных доходов или имуществ, требующих разрешения императора;
- дела о постройке железных дорог при непосредственном распоряжении казны и за ее счет;
- дела об учреждении акционерных кампаний при условии изъятий из действующих законов; сметы и раскладки земских повинностей в местностях, в которых не введены земские учреждения;
- дела о повышении земского или городского обложения, установленного земским собранием и городскими думами.

Однако эти правовые акты так и не были применены. Манифест от 20 февраля 1906 г. заменил право контроля правом запроса.

Впервые бюджет рассматривался во II Государственной Думе начала XX в. В деятельности III Думы бюджетные вопросы уже занимали большое место.

Например, она пыталась вывести государственного контролера из состава Совета Министров, обеспечить его независимость за счет установления системы несменяемости контролеров и ревизоров по образцу счетных палат Западной Европы.

После Октябрьской революции 1917 г. система государственного контроля претерпела кардинальные изменения.

Декрет СНК от 26 ноября 1918 г. "О производстве Государственным контролем ревизий" утвердил "Правила предварительной и фактической ревизии хозяйственно-финансовой и промышленной деятельности правительственных и общественных учреждений и предприятий" с точки зрения их законности, правильности хозяйствования и целесообразности использования.

В дальнейшем была создана объединенная система партийно-государственного финансового контроля, включающая в себя предварительный и последующий контроль учета, хранения и расходования всех денежных средств и материальных ценностей государственных, кооперативных и других организаций.

Новый этап в развитии внешнего финансового контроля в России связан с Законом "О народном контроле в СССР" (1979 г.). В Законе указывалось, что "Верховный Совет ССР образует Комитет народного Контроля СССР, возглавляющий систему органов народного контроля".

На эти органы возлагалось:

- осуществление систематического контроля за ходом выполнения государственных планов и заданий,
- борьба за выявление и использование резервов народного хозяйства, за повышение эффективности общественного производства, экономное расходование трудовых, материальных и денежных средств,
- внедрение в производство всего нового, прогрессивного.

Народный контроль должен был решительно выступать против нарушений государственной дисциплины, проявлений местничества, ведомственного подхода к делу, бесхозяйственности и расточительства.

Имея широкие права, комитеты народного контроля не имели специального аппарата финансового контроля. В результате основная нагрузка в сфере бюджетно-финансового контроля ложилась на Министерство финансов СССР, его контрольно-ревизионное управление, включая органы на местах. Преобладающим стал внутренний, внутриведомственный контроль. Поэтому на Пленуме ЦК КПСС в июне 1987 г. была поставлена задача создания единой, целостной системы контроля в стране. Однако уже в 1990 г. возобладала другая точка зрения: 16 июня 1990 г. I Съезд народных депутатов РСФСР принял Постановление "Об упразднении органов народного контроля в России".

Новый этап развития парламентского финансового контроля связан с принятием Конституции РФ (1993 г.), Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" (1995 г.), Указа Президента РФ "О государственном финансовом контроле" (1996 г.), Федерального закона "Бюджетный кодекс Российской Федерации" (1998 г.) и др.

На становление парламентского финансового контроля 90-х гг. в России оказал большое влияние зарубежный опыт.

Анализ законодательства зарубежных стран свидетельствует, с одной стороны, о многообразии форм внешнего финансового контроля, с другой стороны, о единстве, общности в содержательном смысле функций и принципов этого контроля.

За рубежом внешний финансовый контроль за исполнением бюджета осуществляется специальным финансово-контрольным органом - Счетной палатой (Австрия, Германия, Испания, Франция), генеральным отчетным управлением (США), Офисом генерального аудита (Канада, Швеция), комитетом государственной отчетности (Великобритании), счетным судом (Бразилия, Румыния, Португалия, Турция) и др.

Как правило, на органы внешнего финансового контроля возлагается ответственность за:

- аудит государственных финансов (доходов и расходов),
- обеспечение финансовой безупречности и подотчетности государственной системы и др.

Так, в Австрии Счетная палата обязана осуществлять всеобъемлющий (внешний) финансовый контроль исходя из принципов бухгалтерской правильности, экономичности, экономической эффективности и целесообразности использования бюджетных средств. Счетная палата должна давать заключения на новые законодательные акты, в частности, в отношении их финансовых последствий. В отличие от других стран Счетная палата Австрии сама готовит итоговый отчет о финансовой деятельности Федерации. Совместно с Министерством финансов Счетная палата регламентирует правила финансовой отчетности на федеральном уровне.

В Великобритании Национальное контрольное управление обладает полномочиями изучать экономичность, эффективность и рентабельность использования бюджетных средств, но не уполномочено проверять бюджетные показатели, подготавливаемые правительственными органами. Выплаты из Консолидированного фонда и Фонда национальных займов производятся только в форме кредита, предоставляемого Министерству финансов

начальником Национального контрольного управления, в сумме, соответствующей закону.

В Греции аудит исполнения государственного бюджета, проводимый Судом Аудита, включает три основных задачи:

- призвать тех, кто управляет государственными средствами (как распорядителей, так и бухгалтеров), к отчету перед Судом Аудита;
- рассматривать любые споры, возникающие при проверках;
- информировать законодателей о юридически правомочном и надлежащем управлении государственными средствами со стороны исполнительной власти.

Ст. 136 Конституции Испании определяет Счетную палату как "высший орган финансовой проверки отчетов и экономического управления государства, а также государственного сектора экономики". Законодательные акты, регулирующие деятельность Счетной палаты Испании, дают ей право предлагать меры по совершенствованию экономико-финансового управления государственного сектора.

Во Франции закон 2001 г. устанавливает представление бюджета через задачи и программы, соответственно Счетная палата с 2007 г. начнет осуществлять сертификацию "законности, правдивости и правильности счетов государства".

В Литве закон о структуре бюджета требует, чтобы отчет высшего органа финансового контроля включал оценку использования утвержденных ассигнований на достижение программных целей с позиций эффективности, степени достижения программных целей, соблюдения закона.

В Канаде контроль государственных финансов осуществляется посредством аудита программ правительства и финансовой деятельности по факту (апостериори). Основное требование к расходованию средств - целевое использование, экономичность и эффективность, наличие процедур для измерения эффективности программы.

В Германии Федеральная счетная палата наделена правом проверки всех решений, которые приводят к изменениям доходов или расходов. Одним из направлений ее финансового контроля является рентабельное и экономное использование средств, возможность выполнения задач при меньшей численности персонала или при меньших материальных затратах или же возможность более эффективного их выполнения другими методами.

В США Генеральное отчетное управление, кроме выполнения контрольных функций, осуществляет:

- анализ и оценку программ;
- разработку отдельных статей или законопроектов в целом;
- разработку методик анализа и оценки финансовой деятельности;
- установление или утверждение форм отчетности;
- ведение банка данных по финансовым вопросам и др.

В функции Бюджетного управления конгресса США входит:

- разработка ежегодных докладов по бюджету;
- разработка прогнозов экономического воздействия финансовых законопроектов и резолюций;
- составление пятилетнего прогноза поступлений налогов в бюджет и текущих расходов правительства;
- проведение исследований по различным вопросам бюджетной политики.

Анализ современного отечественного и зарубежного опыта показывает, что в современных условиях основной целью парламентского финансового контроля является не только обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевое и эффективное использование, достижение высокого уровня бюджетной дисциплины, но и создание эффективной системы бюджетного финансирования, вскрытие отклонений от принятых стандартов, нарушений принципов законности, эффективности, целесообразности, экономного расходования средств.

Парламентский финансовый контроль - это контроль исполнения бюджета, отличающийся от других направлений государственного финансового контроля (например, налогового, валютного) объектом (предметом), составом контролирующих органов и контролируемых лиц, целями, задачами и содержанием. Соответственно и контрольная деятельность осуществляется с использованием специфических форм и методов. Функциональное назначение

парламентского финансового контроля - обеспечение успешной реализации финансовой политики государства в сфере формирования и эффективного использования государственных финансовых ресурсов. Содержание бюджетного контроля в России определено Бюджетным кодексом РФ.

К общим целям парламентского финансового контроля относятся:

- обеспечение стабильности финансовой системы,
- увеличение доходной части федерального бюджета,
- экономия средств его расходной части, сокращение количества и объемов правонарушений в бюджетной сфере.

Эффективность исполнения федерального бюджета есть результат достижения поставленных перспективных целей социально-экономического развития страны, конкретизированных в годовом и бюджетном посланиях Президента РФ.

Анализ парламентского финансового контроля показывает, что из-за сложности задач, несовершенства организационной структуры и методик внешнего контроля, низкой финансовой, бюджетной и налоговой дисциплины страна несет значительные потери. Имеют место масштабное нецелевое использование государственных денежных и материальных ресурсов, махинации по их изъятию, прямое хищение, вывоз капиталов за рубеж и др. Количество и суммарное денежное выражение финансовых нарушений в течение последних лет исчисляется десятками миллиардов рублей. В 2001 г. Министерством финансов РФ выявлено нарушений на сумму около 96 млрд. руб. По данным Счетной палаты - эта сумма также составляет десятки миллиарды рублей. В то же время объем реализации результатов контрольно-ревизионной работы не превышает 15-17 %.

Эффективной деятельности внешнего финансового контроля мешает отсутствие цельного представления о сущности, видах и признаках финансовых нарушений, санкциях, соответствующих каждому виду нарушений. Нет отработанных и утвержденных в законодательном порядке механизмов возмещения средств, в использовании которых допущены финансовые нарушения. Нет общепринятых положений, регламентирующих взаимоотношения органов парламентского контроля с другими органами, на которые возложены отдельные функции государственного и ведомственного финансового контроля. Нет четкого разграничения предметов ведения и полномочий органов государственного финансового контроля. Нет единой методологии, стандартов и методики проведения контрольных мероприятий для всех органов государственного финансового контроля, единых критериев обобщения результатов ревизий и проверок.

Центральным звеном совершенствования парламентского финансового контроля является развитие системы и структуры внешнего контроля. Понятие "система парламентского финансового контроля" в научной литературе еще не получило четкого и однозначного толкования. Вместе с тем, следуя теории структурно-функционального анализа Э.Дюркгейма, рассматривающей любой социальный институт (в том числе и финансовый) с позиций соответствия определенным общественным потребностям, систему парламентского финансового контроля можно представить как:

- систему идей, ценностей, целей, норм, принципов;
- систему нормативных правовых актов;
- систему институтов и отношений;
- совокупность задач и функций, форм и методов финансового контроля и т.д.

Система финансового контроля включает в себя субъект контроля, объект контроля, предмет контроля, принципы контроля, методы контроля, технику и технологию контроля, оценку эффективности контроля. Структура парламентского (представительного) финансового контроля включает Счетную палату РФ, региональные и муниципальные органы финансового контроля.

Анализ системы и структуры парламентского финансового контроля в РФ позволяет сделать вывод о том, что их формирование еще не завершено, деятельность органов финансово-бюджетного контроля далека от совершенства. В России еще не получили четкого разграничения предметов ведения и полномочий финансово-контрольных органов разных уровней структуры внешнего финансового контроля, что, в свою очередь, приводит к дублированию и параллелизму компетенций, отсутствию законодательно установленных общих целей деятельности. Не везде созданы органы финансового контроля законодательной (представительной) власти.

Так, в субъектах РФ образовано и работают 75 контрольно-счетных органов, в муниципальных образованиях - 56.

Не все субъекты РФ, органы муниципального управления имеют компетентные, полностью сформированные, органы финансового контроля. Счетная палата на федеральном уровне и региональные счетные палаты в силу наличия

ограниченного штата сотрудников не способны охватить контрольными мероприятиями все 150 тысяч главных распорядителей (распорядителей и получателей средств только федерального бюджета), порядка 3,5 млн. получателей средств из бюджетов различных уровней и пользователей государственного имущества, свыше 2,5 млн. значимых налогоплательщиков, использующих налоговые преференции.

В стране отсутствует всеобъемлющая система финансового контроля, отвечающая складывающимся социально-политическим реалиям. Федеральным законодательством не определен статус региональных и муниципальных счетных палат, не описаны их функции. В результате каждый из органов финансового контроля законодательной (представительной) власти регионального и муниципального уровня руководствуется своей собственной нормативной базой, нередко отличающейся от других. В Бюджетном, Налоговом, Таможенном кодексах РФ не определены юридически однозначно и четко понятия "нерациональное формирование государственных доходов", "неэкономное использование бюджетных средств", "нецелевое использование бюджетных средств", "неэффективное распоряжение государственной собственностью", "несвоевременное финансирование", "неполное финансирование".

Недостаточно разработаны правовые механизмы усиления мер ответственности за нарушение требований законности, эффективности формирования и экономии расходования государственных средств. Принципы формирования и функционирования органов внешнего финансового контроля требуют существенного развития.

Вместе с тем анализ показывает, что единая система внешнего финансового контроля как система воззрений, принципов и комплекса мер, направленных на совершенствование контроля, должна быть составной частью финансовой политики государства. Она не должна создаваться как иерархически жестко подчиненное, вертикально структурированное объединение контрольных органов, а должна строиться на единых принципах, единых нормах и нормативах функционирования и решения поставленных задач с четким определением и разграничением функций и полномочий органов финансового контроля. В то же время требуется создание органов (отделений) Счетной палаты РФ в федеральных округах, по опыту их организации в Канаде. Необходимо предварительное планирование, согласование контрольных мероприятий различных органов финансового контроля с целью исключения дублирования их функций, расширение информационного обмена между разными уровнями системы внешнего финансового контроля.

Дополнительным инструментом управления и контроля бюджета является ориентирование бюджета на конечные цели. Указание целей или формулирование ожидаемых конечных результатов помогает повысить результативность деятельности государственного сектора.

Важным направлением совершенствования парламентского финансового контроля является развитие функций Счетной палаты РФ. Они указывают на ту роль, которую играет Счетная палата в исполнении федерального бюджета, зависимость между различными органами финансового контроля, выражают стандартизированные социальные действия, регулируемые определенными нормами.

В Конституции РФ (ст. 101) в качестве основной и единственной функции Счетной палаты названо осуществление контроля за исполнением федерального бюджета. В Федеральном законе "О Счетной палате Российской Федерации" функция контроля этого органа представлена совокупностью контрольно-ревизионной, экспертно-аналитической (оценочной) и информационной функций.

Реализуя свои функции, Счетная палата РФ глубоко и всесторонне вскрывает недостатки бюджетного процесса. Наиболее типичными финансовыми нарушениями являются нецелевые расходы средств федерального бюджета, неисполнение важнейших социально значимых программ, финансирование расходов федерального бюджета в значительных объемах в конце года. Счетной палатой РФ постоянно выявляются факты недоимки по налоговым платежам в федеральный бюджет.

Так, на 1 января 2000 г. они достигли 229,1 млрд. руб.

Проверками установлено, что неритмичность и недостаточное финансирование содержания морской охраны ФПС России ведет к ежегодным хищениям биоресурсов России на сумму 2-2,5 млрд. долл. США. Не дает практических результатов работа, проводившаяся МЧС России в 1999-2002 гг., по вовлечению в хозяйственный оборот 1152 незавершенных строительных объектов, строительство которых осуществлялось в соответствии с федеральными целевыми программами.

В ходе проверки исполнения федерального бюджета за 2000 г. выявлено, что объем ВВП был занижен на 1713,4 млрд. руб. (32,03%), налоговые доходы - на 215 млрд. руб. (31,8%).

По заключению Счетной палаты РФ, Правительство РФ неэффективно использует имущество, находящееся в федеральной собственности.

Всего лишь 0,18% от общей суммы прибыли федеральных государственных унитарных предприятий перечислено в

бюджет.

Не обеспечена адресная поддержка наименее защищенных категорий населения.

В то же время не в полной мере реализуется функция предварительного контроля, она носит во многом формальный, фрагментарный характер и не подкреплена мерами по устранению выявленных недостатков. Практически отсутствует текущий контроль, сужены масштабы последующего контроля. Несмотря на то, что отчеты Счетной палаты являются общедоступными, отсутствует четкая процедура их законодательного рассмотрения, а также принятия соответствующих мер. Многие проекты законов и иных документов, подлежащие экспертизе, в Счетную палату не направляются. По ряду проверок Счетной палаты, выявивших нарушения, никаких мер не принимается, а следовательно, не достигается конечный результат деятельности контрольного органа.

Если сравнивать объем полномочий Счетной палаты с тем, который принят в развитых странах, то некоторые из них не входят вообще в сферу ее компетенции. Примером может служить пресечение расточительства и финансовых злоупотреблений законодательными мерами.

Анализ деятельности Счетной палаты за пять последних лет показывает, что развитие ее функций могло бы осуществляться в следующих направлениях:

- контрольно-ревизионная функция (проверка эффективности внутреннего финансового контроля, контроль всей управленческой деятельности, в том числе организационный и административный; контроль экономного расходования государственных финансов, контроль за расходованием средств государства в международных организациях);
- экспертно-аналитическая (оценочная) функция (социально-экономическое прогнозирование и бюджетное планирование; изыскание резервов увеличения доходов бюджета, оптимизации расходов; функция расследования; функция изучения экономической эффективности и организации работы налоговых служб и исполнения плана поступлений доходов);
- информационная (формирование общественного мнения, современного экономического мышления, финансовой и бюджетной культуры, осуществление пропагандистской, разъяснительной работы).

За Счетной палатой целесообразно было бы закрепить ряд дополнительных функций:

- финансовый мониторинг;
- предпродажный аудит стратегически значимых крупных объектов федеральной собственности;
- заключения на право Правительство РФ выделять средства федерального бюджета негосударственным коммерческим организациям в счет передачи в собственность государства их пакетов акций;
- методическое руководство, в том числе участия во внедрении международных ревизионных стандартов в практику государственного финансового контроля;
- подготовка и переподготовка кадров финансового контроля;
- внедрения методик проведения контрольных мероприятий и критериев обобщения результатов контрольных мероприятий на базе ревизионных стандартов ИНТОСАИ;
- обеспечение международного обмена идеями и опытом в рамках профессионального сообщества государственных аудиторов, контроль мероприятий, которые могут иметь финансовые последствия.

Важное значение имеет придание Счетной палате РФ:

- функций оценки рисков и угроз финансовой и экономической безопасности России;
- предварительного анализа и последующего контроля государственных программ обеспечения финансовой и экономической безопасности России.

Перспективным направлением в деятельности Счетной палаты РФ является анализ эффективности подходов к интеллектуальной собственности.

Так, из-за недооценки интеллектуальной собственности только в военном ведомстве за последние годы потери составили 7-8 млрд. долл.

Большое значение имеет придание Счетной палате РФ координационной функции.

Многие из обозначенных функций Счетной палаты РФ уже сейчас присутствуют в виде латентных, в настоящее время важно их нормативное закрепление.

Необходимо уточнить и дополнить полномочия Счетной палаты РФ относительно принимаемых ею мер в случае выявления нарушений законодательства. Требуется определение главной цели и уточнение стоящих перед Счетной палатой РФ задач, конкретизация ее взаимоотношений с Президентом РФ, с Центральным банком РФ.

Приоритетным направлением развития функций Счетной палаты РФ должно стать осуществление внешнего контроля за:

- стратегической эффективностью,
- рациональным формированием государственных ресурсов,
- использованием бюджетных средств и распоряжением государственной собственностью,
- целевым и эффективным расходованием бюджетных средств министерствами и ведомствами,
- эффективностью общей деятельности Центрального банка РФ,
- надлежащим исполнением смет расходов Парламентом РФ, Правительством РФ, Управлением делами и Администрацией Президента РФ и другими высшими государственными органами как получателями бюджетных средств.

Учитывая доминирующее влияние на бюджетную политику России объемов государственного долга, следует уточнить функции Счетной палаты РФ по:

- контролю за состоянием и обслуживанием государственного долга,
- законностью, рациональностью и эффективностью использования иностранных кредитов и займов,
- законностью размещения централизованных финансовых ресурсов, выдаваемых на возвратной основе.

Необходимо предусмотреть право обращения в суд Счетной палаты РФ в случае выявления в ходе контрольных мероприятий нарушений охраняемых законом государственных интересов. Следует определить меры ответственности должностных лиц за отказ или уклонение от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию Счетной палаты РФ.

Вместе с тем чрезмерное расширение функций Счетной палаты опасно вмешательством в решения законодательной и исполнительной власти, в этой связи требуется четкое закрепление полномочий, недопущение дублирования и параллелизма в деятельности этих органов, установление границ контрольной деятельности Счетной палаты.

Совершенствование парламентского финансового контроля предполагает модернизацию методов проверки, анализа и оценки исполнения бюджета. Под методами бюджетного контроля понимаются приемы, способы или средства его осуществления. Необходимость модернизации обусловлена усложнением финансовой деятельности, наметившейся тенденцией перехода в развитых странах от глубоко структурированного, ориентированного на затраты, бюджетного плана к бюджету, ориентированному на эффективность.

Совершенствование парламентского финансового контроля за счет модернизации методов проверки, анализа и оценки требует законодательного закрепления понятий "проверка", "ревизия", "анализ", "оценка", "порядок обжалования", "назначение повторной проверки" и др.

В настоящее время из-за недостаточно высокого уровня постановки бухгалтерского учета органы финансового контроля не всегда могут проанализировать рациональность и эффективность исполнения бюджета. Анализ показывает, что отсутствие единых методик проведения контрольных мероприятий, анализа и оценки сопоставление их результатов, создает не только проблемы во взаимоотношениях с федеральными и региональными финансовыми, контрольными и правоохранительными органами, но и порождает существенные различия в получаемых результатах.

Модернизация проверки предполагает превалирование проверки качества управления в противовес детализированной проверки технической работы. Должен быть отлажен механизм взаимодействия между органами государственного финансового контроля и независимыми аудиторами.

Модернизация проверки предполагает разведение понятий "контроль эффективности" и "эффективность контроля".

Контроль эффективности предусматривает выявление соответствия действенности государственных операций требованиям достижения социально-политических целей и не учитывает в ряде случаев экономическую целесообразность.

Эффективность контроля выявляет результативность контроля, уровень экономности функционирования проверяемой системы, адекватность ее размера, результативность и эффективность ее работы.

В Счетной палате РФ контроль эффективности применяется уже несколько лет. Примером его проведения является серия аналитических материалов, связанных с бюджетной реформой, с эффективностью работы МПС, РАО ЕЭС России, Газпрома и др.

Модернизация анализа предусматривает применение интегрированных информационных систем для получения информации об исполнении государственного бюджета. Такие системы, в числе прочего, позволяют: выявлять тенденции расходной и доходной частей бюджета; оценивать потенциал использования ресурсов; определять темпы погашения задолженности; сравнивать наиболее характерные переменные бюджета (расходы на социальную политику, образование и культуру, инфраструктуру, охрану окружающей среду, оборону и т.д.). Стандартизированное программное обеспечение позволяет осуществлять более эффективную обработку данных, касающихся конкретных финансовых потоков, и соответственно более эффективный контроль за использованием государственного бюджета.

Фундаментальной проблемой является обучение аудиторов, в том числе работе с применением информационных технологий. Существует потребность в выработке стратегий и средств обучения и материалов. Необходимы значительные по масштабу вложения в людей, в частности в соответствующее непрерывное профессиональное обучение.

Модернизация процедуры оценки предполагает адекватные правовые рамки; завершенность, надежность и совместимость баз данных, в отношении которых осуществляются операции; введение адекватных мер обеспечения безопасности и конфиденциальности данных. Требуется обоснование оценки эффективности, результативности.

Совершенствование парламентского финансового контроля в России предполагает разработку и принятие Концепция организации и функционирования внешнего финансового контроля, создание нормативно правовой базы, повышение результативности, эффективности контроля, устранения асинхронности его развития.

К основным целям бюджетного контроля следует отнести создание эффективной системы бюджетного финансирования и достижение высокого уровня бюджетной дисциплины. С другой стороны целью парламентского финансового контроля является не только обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевое использование, но и вскрытие отклонений от принятых стандартов, выявление нарушений финансовых принципов, законности, установление фактов неэффективного, неэкономного, нецелесообразного и расточительного расходования государственных средств.

В широком смысле основополагающими целями для государственного финансового контроля являются: рост темпов развития экономики, обеспечение стабильности финансовой системы, увеличение доходной части федерального бюджета и экономия средств его расходной части. Непреходящее значение имеет обеспечение финансовой безопасности и использование накопленных финансовых ресурсов в интересах большинства населения. В узком смысле целью финансового контроля является сокращение количества и объемов правонарушений в экономической сфере.

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

СМИ: МАНИПУЛЯЦИЯ ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫМ МНЕНИЕМ?

Альбина Козырева,
кандидат педагогических наук

Роль информационно-психологического фактора в дипломатии

В XXI в. информация превратилась в глобальный ресурс человечества, вступившего в новую эпоху развития цивилизации - эпоху освоения информационного пространства.

Информация является сегодня основным инструментом власти, что привело к иному осмыслению национальной безопасности страны.

На развитие геополитики в мире влияет наметившаяся в 70-е годы XX в. тенденция перехода к новому способу производства. Современная ситуация во многом напоминает ту, что сложилась накануне промышленной революции. В индустриально развитых странах мира началось становление нового способа производства, основанного на достижениях в сфере информатики и микроэлектроники, на автоматизированных системах производства, где первостепенное значение приобретают информационно-психологические факторы, квалификация и творческая инициатива работников, их знания. Объективные потребности инновационного развития вызвали к жизни новую концепцию подготовки кадров в промышленно развитых странах. Необходимо обеспечить психическую активность людей при решении проблем информационного общества, защитить их психику от негативных информационных влияний (объективных и субъективных, целенаправленных и случайных), то есть обеспечить их психологическую безопасность.

Именно информационные влияния на психику современного человека играют важнейшую роль в "ускорении ускорения", в усилении элементов неопределенности и нестабильности в информационно-психологической среде общества. Под информационными влияниями следует понимать не только влияние СМИ, но вообще поток сведений, знаков, образов, символов, идей, которые воспринимает человек.

Решение проблем сохранения психологической устойчивости человека (как основного элемента системы национальной безопасности любого государства) осложняется тем, что именно в конце XX в. увеличивается количество и интенсивность целенаправленных негативных информационно-психологических воздействий на психику человека в процессе глобального информационного противоборства между ведущими странами мира.

Учитывая изменения в международных отношениях и демократизацию российского общества, политической элите России следует, видимо, признать сам факт существования геополитической информационно - психологической экспансии и необходимость принятия экстренных мер противодействия.

До недавнего времени считалось, что за счет тотальной секретности и различных ограничений можно обеспечить информационную безопасность. Сейчас начинает осознаваться необходимость решения проблем обеспечения информационной безопасности другими методами.

В составе Совета Безопасности РФ создана Межведомственная комиссия по информационной безопасности, осуществляющая функции координации работ в этой области. Разработан проект Доктрины информационной безопасности РФ (еще в 1997 г.) как официально принятой системы взглядов на проблему обеспечения информационной безопасности, методы и средства защиты личности, общества, государства в информационной среде.

Пересмотр приоритетов и акцентов в оценке проблем национальной безопасности поставил науку и практику перед необходимостью разработки совершенно нового аспекта этой проблемы - психологической безопасности. В России существует система обеспечения необходимого уровня защищенности объектов безопасности, созданная на основе

закона "О безопасности". Вместе с тем сам термин "психологическая безопасность" не включен в этот закон и другие нормативные акты, касающиеся национальной безопасности России.

Важнейшим направлением противодействия информационной экспансии геополитических соперников России является создание информационно-психологических подразделений для обеспечения психологической безопасности личности, общества, государства. Их основная задача - разработка и осуществление стратегических и оперативных мер по предупреждению и нейтрализации негативных информационно-психологических воздействий на федеральном, региональном и местном уровнях. Существенно возрастают также значение и объем информационно-аналитической работы. Возникает необходимость формирования единой системы социальной информации России. В этой связи первоочередной задачей становится задача создания государственной системы информационного мониторинга. Такая система должна проводить анализ на различных уровнях (федеральном, региональном, местном), результаты которого необходимо постоянно учитывать при разработке и проведении мероприятий по обеспечению национальной безопасности России. Такая система должна быть одним из ключевых звеньев анализа состояния информационной среды общества, российского государства.

Таким образом, рост влияния информационных факторов в системе обеспечения национальной безопасности России, обусловленный усилением информатизации общества, объективно требует эффективного функционирования системы информационно-психологического обеспечения национальной безопасности (ИПО НБ) России.

Объектами ИПО НБ должны являться:

- информационно-психологическая среда общества,
- информационные ресурсы,
- система формирования общественного сознания и мнения,
- система принятия политических решений,
- психика и поведение политической элиты.

Данная система должна обеспечить защиту психики населения России от деструктивных информационно-психологических воздействий, противодействуя попыткам манипулирования процессами восприятия информации с целью отстаивания национальных интересов России в информационном пространстве.

В связи с появлением и ускоренным развитием СМИ резко усилилась роль общественного мнения, которое оказывает значительное влияние на политические процессы в обществе, особенности функционирования его информационно-психологической среды, психическое состояние военнослужащих в вооруженных конфликтах. Поэтому система формирования общественного мнения также является одним из основных объектов информационно- психологического обеспечения.

Политика целенаправленного воздействия на общественное мнение предполагает знание настроений широких народных масс, знание реального положения вещей. Опросы являются важным источником для изучения долговременных тенденций в общественном мнении. Аккумулированные за многие годы результаты опросов дают обширный эмпирический материал. Постоянный мониторинг отношения российского общества к важнейшим проблемам национальной безопасности дает возможность защитить психику населения от негативных информационно-психологических воздействий.

На основании полученной информации о происходящем и комментария СМИ индивид или социальная группа выражает определенное отношение к какому-либо событию. Практически, комментарий является манипуляцией.

К манипуляции относятся специальные действия по формированию стереотипов и созданию определенного впечатления или отношения к тому или иному факту, событию. Способы манипулирования общественным мнением опираются прежде всего на СМИ, позволяющие корректировать, регламентировать и проектировать массовое сознание. При этом упор делается на некритическое восприятие, политическую неопытность.

Среди СМИ наибольшими манипулятивными возможностями обладает телевидение. Проведенные опросы общественного мнения показывают, что большинство граждан России считают телевидение наиболее достоверным источником информации. Это связано с тем, что телевидение обладает тем качеством, которое социальные психологи именуют "парасоциальным" характером. Суть его - в создании иллюзии "присутствия" при действии, которое показывается на телеэкране. Существуют и другие приемы манипуляции общественным мнением: сенсационная подача материалов, использование мифов и стереотипов, постоянное повторение. В конце XX в. широкое распространение получили психотехнологии, основанные на новейших достижениях психолингвистики, эриксоновского гипноза, НЛП. Все они отличаются высокой эффективностью информационного воздействия на

подсознание человека.

Манипуляция общественным мнением представляет собой одну из серьезнейших проблем современной политической жизни, и расширение ее масштабов ведет к деградации общества.

От манипуляции следует отличать целенаправленное управление общественным мнением, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, для того, чтобы избежать паники у населения.

Стратегия формирования позитивного для России общественного мнения в условиях вооруженного конфликта представляет собой долгосрочную программу действий в информационной среде мирового сообщества, согласованную по целям, задачам, условиям, месту, времени, средствам и ресурсам. Реализовывать данную стратегию должны специальные информационно-психологические структуры при различных органах государственного управления России: Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, Совете Безопасности РФ.

Информационно-психологическое бюро (ИПБ) должно будет взаимодействовать со СМИ. Это обусловлено тем, что именно СМИ фактически формируют общественное мнение путем доведения информационного сообщения и своего комментария до аудитории.

Целью работы ИПБ со СМИ является создание устойчивой положительной репутации российской дипломатии в глазах мировой общественности.

Основными направлениями работы со СМИ являются:

1. Оперативное распространение достоверной, полной и объективной информации о деятельности российских военнослужащих в районе вооруженного конфликта.
2. Подготовка и распространение в СМИ готовых информационных, справочных и разъяснительных материалов в интересах целенаправленного продвижения в СМИ информации, в которой заинтересованы федеральные власти и силовые структуры.
3. Оценка общественной реакции на деятельность федеральных властей и силовых ведомств России в районе вооруженного конфликта на основе анализа публикаций СМИ и выработка предложений по темам, характеру и содержанию информации, которую целесообразно разместить в СМИ.
4. Организация стратегического и оперативного взаимодействия со СМИ на основе поддержания постоянных деловых и доброжелательных отношений с представителями СМИ.

Основными формами взаимодействия со средствами массовой информации являются:

1. Организация пресс-конференций, брифингов, интервью и информационных встреч федерального руководства и представителей силовых ведомств с представителями СМИ.
2. Распространение в СМИ официальных сообщений в форме пресс-релизов.
3. Подготовка и распространение в СМИ информационных печатных, аудио-, видео- и фотоматериалов о деятельности российских военных, органов государственного управления в районе вооруженного конфликта.
4. Поддержание постоянных рабочих контактов с главными редакторами, журналистами газет и журналов, руководителями телерадиокомпаний и информационных агентств.
5. Анализ, обобщение и оценка публикаций, затрагивающих интересы федеральных и силовых структур в районе вооруженного конфликта.
6. Предоставление отечественным и зарубежным СМИ, наиболее лояльно относящимся к российской государственной политике, эксклюзивной информации по темам, которые еще не освещались в прессе.
7. Обеспечение защиты прав и законных интересов представителей федеральных структур в районе вооруженного конфликта в случаях появления в СМИ клеветнических материалов.

Необходимо отметить, что подобные формы и методы работы со СМИ можно применять и в дипломатической службе при работе посольств в условиях чрезвычайных ситуаций.

Изменения в последние годы международной обстановки и окончание "холодной войны" не означает того, что исчезла острота региональных и местных конфликтов. Во многих странах отмечается небывалый рост терроризма,

враждебных актов против иностранных представительств и граждан.

Причинами возникновения чрезвычайных ситуаций для работы посольства в той или иной стране могут быть:

1. Сложные моменты в отношениях со страной пребывания, недовольство ее правящих кругов политикой нашего правительства, его позицией по региональным и международным проблемам, особенно по вопросам, затрагивающим интересы страны пребывания.
2. Обострение внутривнутриполитической обстановки в стране пребывания, социальные и этнические конфликты, политические перевороты, военные мятежи.
3. Локальные войны и вооруженные конфликты, в том числе в государствах, сопредельных со страной пребывания.
4. Стихийные бедствия, эпидемии, крупные аварии и катастрофы в стране пребывания или соседних государствах.

В нашей стране уже давно сложился и был сформулирован в указаниях и инструкциях целый комплекс мер по обеспечению готовности к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций.

Принципиальные положения на этот счет были определены в Указе Президента РФ от 2 ноября 1994 г. "О мерах в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности загранучреждений РФ и российских граждан, находящихся за рубежом". Во исполнение Указа было принято Постановление Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. "О комплексе мер по обеспечению эвакуации из зарубежных стран в случае возникновения чрезвычайных ситуаций".

Правительство РФ обязало послов заблаговременно разрабатывать планы действий посольств и иных представительств на случай возникновения ЧС. В связи с ростом напряженности в стране пребывания и вокруг нее возрастают требования к информационно-аналитической работе посольства. Оперативная информация посольства должна содержать предложения МИД об отношении к возникшим событиям, о возможных политических и дипломатических шагах нашего государства. В числе таких шагов должны быть инициативы по снижению напряженности, предотвращению кризиса или урегулированию обострившейся ситуации. Часто от посольства также требуются соображения о позиции, которую целесообразно занять в случае обсуждения происходящих событий в Совете Безопасности ООН или на другом международном форуме.

По мере развития ЧС посольство должно представлять точную информацию о ходе событий, о мерах, предпринимаемых им на месте по обеспечению защиты интересов нашего государства, его загранучреждений и граждан.

Дипломатические представительства должны заблаговременно позаботиться о прямых контактах и надежных каналах связи с компетентными властями страны пребывания. В соответствии со сложившимися во всем мире практикой и международным правом (ст. 22 Венской конвенции о дипломатических отношениях 1961 г.) власти страны пребывания обязаны принимать надлежащие меры для защиты представительства. В случае получения тревожных сигналов или возникновения угрозы для учреждений и граждан своей страны посольство должно иметь возможность срочно связаться с властями.

В условиях ЧС возрастают требования к дипсоставу, другим сотрудникам загранучреждений. В связи с обострением обстановки руководство посольства уточняет задачи и обязанности сотрудников.

Обычно создаются рабочие группы по вопросам охраны посольства, проверки порядка в рабочих кабинетах, контактов с местными властями, подготовки эвакуации людей. В период назревания ЧС и в ходе самого кризиса устанавливается особый, с учетом складывающейся конкретной обстановки, режим работы представительства и поведения людей. Соответствующие указания и инструкции утверждаются послом. Они могут предусматривать внесение необходимых коррективов в деятельность посольства, других представительств, наших специалистов, в порядок поддержания контактов с местными властями и населением.

Руководство представительства должно регулярно информировать людей об обстановке и, особенно о новых опасных тенденциях в развитии ЧС, систематически вести разъяснительную работу и ориентировать граждан на соблюдение повышенных мер предосторожности.

В условиях ЧС предъявляются повышенные требования и к психологической устойчивости сотрудников дипслужбы. Стратегия психологической защиты должна предотвращать нарушение внутренней устойчивости стабильности социальных объектов, вызванное влиянием различного рода негативных информационно-психологических воздействий. Для реализации данной стратегии необходимо соблюдение некоторых принципов:

1. Разработка федеральной программы "Психологическая безопасность государства".

2. Анализ информации о морально-психологическом и духовно-нравственном состоянии сотрудников дипслужбы.
3. Проведение профилактических мер по предотвращению опасных информационно-психологических воздействий на психику персонала дипслужбы.
4. Контроль за ходом реализации намеченных мероприятий и коррекция действий по мере необходимости.
5. Совершенствование форм, методов и средств защиты с учетом происходящих изменений внутри социальных групп.
6. Тестирование и коррекция психического состояния персонала дипслужбы.

Такого рода работа предполагает проведение научных исследований с целью создания эффективных технологий информационного противодействия.

Многими политологами сегодня признано, что информационная сфера, являясь системообразующим фактором современного общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности государств в силу того, что сама целостность современного мира как сообщества обеспечивается в основном за счет интенсивного информационного обмена. Приостановка глобальных информационных потоков даже на короткое время способна привести к серьезным последствиям. Как отмечается в Доктрине информационной безопасности России, национальная безопасность Российской Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе развития технического прогресса эта зависимость будет возрастать.

Информацию, ориентированную на формирование модели общественного сознания, следует изучать как эффективный рычаг управления государством и проведения определенного политического курса. Раннее понимание того, в каком направлении "обрабатывается" общество, позволяет прогнозировать, в каком направлении правительство этого государства намерено строить свою внешнюю либо внутреннюю политику. Информационно-пропагандистские мероприятия призваны подготовить почву для конкретных, чаще всего острых, внешнеполитических шагов. Информационное наступление в таких случаях выполняет несколько задач, главной из которых является морально-политическая подготовка общественного мнения своей страны, союзников, мировой общественности к намечающимся шагам во внешней политике.

В России постоянно приходится решать проблемы политического, экономического, социально-психологического, экологического характера. В связи с чем решение проблем безопасности любого вида, политико-правовой или интеллектуально-кадровой, требует комплексного подхода. Информационная безопасность не является в этом смысле исключением, представляя собой проблему более высокой степени сложности. Речь идет о разработке средств защиты как на техническом, так и на организационном уровне.

Одобренная Госдумой РФ в июне 2001 г. Доктрина информационной безопасности оперирует многими терминами, трактовка которых может быть произвольной, поскольку документ не снабжен соответствующим терминологическим аппаратом. Под информационной безопасностью понимается защищенность национальных интересов РФ в информационной сфере, однако "состояние защищенности" нигде не раскрывается. Многие термины: "информационная сфера", "национальная инфраструктура", "информационно-психологическое воздействие" - также дают основания для разных прочтений и толкований.

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

ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА РОССИИ

Василий Дибель,
кандидат юридических наук

Исторический аспект

Пониманию сущности и особенностей функционирования паспортной системы современной России помогает обращение к ее истокам и анализ ее развития.

Следует подчеркнуть тесную связь между возникновением и развитием паспортной системы и динамикой развития общества и государства. Именно становление и эволюция российской государственности, расширение территории и рост населения, изменение правового статуса социальных групп, особенности внутренней и внешней политики на определенных этапах общественного развития являются основообразующими факторами при формировании и развитии отечественной паспортной системы.

Необходимости в паспортизации населения на ранних этапах развития государственности не было, так как общинный патриархальный уклад жизни, отсутствие миграции населения, слабая распространенность письменной культуры тормозили зарождение паспортной системы. Хотя потребность в учете податного населения возникла уже в период Киевской Руси в связи со сбором государственного налога - "полюдь". Но эту функцию взяла на себя местная общинная администрация, а не центральная власть. Контроль же за передвижением иностранцев ("гостей") возлагался на органы городского самоуправления. ("Гости" по обычаю останавливались на специально отведенных подворьях - "гостиных дворах", что облегчало контроль за их передвижением).

Паспортная система в дореволюционной России

Попытки установить контроль за передвижением коренного населения и иностранцев с помощью их регистрации путем выдачи паспортов и других документов отмечаются в XIII в., когда в Новгородских летописях впервые стали упоминаться так называемые "проезжие грамоты". И это не случайно, поскольку Новгородская республика, как отмечают историки, славилась в тот период не только своими "вольностями", но и высоким уровнем грамотности населения, его широким участием в управлении государством. Высокий уровень развития товарно-денежных отношений привлекал сюда иностранных купцов, а свобода от татарского ига притягивала население других русских земель¹. Совокупность этих условий и дала толчок к формированию системы паспортизации населения.

В период формирования централизованного государства потребность в учете численности податных сословий возрастает из-за усиления роли фискального ведомства в органах государственного управления. Кроме того, миграционные потоки населения из южных княжеств на территорию северо-восточной Руси, где в XIV-XV вв. шло активное собиранье русских земель, наводило на мысль о создании системы письменного учета и контроля за передвижением населения.

С образованием единого централизованного государства паспортизация становится не простой необходимостью, а насущной потребностью времени. Процесс закрепощения населения, активно проходивший в XVI - первой половине XVII вв., потребовал ограничения свободы внутреннего передвижения значительной части населения. Были введены новые документы - удостоверения личности, в том числе паспорта. Параллельно вводились и соответствующие паспортные ограничения.

Именно с помощью таких документов государство решало несколько проблем:

- учет и контроль податного населения (при отсутствии системы переписи населения);
- прикрепление податного населения к определенному месту жительства и определенному роду занятий (это

сняло проблему поиска трудовых ресурсов и удержания их с помощью различных льгот);

- установление государственного контроля и упорядочение миграционных потоков на окраины государства (массовый уход населения на южные рубежи государства был переориентирован на освоение Заволжья, Сибири и Дальнего Востока).

Эти изменения были закреплены в праве. Изданное при царе Алексее Михайловиче Соборное Уложение 1649 г. обязывало всех русских, выезжающих за границу, иметь проездные грамоты, вводило жестокие наказания за нарушение этого порядка².

В конце XVII в. осуществляются меры по упорядочению передвижения русских подданных по территории России, в Москве вводится регистрация всех приезжающих в книгах Земского Приказа, а также система крупных штрафов с лиц, у которых обнаруживаются приезжие люди без регистрации.

В первой половине XVIII в. вводится запрет на передвижение российского населения без специальных разрешений - "проезжих", "прохожих", "покормежных", "пропускных" писем. Указом Петра I от 1714 г. лица, не имеющие при себе паспорта или так называемого "проезжего" или "прохожего" письма, признавались за "недобрых людей". Такие меры были введены не только в связи с усилением крепостного гнета и распространением в этот период побегов крепостных, но и вследствие государственной необходимости. Создание армии и флота, борьба за расширение территории Империи, форсирование роста мануфактурного производства требовали ужесточения контроля за передвижением трудоспособного населения по территории страны, а значит, необходимости расширения круга лиц, охваченных паспортизацией.

Таким образом, в период абсолютизма в Российском государстве появляются все необходимые предпосылки для формирования единой паспортной системы, которая используется для обеспечения сбора налогов и рекрутства, а также для полицейских целей.

Основные принципы паспортной системы в Российской Империи были установлены еще в начале XVIII в.

В 1724 г. императорским указом для контроля за передвижением крестьян были введены "покормежные" и "пропускные" письма. Первые выдавались крестьянам, уходившим из сел на заработки в пределах своих уездов, помещиками или приказчиками. Вторые - лицам, отправляющимся в другие уезды, земскими комиссарами (сроком до трех лет). Указ обязывал "в тех пропускных письмах описывать того, кто отпущен будет, рост, лицо и приметы, дабы кто другой, воровски пулача оное, не волчался"³.

Главную роль в осуществлении надзора за передвижением населения играли местные административные органы и полиция. "Слоняющихся" и "гулящих" людей задерживали и допрашивали. Крестьян, обнаруженных без документов, подвергали телесным наказаниям и отправляли к их владельцам. Во второй половине XVIII в. контроль за соблюдением паспортного режима всецело переходит к полиции.

С 1803 г. вместо покормежных и пропускных писем для купцов, мещан и крестьян вводятся печатные паспорта.

Порядок получения паспортов крестьянами, отлучающимися для торговли или работы в другие местности, подробно регламентировался в Положении о паспортах (1812 г.). С 1809 г. в Санкт-Петербурге и с 1816 г. в Москве в составе городской полиции учреждаются адресные конторы.

Все лица, работавшие по найму в столицах, обязаны были зарегистрироваться в адресной конторе и получить там адресный билет. При перемене работы или места жительства, а также в случае окончания срока действия билета требовалась перерегистрация. Причем билет не выдавался без положительного отзыва с прежнего места работы. Лица, заподозренные в неблагоденности, могли быть высланы из города полицией.

С 30-х годов и до конца XIX в. основным законом, определявшим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи, являлся Устав о паспортах и беглых. Главное правило Устава (ст. 1) гласило, что никто не может отлучаться от места постоянного жительства без узаконенного вида или паспорта. Неслужившие на государственной службе дворяне могли не иметь паспортов, для них документом являлась грамота на дворянское достоинство. Для крестьян и мещан было установлено три категории паспортов, выдаваемых в зависимости от удаления лица от основного места жительства и срока их действия (максимально до трех лет). Закон обязывал всех лиц предъявлять паспорта при переезде из одной губернии в другую на установленных в городах заставах, а по прибытии на место - полиции.

За каждого пойманного беглеца полицейскому выдавалось денежное вознаграждение. В случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на 2-3 суток, высылала его к месту прописки.

Так, например, за 1879 г. Казанским уездным полицейским управлением было выслано 114 чел., большинство из которых составляли крестьяне окрестных сел, прибывших на базары.

Если задержанный не имел указанного вида на жительство, но ему удавалось удостоверить свою личность, то он отправлялся к месту постоянного жительства по этапу, а если нет, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь "на водворение" (ст. 950 Уложения о наказаниях). С 1882 г. по 1889 г. за бродяжничество было сослано 13 606 чел.

Паспортный режим столицы определялся не только Уставом о паспортах и беглых, но и специальными законами.

Так, в соответствии с Законом 1878 г., полиция Санкт-Петербурга имела право в административном порядке налагать на домовладельцев штрафы от 50 до 500 руб. за несообщение о лицах, проживающих в их домах. В соответствии с законом право прописки принадлежало Министерству внутренних дел.

Резкое усиление миграции населения в связи с отменой крепостного права, а также другие события, произошедшие в стране в ходе буржуазных реформ, требовали изменений паспортного режима. Для выработки предложений по усовершенствованию паспортной системы в 1869 г. была учреждена Паспортная комиссия под председательством статс-секретаря Сольского, однако предложения этой и создаваемых позднее комиссий были реализованы только в 1895 г.

С января 1895 г. в соответствии с Положением о видах на жительство началась выдача новых по форме документов. Вид на жительство удостоверял личность, служил средством контроля за передвижением, обеспечивал общий учет податных людей и контроль за сбором недоимок.

Положение, сохраняя основные принципы действовавшей паспортной системы, ввело ряд новых правил. Теперь по закону никто не был обязан иметь вид на жительство по месту своего постоянного проживания, а равно при отлучках в пределах своего уезда на срок до 6 месяцев. В соответствии со специальной инструкцией МВД устанавливался более сложный порядок действия полиции.

Так, в случае нахождения лица вне места своего постоянного проживания без паспорта полиция выдавала ему на срок до 6 месяцев свидетельство и предлагала вернуться к постоянному месту жительства. Если этот срок истекал, то полиция выдавала предписание в семидневный срок вернуться к месту постоянного жительства. Если и это требование не выполнялось, то полиция препровождала нарушителя принудительно.

В соответствии с Уложением о наказаниях лицам, находящимся под надзором полиции или общества, выдавались паспорта, в которых делалась отметка об их судимости и указывались места, в которых лицо не имело права появляться. В таком виде на жительство проставлялся особый знак о судимости. По Закону же 1894 г. особый (красный) знак не проставлялся, а "волчий паспорта", как окрестил их народ, заменялись после окончания надзора на новые, без отметок о судимости. Однако эта замена могла быть произведена только с разрешения губернского начальства.

Положение разделило все население Империи на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки. Ко вторым - мещане, ремесленники, сельские обыватели, то есть люди податных сословий.

Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- паспортные книжки выдавались на 5 лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов. Полиция отбирала такие паспорта, если их владелец не уплачивал установленный сбор в срок;
- паспорта выдавались на срок до одного года независимо от наличия недоимок и согласия других лиц;
- бесплатные виды на отлучку выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения. Они могли быть выданы и лицам моложе 18 лет.

В ходе первой русской революции правительство было вынуждено пойти на уступки и внести некоторые изменения в паспортную систему. В 1906 г. были отменены некоторые ограничения в правах сельских жителей и лиц других податных сословий. Им предоставлялось право свободного выбора места жительства на одинаковых основаниях с другими сословиями.

Обеспечение паспортного режима внутри Империи усложнялось значительными потоками лиц, выезжающими за границу. Полиция выдавала всем желающим уехать за границу свидетельства об отсутствии законных препятствий к отъезду, которое прикладывалось к прошению на имя губернатора. Заграничные паспорта выдавались без

промедления сроком на 5 лет всем лицам, старше 20 лет. После возвращения из-за рубежа они были обязаны возвратить паспорта в полицию. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорта сроком на один год с указанием места проживания.

За период 1897-1906 гг. из страны выехало около 5,5 млн. чел., в том числе 2,9 млн. русских подданных. За один только 1911 г. из России выехало 10,6 млн. чел., включая 7,2 млн. русских подданных.

Введение в 1895 г. новой, менее жесткой, паспортной системы отвечало, прежде всего, основным тенденциям экономического развития государства. Либерализация паспортного режима и усиление миграции населения с неизбежностью вели к возрастанию нагрузки на малочисленные территориальные органы полиции, однако правительство не принимало каких-либо мер для увеличения их численности.

В 1894 г. было принято Положение о видах на жительство, а в 1903 г. был издан Указ о паспортах, принципиально не отличавшийся от Положения.

Революционные преобразования российской государственности в начале XX в., начало эпохи парламентаризма, проведение столыпинской аграрной реформы внесли свои коррективы в Положение о видах на жительство. В Устав 1903 г. о паспортах были внесены в 1906-1909 гг. изменения и дополнения. Этот обновленный Устав закреплял различия в правах и документировании отдельных групп населения в зависимости от их сословия, рода занятий, имущественного положения и национальности. Выдаваемый по месту постоянного проживания вид на жительство служил удостоверением личности и давал право на отлучку с места жительства только в тех случаях, когда это право на отлучку специально удостоверялось. Вводились ограничения на поселение и получение документов как общего порядка (например: "черта оседлости" для еврейского населения, черта оседлости для цыган, запретная зона вокруг столиц и губернских округов), так и для лиц, судимых и находящихся под надзором полиции. В результате в начале XX в. в России сложилась паспортная система, предусматривавшая установление жесткого полицейского контроля за проживанием и передвижением населения с введением ограничений для его отдельных категорий⁴.

Паспортная система СССР

После Октябрьской революции 1917 г. была уничтожена старая паспортная система, отменены ограничения на передвижение населения по национальности, роду занятий, имущественному положению. С одной стороны, эти действия свидетельствовали о реализации программы революции, направленной на отмену ограничения прав угнетенных слоев населения, с другой, - крушение Российской Империи. Революционные потрясения, мировая и гражданская войны вызвали перемещение больших масс населения, появление беженцев, военнопленных, эмигрантов, с чем уже не могла успешно справляться старая система паспортизации населения, поскольку ее действия к октябрю 1917 г. фактически были парализованы.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР "Об уничтожении сословий и гражданских чинов" от 11 ноября 1917 г. устанавливалось единое гражданство Российской Советской Республики⁵, чем создавались правовые предпосылки для формирования советской системы паспортизации населения. Была сделана попытка отменить какие-либо ограничения на передвижение, то есть упразднить паспортную систему в ее общепринятом виде на тот период времени.

Перед новой властью встала задача всеобщей трудовой повинности, поэтому возникла необходимость закрепления населения по месту жительства и введения контроля за передвижением граждан.

ВЦИК 29 июня 1919 г. принял декрет "О введении трудовых книжек в городах Москве и Петрограде", на основании которого все граждане РСФСР, достигшие 16-летнего возраста, были обязаны иметь трудовые книжки, служащие удостоверением личности на территории Республики. Такие трудовые книжки были введены не везде, а лишь в некоторых губерниях, что усложняло контроль за передвижением граждан из одной губернии в другую.

Приказом Главного Управления Советской рабоче-крестьянской милиции 1 ноября 1920 г. была объявлена инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств. Была возрождена паспортная система.

В мае 1920 г. по решению межведомственной комиссии представителей НКВД на милицию была возложена реализация декретов, постановлений и распоряжений органов власти, регулировавших пребывание иностранных граждан в пределах РСФСР. При Главном Управлении милиции в Москве и Петрограде были образованы иностранные подотделы.

Для персонального учета населения требовался единый удостоверяющий личность документ, и 20 июня 1923 г. ВЦИК и СНК РСФСР издали декрет "Об удостоверении личности", который объявлял недействительными все прежние документы, дающие право передвижения на территории РСФСР. Граждане, прибывающие из-за границы, могли получить удостоверение на основании паспорта, полученного ими от полномочного представителя РСФСР в соответствующей стране.

С развитием декрета "Об удостоверении личности" СНК РСФСР принял декрет "О прописке граждан в городских поселениях", которым было положено начало организации учета населения в городах⁶. Была установлена обязанность каждого лица, прибывшего в город на срок свыше трех суток, сообщить об этом в домоуправление дома, гостиницу и т.д. При прописке необходимо было предъявить один из документов: удостоверение личности, профсоюзный билет, справку с места жительства.

Первоначально функции прописки осуществлялись местными исполнительными органами. Затем Постановлением СНК СССР от 4 октября 1935 г. "О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и паспортных столов исполнительных комитетов"⁷ было положено начало создания в Главном Управлении милиции, в управлениях республик, краев, областей паспортных столов и групп виз и регистраций иностранных граждан (ОВИР). Эти структуры работали в течение 30-х и 40-х годов самостоятельно. В дальнейшем они неоднократно объединялись с паспортными аппаратами органов милиции в единые структурные подразделения и выделялись из них.

Учетом всех проживающих в СССР иностранных граждан, а также прописывающихся за границей граждан СССР занималось визовое подразделение. Данная организация выдавала иностранцам документы на право проживания в СССР и визы на выезд, принимала и оформляла заявления иностранцев о приеме в гражданство, осуществляла надзор за соблюдением иностранцами правил проживания и передвижения по территории СССР.

В данный период уделялось внимание контролю за собственным населением. К концу 30-х годов в стране сформировалась единая паспортная система. В 1932 г. выходит Положение о паспортах, а 8 апреля 1933 г. постановление СНК СССР "О выдаче гражданам СССР паспортов на территории СССР"⁸.

С середины 50-х и в течение 60-х годов стали существенно расширяться международные связи СССР в области экономики, культуры, науки и туризма.

С Болгарией, Венгрией, ГДР, Чехословакией, Польшей, Монголией, Румынией, КНДР и другими дружескими странами были заключены соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан, в том числе по частным делам. Был издан ряд постановлений Совета Министров СССР и ведомственных инструкций, регулировавших вопросы выезда и въезда. 19 июня 1959 г. Совет Министров СССР утвердил Положение о въезде в СССР и выезде из СССР.

Вновь введенное Положение в целом сохранило ранее действовавший порядок въезда и выезда, но было дополнено полным перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам, их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам). В последующий период для зарубежных поездок в дружеские страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии "АБ" и "НЖ"), разрешались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем.

22 сентября 1970 г. Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения.

Впервые в законодательной практике страны определились основания для отказа гражданам в выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам (позднее, в 1986 г., они были приведены в соответствии со ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного СССР в 1973 г.), устанавливалась периодичность частных поездок и представление характеристик для оформления выезда. Положением также отменялось использование для выезда из СССР документов, заменяющих заграничные паспорта (удостоверений, вкладышей и т.п.).

Важным этапом в развитии паспортного законодательства явилось решение Совета Министров СССР от 25 декабря 1974 г. (утверждено 28 августа того же года) Положения о паспортной системе в СССР и Постановления о некоторых правилах прописки граждан. Введение выдачи с 1976 г. всему населению страны новых срочных паспортов уравнило в этом отношении жителей города и села, избавило их от истребования множества персональных справок, упростило процедуру получения документов.

В 70-х и 80-х годах на формирование и деятельность паспортно-визовой службы оказали значительное влияние участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ-ОБСЕ) и начавшийся процесс перестройки.

После подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки в 1974 г. службой было реализовано постановление Совета Министров СССР, обязавшее МВД и МИД либерализовать практику рассмотрения заявлений граждан о выезде и въезде (сокращенные сроки рассмотрения и количество документов, подаваемых заявителями, установление порядка пересмотра отрицательных решений и др.).

В 1980 г. службой был подготовлен и согласован с заинтересованными ведомствами проект Указа о порядке выезда

из СССР и въезда в СССР, рассмотрение которого было отложено и возобновлено в конце 80-х годов.

В ходе Венской встречи СБСЕ (1986-1989 гг.) были осуществлены дальнейшие изменения в законодательстве и существенная либерализация правил, касающихся порядка выезда и въезда, правил пребывания иностранных граждан. В частности, действующее Положение о въезде в СССР и выезде из СССР было решением правительства дополнено открытым разделом о порядке рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам. С 1987 г. были практически отменены все существовавшие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное жительство, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства.

Формирование самостоятельной паспортной системы началось в 1990 г. В структуре МВД СССР был образован паспортный отдел, в состав которого входило отделение виз и регистрации иностранцев. Позднее, на базе паспортно-визового аппарата МВД СССР была создана самостоятельная Паспортно-визовая служба МВД России, реорганизованная затем в паспортно-визовое управление.

* * *

После распада СССР в России были осуществлены меры по дополнительной демократизации паспортной системы, отменено ограничение в передвижении людей и выборе ими места жительства, упразднен институт разрешительной прописки. Первые проекты новых российских законов по указанным вопросам были подготовлены, согласованы с заинтересованными ведомствами и направлены Президенту и в Верховный Совет РСФСР в 1992-1993 гг. Эти меры завершились принятием Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

По существу, современная паспортная система России вобрала в себя лучшие традиции СССР и пошла по пути обеспечения основных демократических принципов. Неслучайно одним из важных направлений в деятельности стало активное участие в подготовке проектов, сопровождении, рассмотрении и выполнении законодательных и подзаконных актов, относящихся к ее компетенции, с целью приведения российского законодательства в полное соответствие с международными нормами в области обеспечения прав и свобод человека.

Таким образом, паспортная система в России развивалась поэтапно, в органической взаимосвязи с укреплением самого государства, что проявилось в появлении ряда важнейших нормативных актов и становления организационных основ паспортной системы:

1. XIII-XIV вв. - первые шаги на пути создания паспортной системы в Новгородской республике ("проезжие грамоты");
2. XIV-XV вв. - в ходе формирования централизованного государства наблюдается усиление роли фискального ведомства в органах государственного управления, создание письменного учета и контроля за передвижением населения;
3. XVI-XVII вв. - процесс закрепощения населения, прикрепление податного населения к определенному месту, упорядочение миграционных потоков на окраине государства, появление первых паспортов и правовое закрепление данного факта в Соборном Уложении 1649 г.;
4. XVIII-XIX вв. - введение печатных паспортов для купцов, мещан и крестьян (Положение о паспортах 1812 г.), осуществление надзора за паспортным режимом полицией (Устав о паспортах и беглых, Закон Санкт-Петербурга 1878 г.);
5. 1900-1917 гг. - ослабление жесткого контроля за передвижением, отмена ряда ограничений для некоторых податных сословий (Закон о видах на жительство 1895 г., Указ о паспортах 1903 г.);
6. 1917-1991 гг. - единое союзное гражданство (Конституции 1918 г., 1936 г., 1977 г.);
7. 1991 г. - по настоящее время - создание паспортно-визовой службы МВД России, введение новых образцов паспорта гражданина Российской Федерации (Закон РСФСР "О гражданстве РСФСР" от 28 ноября 1991 г.).

Осенью сего года в России завершается кампания по обмену паспортов нового образца. Однако актуальность проблемы паспортизации россиян в условиях демократизации российского общества гораздо шире и требует ответов на вопросы, которые интересуют общественность уже давно, в частности:

- Какую информацию должен содержать документ, удостоверяющий личность гражданина?;
- Приемлем ли для России в паспортно-регистрационной политике опыт зарубежных государств?;

- Нужен ли паспорт вообще?

Поиску ответов на эти вопросы помогает ретроспективный взгляд на наше историческое прошлое.

Примечания

¹Ключевский В.О. Соч. в 9-ти томах. М., 1988. Т.3. С. 95.

²Маньков А.Г. Уложение 1649 года. Кодекс феодального права России. Л., 1980. С. 108.

³Голубев В.И., Шелковникова Е.Д. Особенности паспортной системы в Российской империи. Материалы подготовлены ГИЦ МВД России // Вестник МВД России. Вып. № 5-6. 1998. С. 145-147.

⁴Хоботов А.Н. Организационные и правовые основы развития паспортной системы в СССР (1917-1980 гг.). Автореф. дисс. к.ю.н. Академия МВД. М., 1992.

⁵Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка. М., 1979.

⁶Собрание узаконений и распоряжений правительства РСФСР. 1925. № 28. Ст. 128.

⁷ЦГОР СССР. Д. 9415 ОПЗД 1401. Л. 50 и 193.

⁸Собрание Законодательства СССР. 1933. № 28. Ст. 168.

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

АФГАНСКАЯ ВОЙНА

Валерий Акчурин,
генерал-майор

Воспоминания офицера-пограничника

Наверное, наступит время, когда воспоминания тех, кто служил в 80-е в Афгане, станут тем же, что и воспоминания наших фронтовиков, воевавших в 1941-1945. А, собственно, из чего состоит история? Из путей отдельных людей. И множество их судеб складывается в единую судьбу - страны, народа, человечества... Начальник вооружения - заместитель начальника Северо-Западного регионального управления Федеральной пограничной службы Российской Федерации генерал-майор Валерий Акчурин со своей единственной, неповторимой судьбой так же вписывается в единственную, неповторимую судьбу России, как одна узорчатая нить - в общий сложный узор разноцветной ткани. И история его личной войны в Афганистане неотделима от всей истории Афганской войны, а вместе с ней - истории нашего советского государства. Итак, летом 81-го, 24-летнего командира инженерно-саперной роты Выборгского пограничного отряда старшего лейтенанта Валерия Равильевича Акчурина...

Общая обстановка

В тогдашних погранвойсках существовала, я считаю, очень правильная практика направления в Афганистан на боевую стажировку офицеров, которые находились в резерве на выдвижение, планировались на назначение на вышестоящие должности. Эта практика носила широкий характер, и для стажировки привлекался отнюдь не только младший офицерский состав. Туда же, в Афганистан, направили служить, например, подполковника - он был начальником штаба в Сосновом Бору, Валерий Андреевич Аквелянов. А это уже руководящий состав. Был с нами и майор, замначальника политотдела. На лейтенантах не отдувались...

Выборгский погранотряд тогда формировал специальные подразделения, которые командировались в Афганистан, и весь личный состав этих подразделений - порядка 300-350 человек - переодевались в военную форму министерства обороны: офицеры перешивали зеленые лампасы на красные, одевали красные фуражки, пришивали погоны с красными просветами, красные петлицы. Словом, внешне мы туда уходили не пограничниками...

Патриотичность

Да не было никаких красивых слов - напротив - все проходило очень просто, я бы даже сказал, обыденно. Вечером в воскресенье мне позвонил оперативный дежурный и сказал, что завтра к 9 утра я должен быть в управлении отряда у начальника штаба. Как всякий нормальный молодой холостой старший лейтенант, я тут же начал просчитывать - что может быть, где что не так сделал, грубо говоря - засветился?.. (улыбается)

А начальник штаба у нас в погранотряде тогда был нынешний командующий Арктической группой войск генерал-лейтенант Корецкий, очень мною уважаемый офицер. И я ему благодарен за то, что он не начал подводить патриотическую подоплеку. Все прошло коротко, по-военному: так и так, надо ехать. Мы по-деловому обговорили время и сроки сдачи дел и должности, и в среду уже был самолет: мы вылетели в Ашхабад.

Родные

Поначалу вообще никто не знал, куда я уезжаю, - так получилось. Папа тогда служил в Киевском пограничном округе, как раз был в отпуске, и именно в то воскресенье, только утром, я их с мамой и младшим братом проводил на поезд. И очень переживал, что не смог предупредить отца: маму мы всегда берегли, она ничего и не должна была знать.

Сориентировать отца смог только в Пяндже. Мы там вынужденно жили два или три дня: накануне душманы сбили вертолет, и до выяснения причин все полеты на ту сторону границы были запрещены. Я смог позвонить в Киев. А там был допотопный узел связи - маленькое окошко, а рядом - кабинка с телефоном.

Я очень боялся, что мама возьмет трубку, а она же у нас пограничница, сразу все поймет.

Я долго и проникновенно объяснял девушке, как надо сказать, долго ее инструктировал. Она:

- Все, не волнуйтесь, я записала!

И меня чуть кондрат не хватил, когда она жизнерадостно отпартовала в трубку:

- Але! Киев? Ответьте Пянджу, Таджикская ССР...

Условный рефлекс взял свое... Хорошо - отец взял трубку. Сразу, конечно, понял. И мы разработали такую схему: я на Новой Земле, почта не ходит, навигации нет.

Маме рассказали уже потом, когда вернулся...

Ашхабад - Пяндж - Тулукан

В Ашхабаде было управление округа, и нас набралось со всего Союза достаточно много - человек 40. С нами провели ряд подготовительных бесед, медицинское освидетельствование: многие ведь были с севера, где 17-18о, а здесь жара - под 50! Нам понаделали прививок от всяких тропических болезней и дали дней пять на акклиматизацию.

Разместили в зоне отдыха под Ашхабадом, называлась она "Фирюза" - "Жемчужина" - красотища! Как оазис в пустыне - усадьба с фонтанами, бассейном... Потом - снова самолет, но здесь мы уже летели вдоль границы, оставляя по несколько человек на тех направлениях, на которых им придется действовать. Меня и еще двоих офицеров направили в Пянджский пограничный отряд.

Жили мы на севере Афганистана, рядом с городком Тулукан. Жили в землянках, над нами сады - айва и тутовник, снаружи ничего не было видно. Вокруг - два ряда заградительной проволоки, минные поля. Треть личного состава круглосуточно охраняют лагерь, ночью - фактически половина...

Задача

Она была одна: противостоять минной войне. О том, что происходит в Афганистане, я знал - я же закончил Калининградское инженерное училище, и у меня было много однокашников в Афгане. К командировке своей я относился достаточно ответственно, но о смерти, как и все остальные молодые мальчишки, конечно, не думал. А потом - я ведь потомственный военный, в третьем поколении, и то, что, если нужно, ты пойдешь воевать, предполагалось всей предшествующей жизнью. Я и сейчас считаю такое отношение совершенно нормальным - для тех, кто избрал нашу профессию.

Мы должны были свести до минимума, а лучше исключить потери при подрывах на минах. Нашей задачей было сопровождение и проводка колонн с грузами снабжения, которые шли вглубь Афганистана. Грузами были бензин, зерно, продовольствие, и, кстати, больше это шло для местного населения, а не для наших войск.

Местное население

На мой взгляд, в 1981 г. отношение к нам было достаточно хорошее. Ровное... Тогда еще не был сформирован образ врага в каждом "неафганце". По моему впечатлению, обычные жители сильно устали и от одних, и от других. Как таковой-то войны - здесь фронт, там враги, а тут наши - не было: все вперемешку, исподтишка...

Мины

Они были стандартные. Я из нескольких десятков, которые снимал сам, ни разу не встретил ни одной самодельной. В основном, итальянского производства: видимо, каждый район снабжался по одному определенному каналу.

В отношении разминирования особых проблем не было: во-первых, хорошую подготовку дал вуз, а во-вторых - рядом

с нами стояли танкисты. И я с большой благодарностью вспоминаю нашего начальника мотоманевренной группы майора Петренко, очень здравомыслящего человека, - он отправил меня к танкистам, у которых я пару дней жил, и тамошний инженер-сапер мне показывал все, что было снято ими. А опыт у него был достаточно большой, около года, и я своими руками все пощупал, посмотрел, познакомился с особенностями установки, приемами и способами обезвреживания и снятия.

Технология работы

Саперный БТР, когда мотоманевренной группе приходится куда-то выходить, идет первым. В нем - водитель, командир - ваш покорный слуга, стрелок-наводчик и инструктор с собакой. Проверить всю дорогу невозможно - такая проверка затрудняет движение, ведь проходить нужно на высокой скорости, чтобы избежать потерь не только от мин, но и от стрелкового оружия, гранатометов.

Поэтому мы проверяли проблемные места - участки, примыкающие к перекресткам, рядом с кишлаками, там, где есть вторичные признаки установки - обрывки проводов, бумаги, какие-то следы...

Опасность

Бывали разные случаи. Однажды мы потеряли один БТР на кладбище. До сих пор в голове не укладывается, как можно заминировать кладбище - святыню, не важно какое - мусульманское ли, православное... Я убежден, что эти бандиты никакие не мусульмане - просто нелюди... Мы шли по мусульманскому кладбищу, по дорожке, колонной. Первые машины прошли, а пятый или шестой БТР взорвался: итальянские мины имеют такую особенность - они не срабатывают сразу же, на первой машине, а взрываются где-то в глубине колонны. Слава богу, погибших не было - только раненые...

Но, вообще, работа с любой миной предполагает определенный риск и невозможно сказать, где более, а где менее рискованно - мины-то везде одни и те же, что в Афганистане, что в Выборге.

Ответственность

Любой офицер, которому доверена жизнь подчиненных, должен все продумать, чтобы не подвергать риску людей - мальчишек 19-20 лет. Ты в свои 24 ощущаешь себя по отношению к ним неприлично взрослым...

Сапер, в хорошем смысле, должен быть разумным трусом: ничего не делать на авось. "Авось" - это 80% того, что тебя в коробке домой отправят.

Все чудеса делаются собственными руками и руками людей, которых ты обучил. В мою бытность мы не потеряли на минных заграждениях ни одного человека. Были раненые и убитые, но в ходе каких-то боевых столкновений...

Везение

Однажды мы с армейцами (с которыми часто работали вместе) "проталкивали" нефтеналивную колонну - проводили ее по своей зоне ответственности. Жарко, броня раскаленная - кстати, первое, что мне сказали сделать, когда я прибыл в Афганистан, - припасти подушечку: броня накаляется так, что сесть на нее без плотной подушечки невозможно.

Так вот, задний люк армейской боевой разведывательной машины, в которой мы едем, распашной, и дверцы открыты. А места в ней - как в "уазике". И сидят - механик-водитель, старший лейтенант - армеец, стрелок-наводчик, я, мой инструктор с собакой и армейский инструктор с собакой. Теснотища! И вдруг - колонну обстреливают. И маленькая пулька ударяется в открытую дверцу и залетает к нам, в этот небольшой объем.

Чик-чик-чик-ой! И все. Прострелило ногу собаке и ступню мальчику-инструктору. Как потом рассказывали, он умер от болевого шока. Его сняли, летчики быстро эвакуировали, но до Союза не довезли...

Собаки

У собак саперов особый статус. Собака - это половина дела. К сожалению, на жаре любая, даже самая хорошая

собака, не работает больше 40-50 минут...

Очень многим они спасли жизни. Дело в том, что итальянские мины пластиковые, а состоявшие на вооружении в то время средства обнаружения мин не позволяли обнаружить пластик - реагировали только на металл. Мины определяла только собака - ну, иногда их обнаруживали мы - по вторичным признакам. Но большую часть мин все-таки собаки...

Возвращение

Мы уезжали через Душанбе. И представьте - тогда все просто было: я связался со своим Выборгом. "Давай, - сказал командир, - сначала домой, в Киев, дней на пять, а потом - сюда!"

И я в Душанбе сразу поехал на этот восточный базар, где каждый, наверное, мечтает побывать, купил две огромные дыни, родители уже знали, что я еду, встречали. А мама сразу и не поверила, что из Афганистана, - она-то думала - с севера. Но дыни на севере не растут...

Оплата

Платили командировочные, конечно. Насколько я помню, сутки обычной командировки стоили где-то 1,75, а там - 8-10 руб. Приехал, получил. Я тогда сделал совершенно неприличную покупку - телевизор "Рекорд", который, кстати, еще и найти требовалось...

Воздействие на психику

Сны об Афгане не снятся. Ведь я, пока служил в погранотряде, постоянно был связан с подрывным делом - если не с минами непосредственно, то мальчишек обучал. Опасность-то всегда была, и более рискованные ситуации случались как раз здесь. Там - это понятно - тоже, но там и воспринимается все по-другому.

Однажды мы "проталкивали" какую-то колонну, и к нам на броню посадили афганских солдат - как средство усиления. И залетела шальная пуля - кто-то веером постреливал... Одному афганцу прострелило переносицу и выбило левый глаз. И, видимо, задело артерию - кровь просто фонтаном пошла. Я помню до сих пор: светло-салатовый подбоек у машины, чистенький (машины были у нас новенькие) и по нему стекает черная кровь... Представьте такое в гражданской ситуации - я не берусь прогнозировать даже, как бы я сейчас отреагировал на это здесь. А там - это настолько естественно! Ладно я, офицер, а вот эти мальчишки - вот перед кем объективно нужно шляпу снимать! Никакой паники. Они его и забинтовали. И никакой суеты, каждый поступал так, как я бы и хотел, чтобы в этой ситуации поступали... И запросили помощи, произвели эвакуацию раненого - совершенно спокойно.

Насколько я знаю - а я знаю очень многих, прошедших и Афган, и Чечню, со многими поддерживаю отношения - для нормального здорового мужика это не является какой-то психологической травмой. Да, приходилось видеть и кровь, и смерть, и, конечно, очень жаль по-человечески ребят, но чтобы потом это преследовало, снилось... Наверное, существует какой-то фильтр, срабатывает природный охраннй механизм.

Мне кажется, что очень многое в отношении "воздействия на психику" надуманное. Если бы сейчас кто-нибудь спросил меня, что в жизни вспоминается с наибольшей благодарностью, я бы сказал: "Только время, проведенное в Афганистане..."

Записала Светлана Куликова

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

КУДА ДВИЖЕТСЯ НАТО?

Вячеслав Круглов,

доктор военных наук,

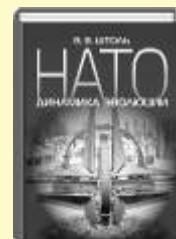
профессор,

действительный член Академии военных наук,

полковник

Произошедшие в последние полтора десятилетия серьезные геополитические и геостратегические перемены в мире коснулись всех международных политических и военных институтов.

Одни, например, созданные бывшими социалистическими странами, прекратили свое существование, другие, прежде всего организованные странами Запада, сохранились и приобретают новое качество. К их числу относится и НАТО.



Рецензируемая монография как раз и посвящена исследованию вопросов, связанных с эволюцией НАТО.

Следует отметить, что такого фундаментального труда о НАТО в нашей стране не издавалось несколько десятилетий.

Монография содержит:

- 3 раздела (всего 13 глав);
- 9 приложений (Североатлантический Договор; Декларация глав государств и правительств-участников сессии Совета НАТО в Брюсселе, состоявшейся 29-30 мая 1989 г.; Римская Декларация сессии Совета НАТО о мире и сотрудничестве; Новая стратегическая Концепция НАТО 1991 г.; "Партнерство ради мира" - рамочный документ; Основополагающий Акт о взаимных отношениях между НАТО и Россией; Коммюнике Вашингтонской встречи на высшем уровне 23-25 апреля 1999 г.; Стратегическая Концепция Североатлантического Союза 1999 г.; Инициатива об оборонном потенциале);
- хронику основных событий, касающихся НАТО, и другие справочные материалы.

В первом разделе "Расстановка сил в послевоенной Европе" проанализированы военно-политические условия, в которых в 1945 г. появился Североатлантический блок. Показано, что создание НАТО было решающим превентивным шагом Запада для окончательного раскола мира на два лагеря - капиталистический и социалистический.

Этим самым Запад перевел "холодную войну" в новую фазу, основным содержанием которой стала подготовка к возможной военной конфронтации. Именно в это время страны НАТО замыслили гонку вооружений в надежде экономически измотать в ней СССР и социалистические страны. Такая стратегия, дополненная позднее антинациональной внешней политикой М.Горбачева и его команды, к началу 90-х годов дала свои плоды.

В свою очередь, социалистические страны были вынуждены в 1955 г. в качестве противовеса НАТО создать Организацию Варшавского Договора (ОВД).

Так начался качественно новый этап "холодной войны".

Второй раздел "Противостояние двух систем в 60-80-х годах. Политика разрядки" содержит богатый исследовательский материал, что обусловлено противоречивостью событий и тенденций тех лет.

Автор выявил, что в то время существовали две противоположные тенденции: первая выражала непримиримое противостояние двух общественно-политических систем, вторая - только зарождалась.

Она заключалась в развитии политики разрядки, что было связано с успехами СССР в разных областях и признанием этого факта Западом.

Необходимость считаться друг с другом была политическим императивом действий главных военно-политических субъектов того времени.

Автор убедительно доказал, что подлинного взаимодействия и сотрудничества тогда достигнуто не было прежде всего из-за конфронтационных действий ведущих стран НАТО.

Безусловно, политическое руководство СССР в тот период тоже совершало ошибки. К таким можно отнести прежде всего ввод в конце 1979 г. в Афганистан Ограниченного контингента советских войск. Поддержка афганских моджахедов Западом способствовала тому, что СССР "увяз" в Афганистане на многие годы, неся крупные материальные расходы и людские потери.

Однако историческая справедливость, по мнению автора, состоит в том, что страны НАТО в гораздо большей степени виновны в том, что политика разрядки не получила в дальнейшем полноценного развития.

Так был упущен очередной шанс для построения новой системы коллективной безопасности в Европе.

Раздел третий "НАТО в постконфронтационную эпоху" наиболее глубок и интересен. Отмечено, что последние 12 лет стали переломными за все время существования блока. Дело в том, что руководящим органам НАТО было трудно найти достаточно веские аргументы для обоснования необходимости сохранения альянса после прекращения существования Организации Варшавского Договора. Именно в этот период, как показывает автор, с участием Российской Федерации были разработаны документы, в которых так сформулированы цели и задачи блока, что, с одной стороны, позволило ему расширяться на восток, а с другой - преодолеть рамки региональной организации и заявить о своих претензиях на мировое лидерство в военно-политической сфере.

Агрессия НАТО против Югославии весной 1999 года подтвердила этот вывод автора: впервые в своей истории блок по своей инициативе начал войну за границами определенной Уставом НАТО зоны ответственности.

Кроме этого, автор рассмотрел пути модернизации НАТО после окончания "холодной войны".

Особый интерес представляет анализ политики НАТО по двум направлениям:

- по отношению к восточноевропейским странам, бывшим членам ОВД, и
- новым независимым государствам на постсоветской территории.

Сделанные автором выводы представляют несомненный интерес для руководителей российской внешней политики.

В работе проведен глубокий анализ стратегии и концепции блока, особенно стратегических концепций 1991 и 1999 гг.

Детально рассмотрены содержание и последствия для России российско-натовской программы "Партнерство ради мира".

Автор доказательно показал, что, несмотря на все договоренности, Российская Федерация, как прежде СССР, остается для НАТО противником номер один. Следовательно, причина этого лежит не в плоскости "капитализм-социализм", а носит имманентный фундаментально-архитипный характер.

Автор подчеркивает ту странность, что Россия, в свете геополитического усиления НАТО, четко не реализует свою военно-политическую стратегию, продекларированную в Концепции национальной безопасности.

Монография содержит много хорошо систематизированного материала, многие документы Сессий Совета НАТО впервые введены в научный оборот на русском языке, список источников и литературы полностью охватывает исследуемую автором научную проблему.

В отличие от многих других книг, Заключение монографии является столь содержательным, что само может претендовать на статус самостоятельного научного труда.

Глубокий анализ охарактеризованной автором нынешней эпохи как "эпохи доминирования НАТО" помог ему разработать конкретные предложения по защите национальных интересов Российской Федерации, выстраивании новых отношений с НАТО с учетом того, что многие страны блока (Германия, Франция, Бельгия и другие) не согласны с суперагрессивной политикой США и Великобритании, проявившейся в агрессии против суверенного Ирака.

К сожалению, справедливо подчеркивает автор, политика России по отношению к НАТО не была постоянной, что

говорит об отсутствии у ее руководства долгосрочной внешнеполитической стратегии. Например, Россия то возражала, то соглашалась с расширением НАТО на восток. Эту слабость российского руководства НАТО использовала в полной мере.

Хочется надеяться, что выход в свет данной книги, в которой содержатся научно обоснованные рекомендации по проведению российской внешней политики по отношению к НАТО, поможет избежать подобной непоследовательности в будущем.

Таким образом, рецензируемая монография является по многим критериям уникальным научным исследованием в области международных отношений.

Уникальность ее заключается в том, что она гармонично соединяет в себе глубину научной проработки "проблемы НАТО" и ясность убедительных практических предложений и рекомендаций по решению этой проблемы. Вот почему книга В.В.Штоля может быть рекомендована как широкому кругу специалистов-международников, так военным и политикам для использования в практической деятельности. Появление этой книги является хорошим примером для исследования и разработки внешнеполитической стратегии России и в других регионах мира.

В.В.Штоль. НАТО: динамика эволюции. - М.: Научная книга. - 2002. - 416 с.

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

ТРИЖДЫ ИСТОРИЯ ДАВАЛА ЧЕЧНЕ ВОЗМОЖНОСТЬ ИМЕТЬ СВОЮ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

Зулай Хамидова,
доктор филологических наук

Х.Джантаев
доктор юридических наук

Выход в свет монографии М.М.Сайдуллаева "Чеченский конфликт: истоки, движущие силы, пути урегулирования (этнополитический аспект)" является важным событием.

В монографии автор раскрывает истоки чеченского конфликта, последовательно рассматривая важнейшие проблемы:

- расстановку политических сил;
- перерастание политических разногласий в вооруженные столкновения и политико-правовые пути их разрешения,
- роль международных организаций и политики федеральных властей в прекращении социального конфликта, длящегося уже более 10 лет.

Используя исторический подход, автор всесторонне анализирует сложившуюся в Чечне ситуацию, этнические особенности, менталитет чеченского народа и пути урегулирования кризисной ситуации.

В монографии отмечается, что стабилизация обстановки в Чечне требует значительных интеллектуальных сил и материальных капиталовложений, но вопрос урегулирования конфликта - прежде всего - политический.

И хотя боевые действия приостановлены, кризис продолжается, а утверждение мира в Чечне потребует огромных усилий как со стороны федеральных властей, так и со стороны политиков, общественных деятелей и уважаемых людей чеченского народа.

Мирному урегулированию нет альтернативы.

Насилие должно быть прекращено. Оно должно уступить место дипломатии, которая будет опираться на разум и справедливость.

В работе автор подчеркивает, что одним из возможных путей укрепления стабильности в регионе является активное участие международных организаций.

Среди многочисленных вариантов урегулирования необходимо найти компромисс, золотую середину между требованием чеченского народа реализовать свое право на самоопределение, с одной стороны, и уважение территориальной целостности государства - с другой.

Монография, несомненно, вызовет интерес не только у специалистов, но и у широкой общественности.

М.М.Сайдуллаев. Чеченский конфликт: истоки, движущие силы, пути урегулирования (этнополитический аспект). - М.: 2003. - 176 с.

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

ЕЖЕГОДНИК СИПРИ 2002

Рецензируемое издание Ежегодника СИПРИ является десятым в России*.

Новое издание подготовлено совместно со Стокгольмским международным институтом исследований и проблем мира и Институтом мировой экономики и международных отношений РАН при содействии Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Предыдущие выпуски Ежегодника стали важным русскоязычным источником информации для исследователей и широкой общественности, помогающим ориентироваться в сложных процессах, происходящих в мире.

В Ежегоднике СИПРИ 2002 содержатся как результаты традиционных для СИПРИ исследований, так и новые разработки, отражающие драматические изменения в контексте мировой безопасности. В нем приведены материалы по трем основным темам:

- безопасность и конфликты;
- военные расходы и вооружения;
- нераспространение и контроль над вооружениями.

Особое внимание уделено:

- качественным изменениям в сфере контроля над вооружениями,
- реформированию сферы безопасности,
- военной составляющей деятельности Европейского союза,
- мировой космической промышленности,
- попыткам контролировать использование космоса в военных целях.

Материалы широкого охвата, предлагаемые читателю авторами этого тома, основаны целиком на открытых источниках.

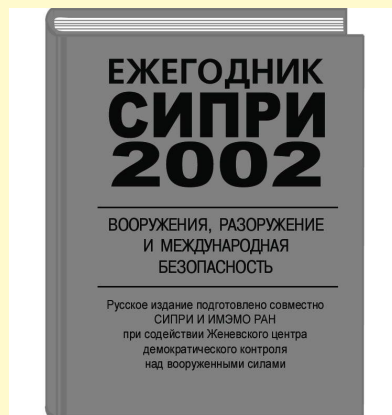
В главах и приложениях содержатся оценки положения дел в сфере мировой безопасности.

Читателям предлагаются статистические данные и аналитические разработки, базы данных по международным конфликтам, которые проливают свет на источники угроз международной безопасности.

С 1993 г. СИПРИ и Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН) сотрудничают в осуществлении издания Ежегодника на русском языке. С недавнего времени этот проект реализуется при поддержке Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Русское издание Ежегодника СИПРИ 2002 дополнено Специальным приложением ИМЭМО, которое охватывает события до 1 октября 2002 г. В нем освещаются фундаментальные сдвиги, произошедшие:

- в сфере обеспечения международной безопасности,
- проблемы дальнейшего ограничения наступательных и оборонительных стратегических вооружений,
- вопросы международного сотрудничества в борьбе с терроризмом,



- региональные механизмы взаимодействия России и других стран в сфере контроля над вооружениями и безопасности.

Приложение содержит также комментарии и справочные материалы по политике России в этой области.

Приводимые в Ежегоднике материалы могут представлять значительный интерес для научных работников, политиков, законодателей, военных, работников оборонного комплекса, журналистов, а также представителей гуманитарных, миротворческих, экологических и правозащитных движений и неправительственных организаций.

Ежегодник СИПРИ 2002. М.: Наука. - 2003. - 932 с.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)]