

№ 3-4(86-87) 1997

Всероссийское
Общественно-
политическое
движение
«Духовное наследие»



Издается с 1992 г.

Научно-Издательский
совет

ВОПД «Духовное
наследие»

Подберезкин А.И.
(председатель)

Большов А.П.

Бугай Н.Ф.

Воротников В.П.

Григорьев В.П.

Губенко Н.Н.

Еременко И.Н.

Зюганов Г.А.

Кожемякин В.Н.

Котилевский М.Д.

Краснов В.Н.

Лебедев Ю.В.

Луньков А.Г.

Люттов И.С.

Майоров Д.А.

Новиков Ю.Д.

Пешков В.П.

Подберезкин И.И.

Репкин Ю.М.

Сорокина Л.Н.

Тарасов В.М.

Трошкин Н.Н.

Финько О.А.

Штоль В.В.

Редакционная коллегия

Обозреватель - Observer

- Налоговая преступность - зеркало теневого бизнеса С.Алмазов

Внутренняя политика

- Особенности современной расстановки партийно-политических сил В.Павленко
- О патриотическом воспитании молодежи В.Лутвинов, Е.Радионон
- Федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической ориентации общества А.Ицкович
- Проблемы разграничения компетенции: федерация и ее субъекты Ю.Ермакова

Внешняя политика

- Законодательно укрепить дипломатическую службу Ю.Зубаков
- Россия и интеграция в СНГ: состояние и перспективы А.Куртов
- Миротворчество: диалектика мирных и военных средств О.Бельков
- Программа "Партнерство во имя мира" в рамках "особых отношений" России и НАТО Г.Мехов
- Торговля оружием в современном мире: основные тенденции и проблемы С.Акишинцев, В.Зубов

Экономика

- Какой бюджет навязывает нам МВФ? В.Фединин

Регионы России

- Ассоциации экономического взаимодействия и развитие федеративных отношений Г.Лесников

Зарубежный опыт

- Соглашения о разделе продукции при морской нефтедобыче в Китае Ше Мидон
- Предупреждение об опасности (Обзор книги Джереми Рифкина "Конец работе: сокращение рабочей силы в глобальном масштабе и начало послерыночной эры") Н.Извеков

Национальная безопасность

- Национальные интересы и национальная безопасность России А.Галкин, Ю.Красин
- Катастрофа аграрного сектора экономики Н.Радугин
- Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия
- "Теневой" рынок программного обеспечения ЭВМ и баз данных Р.Луговец

Точка зрения

- Системный подход к задаче начальных инвестиций В.Могилевский

ШТОЛЬ В.В.
(главный редактор)

Еременко И.Н.
Бугай Н.Ф.
Майоров Д.А.
Новиков Ю.Д.
Чеботарева В.Г.

ИЗДАТЕЛЬ
ООО “РАУ-Университет”

Наука

- **Некоторые проблемы современной информатики***В.Машлыкин*
- **Очерки адвокатуры***М.Барцевский*
- **Интеллигенция: элитность или ответственность?***В.Саратовский*

Оригинал-макет подготовлен редакцией информационно-аналитического журнала “ОБОЗРЕВАТЕЛЬ -
OBSERVER”.

Адаптирован для WEB службой поддержки.

НАЛОГОВАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ - зеркало теневого бизнеса

С.АЛМАЗОВ, директор Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации

"Теневая" экономика - это чисто криминальная сфера оборота денег и доходов. Наркотики, нелегальная торговля оружием, контрабанда драгоценных металлов и камней, стратегического сырья, мошенничество, рэкет, наемное киллерство, сутенерство, угон автомобилей и последующая их продажа, взяточничество, коррупция - вот явные признаки преступного бизнеса, всплеск которого связан с нынешним состоянием экономики России. Есть в этом ряду и еще один слабовыраженный признак, характерный, впрочем, не только для российской действительности. Это - легальная финансово-хозяйственная деятельность, то есть осуществляемая в рамках закона, доходы от которой затем с помощью различного рода ухищрений выводятся из-под контроля, уходят в "тень", скрываются от налогообложения.

ЕСЛИ ВОПРОС о тактике борьбы с такими преступлениями, как наркобизнес, торговля оружием и т.д., не стоит - тут нужна жесткая бескомпромиссность всех правоохранительных органов с применением всего комплекса карательных мер - то дело с двойной финансово-хозяйственной деятельностью обстоит несколько сложнее. Основная, на мой взгляд, трудность здесь заключается в том, что сама эта деятельность, предмет предпринимательства или хозяйствования, и получаемый от нее доход - общественно полезны. И любой удар по такой деятельности - это прежде всего удар по трудовому коллективу и по общественно-полезному производству. Поэтому тактика борьбы с подобными преступлениями иная. Она напрямую зависит от сферы хозяйствования и способов сокрытия доходов и налогов. В основном на борьбе с подобными преступлениями и специализируется налоговая полиция.

Налоговая преступность сегодня представляет не меньшую, а, возможно, большую опасность, чем общеуголовная. Если общеуголовная затрагивает интересы лишь личности или в крайнем случае группы лиц, то налоговая почти всегда угрожает экономической безопасности государства. Общественная опасность налоговых преступлений состоит в том, что перекрываются каналы поступления денежных средств в доходную часть бюджетов всех уровней и, таким образом, торпедируется бюджетная и налоговая политика страны, правительство и субъекты Федерации лишаются одного из наиболее действенных инструментов управления экономикой - денежных средств. Недостаток их в бюджете прежде всего сказывается на социальной сфере, развитии культуры, содержании наукоемких отраслей экономики, армии, правоохранительных органов, провоцирует социальную напряженность и политическую нестабильность.

Для БОРЬБЫ с налоговыми преступлениями в России создана налоговая полиция. Начало ее биографии - 18 марта 1992 г. В этот день Указом Президента РФ при Государственной налоговой службе России было создано Главное управление налоговых расследований. Говорить же о налоговой полиции как самостоятельном правоохранительном органе можно лишь начиная с 15 июля 1993 г., когда вступил в силу Закон Российской Федерации "О федеральных органах налоговой полиции", который определил их правовые основы, принципы организации и деятельности, систему и структуру, а также полномочия. Согласно этому закону налоговая полиция является составной частью правоохранительных органов и сил, обеспечивающих экономическую безопасность страны.

На федеральные органы налоговой полиции возложены три основные задачи. Первая - выявление, предупреждение и пресечение налоговых преступлений и правонарушений. В ее исполнении немало общего с госналогинспекциями. Мы едины в вопросах взыскания в бюджет налогов и платежей, пользуемся одной законодательной базой. Однако налогоплательщик должен видеть основное различие: объект внимания налоговой полиции - криминал. В связи с этим федеральным органам налоговой полиции предоставлены и соответствующие права. Скажем, сотрудники налоговой полиции могут вести оперативно-розыскную деятельность. При исполнении служебных обязанностей они пользуются правами должностного лица налогового органа, а также агента валютного контроля. Если налогоплательщик не предоставил затребованные документы, связанные с исчислением и уплатой налогов, то налоговая полиция может приостановить операции по счетам в банке или кредитном учреждении на срок до одного месяца.

Не стоит препятствовать допуску сотрудников налоговой полиции в производственные, торговые, складские и иные помещения, используемые для извлечения доходов - иначе вы нарушите закон. Помимо этого, на налоговую полицию возложено еще две задачи: обеспечить безопасность деятельности госналогинспекций и их сотрудников от противоправных посягательств при исполнении служебных обязанностей, а также бороться с коррупцией в налоговых органах. Как видно, и та и другая имеют мало общего с задачами налоговых инспекций.

Сотрудники налоговой полиции наделены правами и обязанностями, аналогичными тем, которыми обладают сотрудники подразделений по борьбе с экономической преступностью органов милиции и ФСБ. Они вправе по собственной инициативе проводить проверку и на основании полученных материалов и сформулированных на их

основе выводов возбуждать уголовные дела и вести следствие. Это налагает на них особую ответственность за принятые решения. Они могут также осуществлять повторные и контрольные проверки налогоплательщиков после проверок, проведенных должностными лицами Госналогслужбы России.

Есть еще одно обстоятельство, которое ставит налоговую полицию по своему статусу в один ряд с такими правоохранительными органами, как милиция, ФСБ и таможенная служба. Оно заключается в том, что при осуществлении своих полномочий сотрудники налоговой полиции могут применять меры принуждения.

СОКРЫТИЕ доходов и уклонение от уплаты налогов в России стало массовым явлением. Занижение дохода и иных объектов налогообложения, завышение себестоимости реализованной продукции, уничтожение документов, "двойная бухгалтерия", когда в различных банках открывается несколько расчетных счетов, о которых не сообщается в налоговые органы, утаивание передачи имущества в аренду - все это из арсенала тех, кто пытается избежать уплаты налогов, кто жаждет сиюминутно, мгновенно разбогатеть, накопить капитал. Чтобы избежать налогообложения, создаются параллельные коммерческие структуры, дочерние предприятия, подставные фирмы. Неиссякаемый источник теневых денег - ведение финансово-хозяйственной деятельности без регистрации в налоговых органах, а также с использованием фальшивых реквизитов и печатей или без представления отчетных балансов в госналогинспекций.

Для наших сотрудников уже стало четким ориентиром: там, где по-крупному уводят деньги от налогообложения, обязательно наткнешься на теневой бизнес. Одна из самых криминальных сфер финансово-хозяйственной деятельности - внешнеэкономическая, включающая в себя не только торговые, но и другие взаимоотношения с иностранными партнерами, а также деятельность самих иностранных юридических лиц на территории России. Для борьбы с налоговыми и валютными преступлениями налажено тесное взаимодействие с Государственным таможенным комитетом и Центробанком. Действенный элемент этого взаимодействия - совместные документы ГТК и Центробанка о 180-дневном сроке зачисления валютной выручки на счета уполномоченных банков и обязательного представления в эти банки сведений о поступлении импортной продукции, введении порядка паспортизации внешнеэкономической деятельности, а также сбор данных о деятельности хозяйствующих субъектов. Благодаря этому удается обнаружить, когда выручка не оприходуется, деньги в бюджет не попадают, а перетекают в теневой бизнес.

Скажем, недавно АООТ "Брянский моторный завод" отгрузил судовой двигатель Варненскому судостроительному заводу (Болгария). За него болгары должны были заплатить 3,2 млн. долл. США, что по курсу Центробанка России составило 9,1 млрд. руб. В то же время генеральный директор, теперь уже бывший, игнорируя действующее законодательство, дал письменное распоряжение иностранному партнеру перечислить 1,2 млн. долл. в счет взаиморасчетов с заводом. Таким образом, эта сумма, не поступив на расчетный счет предприятия в уполномоченном банке, оказалась сокрытой. Более того, по этой операции заводская бухгалтерия осуществила проводку, согласно которой 1,2 млн. долл. учитывались как дебиторская задолженность, а вся сумма в размере 9,1 млрд. руб. не была включена в объем реализации. По результатам проверки контракта, осуществленной сотрудниками налоговой полиции, в бюджет взыскано 16,8 млрд. руб.

Взаимодействие государственных органов - ФСНП, ГТК, Центробанка - по выявлению и пресечению сокрытия доходов от внешнеэкономической деятельности, усилению валютного контроля помогло значительно повысить эффективность борьбы с налоговым криминалом, отпугнуть нечестных на руку дельцов или вообще заставить их отказаться от криминального бизнеса.

В то же время, на наш взгляд, система контроля за проведением внешнеэкономической деятельности нуждается в существенной доработке. Пока отсутствует правовая регламентация перевода из-за границы авансовых платежей по экспортным контрактам, неурегулированы до конца бартерные и партнерские сделки, а также оказание услуг и международный туризм.

Не простым делом остается и возвращение из-за рубежа средств, нажитых преступным путем. По оценкам некоторых экспертов, на сегодняшний день в зарубежных банках находится сумма, сопоставимая с внешним долгом России, не говоря уже о потерях этих средств в качестве инвестиций в национальную экономику. Они потеряны и как налогооблагаемая база. Одно из главных препятствий на пути возвращения из-за границы средств - отсутствие подписанных и ратифицированных двусторонних и многосторонних межведомственных договоров о сотрудничестве. В свою очередь подписание таких договоров возможно лишь на основе присоединения России к заключенным в рамках Совета Европы международным договорам антикриминального блока, в первую очередь к Европейской конвенции о выдаче правонарушителей 1957 г. с Дополнительными протоколами 1975 г. и 1978 г., Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам с Дополнительным протоколом 1978 г. и Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г. Неприсоединение России к этим соглашениям приводит в подавляющем большинстве к отрицательным ответам на международные следственные запросы ФСНП России, направляемые в рамках уголовных дел.

КАК ПОКАЗЫВАЕТ опыт работы федеральных органов налоговой полиции, уклонение от уплаты налогов нередко является первопричиной многих серьезных проблем, проявляющихся в российской экономике. Одна из них -

неконтролируемый рост налично-денежного обращения. Значительная часть внебанковского оборота денег приходится на незарегистрированные в налоговых органах предпринимательские структуры, осуществляющие свою финансовую деятельность при полном отсутствии бухгалтерского учета. В подавляющем большинстве наличные деньги обращаются в среде предпринимателей, занятых в сфере мелкооптового и розничного товарооборота, торгово-закупочного посредничества, "челночного" бизнеса, рыночно-уличной торговли и индивидуального предпринимательства, деятельность которых трудно поддается учету и контролю со стороны налоговых органов. Опасность этого вида нарушений налогового законодательства связана с массовостью. Сегодня едва ли не единственной мерой по контролю за обращением наличных денег являются рейдовые проверки соблюдения закона о применении контрольно-кассовых машин.

Например, за период с 1 июля по 1 ноября 1996 г. налоговой полицией вместе с госналогинспекциями и Росторгинспекцией проведено 176,9 тыс. проверок. Выявлено 47,5 тыс. нарушений закона о применении контрольно-кассовых аппаратов. Виновные оштрафованы на сумму 231,4 млрд. руб.

Чтобы противостоять постоянно расширяющемуся наличному обороту, на наш взгляд, необходимы более действенные меры и прежде всего по контролю за функционированием сферы их массового оборота - уличных рынков. Факты свидетельствуют: чаще всего наличные деньги выпадают из-под учета в звене между оптом и розницей, где появляется основная масса фальсифицированных документов. Когда товар отпускается прямо со склада лично распространителю, то эту операцию практически невозможно проконтролировать. Единственный выход видится в том, чтобы ввести локальные системы расчетов с помощью пластиковых карт. Опыт деятельности в Москве ряда американских фирм показывает, что такой способ расчетов вполне приемлем на территории всей страны уже сейчас. На первом этапе эту систему можно вводить поощрительными мерами, например, предоставлением налогового кредита фирме для компенсации ей расходов на приобретение соответствующего оборудования и аппаратуры, а потом подкрепить их мерами административного принуждения.

Скрытым источником, питающим налично-денежный оборот, является деятельность фирм, специализирующихся на обналичивании денег. Еще в 1995 г. мы активизировали работу по проверке таких фирм. В результате было выявлено множество коммерческих структур и физических лиц, занимающихся "обналичкой", большинство из которых в той или иной степени нарушали налоговое и иное законодательство. Деятельность этих фирм и фирмочек сегодня либо прекращена, либо они занимаются только тем, что предусмотрено их уставами.

Большую подпитку, по нашим данным, теневой бизнес получает от производства фальсифицированной алкогольной продукции. Проведенные в прошлом году проверки торговых предприятий показали, что рынок буквально наводнен фальсифицированными водочными изделиями. Их реализация даже по заниженным ценам обеспечивает производителям очень высокую прибыль, направляемую на укрепление "теневой" экономики. Одним из источников появления фальсифицированной водки является ее подпольное производство из спирта, произведенного из непищевого сырья, имеющего соответственно меньшую себестоимость. Многие предприятия, торгующие ликеро-водочной продукцией, либо вообще не регистрируют свою деятельность, либо не отчитываются в госналогинспекциях.

Во второй половине прошлого года в соответствии с правительственным планом первоочередных мероприятий по пополнению доходной части бюджета органы налоговой полиции вместе с МВД, Госналогслужбой, Росалкогольслужбой и Росторгинспекцией проверили, как соблюдается порядок применения цен при реализации ликеро-водочных изделий крепостью свыше 28%, как производится, хранится и продается спирт и алкогольная продукция, как уплачиваются акцизы и лицензионные сборы. Только во втором полугодии было проведено 138,3 тыс. проверок предприятий - изготовителей алкогольной продукции, организаций оптовой и розничной торговли. В итоге выявлено 25,2 тыс. нарушений. Взыскано 21,9 млрд. руб., конфисковано немаркированной продукции на сумму 41,2 млрд. руб. Материалы более чем на три тысячи организаций переданы в соответствующие органы для лишения лицензий. Возбуждены десятки уголовных дел по фактам сокрытия прибыли от налогообложения.

Выявить и пресечь налоговые нарушения и преступления в сфере операций с алкогольной продукцией, совершаемые преступными группировками, удастся лишь оперативным путем в основном на стадии оптовой реализации. Причем это требует высокой профессиональной подготовки, существенных материальных затрат и времени. Однако, несмотря на это, наши сотрудники успешно выявляют и пресекают подпольные производства фальсифицированной водки. Во многом благодаря их деятельности мы добились того, что государство ужесточило контроль за производством и реализацией спиртовой продукции. Есть надежда, что эта мера поможет пополнить бюджет страны.

КРИМИНАЛЬНЫЕ структуры, воротившие теневого бизнеса пытаются выводить из-под налогообложения значительные суммы, которые в дальнейшем используются для нужд самих преступных группировок, расширения влияния на все сферы нашей жизни.

Достаточно привести статистику, чтобы представить себе, каким потенциалом обладает "теневая" экономика. Если в 1994 г. нами, во взаимодействии с госналогинспекциями, было выявлено и пресечено 8,3 тыс. нарушений налогового законодательства в крупных и особо крупных размерах, то в 1995 г. - уже 13,1 тыс., а за 1996 г. - 14,4 тыс. Соответственно возросло и число возбужденных уголовных дел: в 1994 г. - 2,6 тыс., в 1995 г. - 3,8 тыс., а за 1996 г. -

более 6,7 тыс.

Ежегодно налоговая полиция выявляет сотни юридических лиц, незарегистрированных в налоговых органах. Денежный оборот некоторых из них достигает миллиардных сумм. фактически каждый рубль, поступающий в казну в результате мер, предпринимаемых налоговой полицией, изымается в принудительном порядке. Нам пока удастся перекрыть источники образования теневых капиталов и вернуть в бюджет только то, что обнаруживаем и доказываем как нарушение законодательства.

Криминальные группировки предпринимают все усилия для ограждения контролируемых ими предприятий от действия налоговых органов и налоговой полиции. По сути дела, организованная преступность развернула широкое наступление на экономику и рассматривает налогооблагаемую базу государства как сферу собственного влияния, посягая на значительную ее часть. Говоря иными словами, организованная преступность, подпольные бизнесмены бросили вызов государству и ведут практически открытую борьбу за контроль над финансово-хозяйственным комплексом страны. Соккрытие доходов от уплаты налогов выступает лишь как внешнее проявление более глубоких криминогенных процессов перераспределения национального продукта в пользу "теневой" экономики.

Одним из ярких свидетельств того, что криминал бросил вызов государству - противоправные посяательства в отношении налоговых инспекторов и наших сотрудников. Бандитские нападения, угрозы физической расправы и убийства налоговых инспекторов и сотрудников налоговой полиции, поджоги госналогинспекций и налоговой полиции, а также имущества сотрудников - вот лишь часть методов из огромного арсенала криминальных структур, проводящих политику террора в отношении государственных органов. За десять месяцев прошлого года по России зафиксировано свыше 700 таких фактов. Уже открыт и увеличивается список наших потерь. Только в прошлом году погибло четыре офицера налоговой полиции.

В качестве примера, свидетельствующего о том, как нагло и напористо ведет борьбу за господствующие экономические высоты криминалитет, можно привести так называемое "хлебное дело", к которому оказался причастен и бывший губернатор Вологодской области Николай Подгорнов. В 1994 г. правительство России выделило Вологодской области из федерального бюджета 21,7 млрд. руб. для создания регионального фонда зерна. Значительная часть этого кредита была использована на цели, далекие от закупок зерна. Деньги были незаконно "прокручены" в промышленно- купеческом банке "Традиция", совладельцами которого являлись дочь и родной брат Подгорнова. Банк из "хлебных" денег выдавал крупные ссуды родным и приближенным губернатора. В частности, 400 млн. руб. передали местному предпринимателю Михаилу Сурову. Эти деньги были потрачены не по назначению. В прошлом Суров дважды судим, последний раз суд приговорил его к семи годам лишения свободы с содержанием в колонии усиленного режима. Такое наказание Суров получил за то, что организовал преступную группу, которая занималась кражей и сбытом икон и антиквариата, сам же Суров проворачивал валютные операции, приобретал и сбывал оружие, подделывал документы и штампы. В 1990 г. Суров стал владельцем фирмы "Провициаль", создал целую сеть так называемых "народных магазинов". Чуть позже его избрали депутатом Законодательного собрания Вологодской области, где он умело сыграл роль правозащитника и получил портфель председателя подкомитета по законности и правам человека. А помощником для решения этих депутатских обязанностей Суров назначил Веселовского - бывшего начальника колонии, в которой Суров отбывал уголовное наказание.

Когда работники госналогинспекций и сотрудники налоговой полиции выявили в деятельности возглавляемой Суровым фирме нарушения налогового законодательства, он взялся поднимать массы на борьбу с налоговыми органами и налоговой полицией. Последовала целая серия попыток скомпрометировать их. У здания налоговой инспекции сжигались налоговые декларации, акты проверок, выкрикивались призывы противодействовать налоговым органам. А однажды толпа, подстрекаемая Суровым, ворвалась в здание налоговой полиции. Дело закончилось тем, что один из сотрудников налоговой полиции был госпитализирован с сотрясением мозга. Побоям, физическим оскорблениям подверглись и другие его сослуживцы. Видеокамера зафиксировала, как сам Суров направо и налево опускал мегафон на головы тех, кто мешал ему продвигаться вперед.

Именно налоговая полиция уличила Сукова в нецелевом использовании части кредита, выделенного администрации Вологодской области для создания регионального фонда зерна. Когда о махинациях с государственными средствами рассказала местная газета "Русский Север", ее редакцию подожгли бутылками с зажигательной смесью. Как установило следствие, сделал это водитель Сукова. Откровенные попытки, предпринятые Суровым, деморализовать налоговую инспекцию и налоговую полицию у губернатора области практически никакой реакции не вызвали. Держать их в узде было выгодно ему самому. Ведь налоговые грехи Сукова напрямую выводили налоговых полицейских на махинации самого Подгорнова. Суров метил в губернаторы области, однако на недавних выборах он потерпел поражение, набрав всего несколько процентов голосов избирателей. Сегодня в отношении Под-горнова и Сукова возбуждены уголовные дела. К их возбуждению причастна и налоговая полиция, так как имеющиеся у нас материалы мы передали в Генпрокуратуру.

В то же время, несмотря на общественно опасный характер налоговых преступлений, имеющиеся на сегодняшний день уголовное, уголовно-процессуальное и административное законодательство не обеспечивают реализацию принципа неотвратимости наказания за сокрытие доходов от налогообложения. К примеру, эффективность судебных решений по налоговым преступлениям составляет чуть более 10%. Подобные результаты объясняются рядом

причин, среди которых прежде всего необходимо отметить недооценку общественной опасности налоговых преступлений. Вопреки усилению реальной угрозы экономической безопасности Российской Федерации в сфере налогообложения и прежде всего со стороны теневой экономики, в новом Уголовном кодексе, который вступил в силу с января 1997 г., основная масса экономических преступлений, в том числе и налоговых, к категории тяжких и особо тяжких не относится. Например, мы предлагали отнести налоговые преступления к категории тяжких, ввести более жесткие наказания за их совершение. В новом же Уголовном кодексе категория налогового преступления осталась прежней, а санкции вопреки нашим предложениям смягчены. Скажем, такая дополнительная мера наказания, как конфискация имущества, вообще исключена из санкций, предусмотренных налоговыми статьями нового кодекса. Это в нынешних условиях устанавливает щадящий режим ответственности к крупным мошенникам и расхитителям. С точки зрения угрозы жизненно важным экономическим интересам государства такой подход законодателей к правовому обеспечению экономической безопасности вызывает недоумение. Во всех развитых странах уклонение от уплаты налогов наказывается с особой суровостью. Тем более жестко должно наказываться это преступление у нас, когда в стране продолжает нарастать экономический кризис.

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

ОСОБЕННОСТИ современной расстановки партийно-политических сил

В.ПАВЛЕНКО, кандидат политических наук, ведущий политолог Центра прикладных социально-экономических и политических исследований

1. Партийное участие в политическом процессе

Парламентские и президентские выборы, определившие новую расстановку общественных сил и избирательских симпатий, стали центральным событием прошедшего года. По их итогам сформирована новая расстановка политических сил, при которой парламентское представительство ограничено четырьмя наиболее организованными и обладающими определенной поддержкой во властных и корпоративно-финансовых структурах партиями и блоками - КПРФ, НДР, ЛДПР и "Яблоком". Но жизнь, в особенности политическая, на месте, как известно, не стоит. А в современной России - и подавно.

Завершение президентской избирательной кампании привело к некоторому смягчению противостояния властных и оппозиционных структур, что, в свою очередь, явилось причиной частичного или полного распада крупных коалиций, созданных для поддержки ведущих кандидатов в президенты РФ на выборах 1996 г. - Б.Ельцина и Г.Зюганова - Общероссийского общественного движения в поддержку Президента (ОДОПП) и Блока народно-патриотических сил (БНПС)¹.

Положение дел в партийном "раскладе" меняется не по дням, а по часам: чуть ли не после каждого уик-энда мы получаем массу самой разнообразной информации - о создании новых, перекомпоновке уже имеющихся и даже реанимации сошедших было с политической арены организаций и структур, о формировании немыслимых альянсов, о расколах и, наоборот, воссоздании разного рода партий, внутри- и межпартийных коалиций, платформ, флангов и крыльев. Конечно, в своей основной массе вся эта политактивность особого воздействия на общество не оказывает, но в некоторых случаях может иметь неоднозначные последствия.

Понятно, что переход к цивилизованным формам многопартийности не является событием одномоментным. Не удастся и форсировать этот процесс искусственно, без учета существующих условий и политических реальностей. Дело в том, что развитая партийная жизнь предполагает наличие сформировавшихся и хорошо структурированных общественных интересов и институтов, составляющих в своей совокупности то самое гражданское общество, апеллировать к которому считает сегодня своим долгом практически каждый аналитик. В современной России, в условиях обостряющегося системного кризиса, об этом приходится только мечтать.

Сегодняшняя партийная деятельность протекает в условиях переходного периода, чем и обуславливаются ее противоречивость и неравномерность: одни партии не только покорили "парламентский Олимп", но и прочно закрепились на этом рубеже, другие остановились на ближних или дальних подступах к нему, а третьи вообще заняли выжидательную позицию и постепенно оттесняются на обочину политического процесса своими более удачливыми конкурентами.

В большинстве случаев правомерно говорить не столько о партиях, сколько о неких первичных, "протопартийных" формах политической жизни с сопутствующими им издержками - аморфностью, раздробленностью, чрезмерной идеологизацией, запредельными амбициями больших и маленьких лидеров и пр. Подобное явление носит название "квазипартийности". Не исключено, что, уставшее от повседневных скандалов и порций пресловутого "компромата", общество может либо окончательно "уйти в себя", либо оказать поддержку какой-либо из внесистемных сил, появление которых у власти, как показывает исторический опыт, чревато тяжелейшими потрясениями. Очевидно, что во многом именно межпартийной (и внутрипартийной) борьбе мы обязаны усиливающимся разочарованием и расколом общества, а также возрастающим стремлением определенной его части к пресловутой "твердой руке".

2. Место партий в политической жизни страны и общества

Анализ состояния партийной деятельности позволяет утверждать, что в целом, несмотря на сохраняющийся общественный интерес, роль и влияние партий как самостоятельных субъектов политического процесса устойчиво снижаются, чему активно способствует целый ряд обстоятельств.

Во-первых, это обусловлено электоральным "межсезоньем". Выборы 1995-1996 гг. уже прошли, а сроки следующих по меньшей мере неочевидны. В этих условиях единственным из доступных партиям объектов приложения своих сил до недавнего времени оставались губернаторские выборы. Поэтому центр партийной активности смещается в регионы. А это объективно нарушает сложившуюся систему партийного функционирования, поощряя дальнейшее развитие такого явления, как "партийный регионализм", или самостоятельность региональных структур от

центральных органов. Отсюда - самые сложные и немыслимые региональные "расклады", как, к примеру, в Ленинградской и Калининградской областях, а также в Санкт-Петербурге, где вокруг будущих победителей консолидировались буквально все противники нынешней "партии власти" - от КПРФ до "Яблока". Показательна и ситуация в Саратове, где в поддержку кандидата "партии власти" объединились не только коллективные члены ОКС, но и их оппоненты из АПР и даже леворадикального движения "Трудовое Балаково".

Дополнительным фактором явилась ограниченность собственно электоральных возможностей. Большинству партий региональные выборы оказались явно не по силам. Так, НПСР выставил своих кандидатов примерно в двадцати регионах, ЛДПР - в восьми, а "Яблоко" - только в двух.

Во-вторых, серьезной причиной ослабления партийного влияния является специфика общественной дифференциации. В настоящий момент продолжается постепенное смещение акцентов в сторону неполитических (т.е. непартийных) - корпоративных, отраслевых, групповых, региональных и иных групп интересов.

В-третьих, определенное значение сохраняет непартийность системы власти, обусловленная доминированием исполнительных структур, а также наличием в их системе огромного количества вспомогательных вне- и надконституционных органов и центров влияния (Администрация Президента, советы безопасности и обороны, ВЧК и пр.), которые активно используются правящим истеблишментом для укрепления своих позиций.

В-четвертых, влияние партий (особенно на местах) ограничивается позицией исполнительных органов, не считающих их равноправным участником политического процесса. Отчасти это обусловлено их функциональной ограниченностью и неспособностью оказывать воздействие на ход политического процесса. Наиболее характерно это видно на примере Б.Ельцина, никогда не "ставившего" на партийные структуры, а расширявшего свою социальную (и электоральную) опору до уровня "президента всех россиян". Аналогичным образом в настоящее время поступает и заметно усиливающий свое влияние Ю.Лужков.

В этих условиях роль партий фактически сводится к выполнению ими функции групп неформальной общественной поддержки тех или иных государственных институтов. Основной парадокс заключается в том, что в этом нередко более заинтересованы сами партии, надеющиеся на постепенное вращение во власть "явочным" порядком.

Тем не менее с приобретением парламентского статуса, партии продолжают сохранять определенное воздействие на политическую жизнь. Так, они в полной мере контролируют Думу и неизменно навязывают депутатам, избранным в одномандатных округах, собственные, сугубо фракционные формы внутрипарламентской организации. В некотором плане их влияние начинает просматриваться и в Совете Федерации, значительно ужесточившем в последнее время свою позицию по отношению к Правительству.

3. Особенности расстановки партийно-политических сил

Неоднозначность институционального статуса партий тем не менее не уменьшает важности протекающих в них процессов для проведения достоверного анализа общей расстановки политических сил. Это обуславливается и тем, что именно многочисленные альянсы партийных группировок и их лидеров - влиятельных политиков - служат своего рода "приманкой" для крупных деловых кругов, все более стремящихся к собственному политическому участию, в том числе и через непосредственное включение в партийную деятельность. Причем это относится не только ко всем без исключения представителям правящего истеблишмента, но и к субъектам политического процесса, выступающим "под флагом" тех или иных группировок и групп влияния. Так, к примеру, премьер-министр В.Черномырдин пользуется прямой поддержкой "своего" движения НДР, а также (в отдельных случаях) - левого большинства Государственной Думы.

Руководитель президентской Администрации А.Чубайс в своей деятельности опирается на ряд внесистемных сил, объединенных в блоке Е.Гайдара (условное наименование - "Либеральный союз"), а также на многочисленные коммерческие структуры и деловые круги. Собственными группами поддержки в той или иной степени обладают и остальные претенденты на власть - народно-патриотические силы во главе с коммунистами, а также группировка А.Лебеда - А.Коржакова. Наконец, не следует сбрасывать со счетов и теоретическую возможность досрочных парламентских выборов, которые, как и прежде, пройдут по смешанной системе, а это вдохнет в процесс партийного строительства новую жизнь и будет объективно способствовать повышению роли и влияния партий в политической жизни.

Партии и блоки либерального направления

Под либералами (или радикальными реформаторами) подразумеваются сторонники западных моделей общественного устройства, основанных на известной триаде принципов - конкурентная рыночная экономика, демократическое правовое государство, гражданское общество. Конкретные формы реализации этих принципов в различных государствах (в Европе, США или Японии) могут различаться, но суть их при этом неизменна - приоритет экономики над политикой, общечеловеческих ценностей над национальными, частного права над государственным. В ходе избирательной кампании 1995 г. ряд представителей этого направления предпринимал попытки к расширению

своей базы за счет апелляции либо к "демоопозиционным" ("Яблоко"), либо к "смешанным", популистским и "пограничным" формам либерализма (С.Федоров - к стихийно-коллективистской, а Б.Федоров - к "патриотической").

В этой части спектра лидерство в последнее время вновь переходит к структурам радикального толка, вроде ДВР и его союзников по формирующемуся "Либеральному союзу" (ЛС). Объясняется это рядом факторов и, в первую очередь, институциональным (властным) - принадлежностью к ДВР нынешнего руководителя президентской Администрации А.Чубайса.

Одновременно несколько ослабляются позиции "Яблока", единственным преимуществом которого перед своими соседями остается наличие депутатской фракции. На пятом съезде в конце ноября 1996 г. "Яблоко" фактически разделилось на лево-либеральную (социально-либеральную) и социал-демократическую части, что ставит в повестку дня вопрос о прочности подобной конструкции.

Создание ЛС, по словам его организаторов, обусловлено смещением эпицентра политической жизни в направлении от предвыборного противостояния коммунистов со сторонниками "свободного общества" к решению вопроса об основном содержании общественных процессов и социально-политических приоритетах (т.е., в интерпретации Е.Гайдара, о соотношении "подлинно либеральной" или "номенклатурной" форм современного российского капитализма². На деле, по сведениям из ряда источников, беспрецедентная скорость объединения либералов обусловлена позицией спонсоров, не желающих оплачивать существование слишком большого количества одинаковых по своим программным установкам партий и блоков.

Остальные партии либерального направления, как радикальные, так и умеренные (Партия экономической свободы К.Борового, Республиканская партия РФ В.Лысенко и др.) в настоящее время либо пребывают на обочине политического процесса, либо рассматривают вопрос о вхождении в другие более крупные образования коалиционного типа.

Неким феноменом российской политической жизни, вызванным к жизни президентскими выборами, явилась активизация партийного строительства на левом фланге либерального спектра, представленном партиями, социалистическими по названию, но по сущности, скорее, социально-либеральными. Развитие процессов в этой части спектра привело к попытке "второго издания" Блока Рыбкина - на этот раз "под эгидой" лидера движения "Союз реалистов" Ю.Петрова. Идейные основы РДНСЗ пока не определены, но персональный состав не оставляет сомнений в его будущей лояльности президентским структурам.

Современные консерваторы

Сразу оговоримся, что под таковыми подразумеваются не пресловутые "противники реформ", а сторонники "официального" государственничества из партийно-блоковых и властных структур федерального и регионального уровней.

Консервативные партии, как никакие другие, отличаются подчеркнутой "системностью" и жесткой опорой на сложившиеся политические традиции, экономические и хозяйственные пропорции, а также групповые интересы в производственной сфере - директорский корпус, чиновничество и управленцев среднего и высшего звена. Сегодня они составляют значительную часть Правительства В.Черномырдина, возглавляя в нем "военно-промышленное" и ТЭКовское "лобби", а также так называемый отраслевой блок (в противовес либералам-западникам, чье преобладающее влияние сохраняется в финансово-экономическом секторе Кабинета).

Партийный спектр консервативного истеблишмента ныне представлен прежде всего НДР, а также рядом "околосистемных" сил, среди которых особо выделяется движение В.Шумейко (РНК), претендующее на роль выразителей интересов российской глубинки.

Наиболее сложные и далеко идущие по своим последствиям процессы в настоящее время протекают в НДР, что связывается как с перспективами его преобразования из движения в политическую партию, на чем настаивает определенная часть актива его региональных организаций, так и с сохраняющимися между лидером думской фракции НДР С.Беляевым и председателем его исполкома, руководителем Аппарата Правительства РФ В.Бабичевым, влияние которого после получения вице-премьерского поста существенно возросла.

На этом фоне особый оттенок приобретает продолжающееся противоборство между В.Черномырдиным и А.Чубайсом, проявляющееся, в частности, во вхождении в "гайдаровский" блок движения С.Филатова "Всероссийский союз народных домов" (ВСНД), ранее считавшегося "вотчиной" НДР.

Противоречия между двумя крыльями "партии власти" в лице либерального и консервативного течений характерным образом проявляются и в их совместной деятельности в рамках объединенных структур, например ОКС. Опыт взаимного согласования кандидатур для поддержки на губернаторских выборах свидетельствует о неоднократном возникновении между ними достаточно серьезных и принципиальных разногласий (по Краснодарскому и Ставропольскому краям, Кировской и Калининградской областям и т.д.). Углубление этих противоречий в последнее

время уже привело к фактическому бойкотированию заседаний ОКС представителями НДР. "Отдельную" позицию в этих вопросах, как правило, занимает и РНК, уже добившееся проведения в областные губернаторы по меньшей мере трех своих ставленников. И если кандидатура Д.Аяцкова в Саратовской области не вызвала у партнеров В.Шумейко по ОКС никаких возражений, то в Магаданской и особенно Калининградской областях ситуация была принципиально иной, чреватой открытым столкновением с другими фракциями "партии власти".

Откровенное доминирование представителей правящего истеблишмента, практически не оставляющее политического пространства другим представителям данного направления, со временем привело к их постепенному "выдавливанию" в другие части спектра. В различные сроки и с разной скоростью этим путем прошли группы поддержки А.Лебедева, а также некоторые партии и движения либерально-консервативной окраски, трансформировавшиеся в "левых" либералов или даже социал-демократов, как, например, движение Г.Попова "Социал-демократы".

"Коммунистическая многопартийность"

В лагере этих сил в последние месяцы складывается целый ряд весьма характерных тенденций, большинство из которых в той или иной степени связано с двумя ключевыми обстоятельствами: неудачным для коммунистической оппозиции исходом президентских выборов 1996 г., а также углубляющимся внутренним размежеванием, приводящим в том числе и к преодолению прежнего отчуждения коммунистов от других течений и возникновению таким образом предпосылок для самых удивительных и неожиданных политических альянсов.

В настоящее время коммунистическое движение фактически поделилось на три все более обособляющиеся друг от друга части - радикальную (ортодоксальную), представленную прежде всего РКРП, "Трудовой Россией" и Рос-комсоюзом⁴, умеренную (или государственно-патриотическую) в лице КПРФ и созданного по ее инициативе НПСР и правую (социалистическую), в настоящее время серьезного воздействия на процессы в этой части спектра не оказывающую.

Различия между ними, и без того достаточно принципиальные, в настоящее время имеют тенденцию к дальнейшему углублению, что, на мой взгляд, ставит окончательный крест на любых попытках консолидации. Это тем более актуально в условиях, когда настоящую оппозиционность властям сохраняют в основном "ортодоксы", а сторонники Г.Зюганова, тяготеющие к государственно-патриотической ориентации, проявляют все больше прагматизма и стремления к вхождению во власть на условиях компромисса (примеры - беспрепятственное утверждение левым большинством Государственной Думы В.Черномырдина, а также принятие бюджета).

Данная линия, с одной стороны, позволяет недавнему главному оппоненту Б.Ельцину сохранять политическую респектабельность, а с другой - делает его объектом жесткой критики не только со стороны радикалов, но и в собственной партии.

По всей видимости, коммунисты (а точнее, государственно-патриотическое крыло КПРФ) стремятся к решению двух взаимосвязанных задач. По минимуму - добиться усиления зависимости премьера, который, в случае непринятия бюджета, мог получить отставку, а по максимуму - приступить к фактической реализации программы постепенного перехода Правительства под парламентский контроль. В более отдаленной перспективе это могло бы стать институциональной основой восстановления основных принципов Советской власти.

На особую, "полуконформистскую" роль ныне претендует АПР. Все более откровенный дрейф ее лидеров во главе с М.Лапшиным вправо, в сторону более конструктивного взаимодействия с Правительством, вызывает среди ортодоксов не менее жесткую реакцию, чем линия Г.Зюганова. В ходе региональных выборов несколько охладели отношения АПР с ее недавним главным союзником - КПРФ.

Таким образом, при нынешнем развитии событий большинство перспектив комдвижения по понятным причинам связывается с КПРФ и НПСР, а также с институциональным статусом в виде ряда думских фракций и депутатских групп - КПРФ, АДГ и "Народовластия".

Противостоящие им в рамках коммунистического истеблишмента радикалы в свою очередь откровенно рассчитывают на проявления массового социального недовольства и выступают за отстранение правящего режима посредством всеобщей политической стачки.

Традиционализм и национально-патриотическое движение

Российский традиционализм представляет собой идейно-политическое течение, основанное на абсолютизации православных традиций - соборности, общинности, стихийного коллективизма и т.д. Большинство партий этого типа отличается стремлением к патриархальному общественно-политическому устройству и откровенно апеллирует к силовым формам преодоления кризиса, включая установление в России мобилизационного режима. Присутствие среди них многих недавних функционеров комдвижения диктует им тактическую необходимость размежевания с прежними взглядами. Отсюда их подчеркнутый (и во многом ритуальный) антикоммунизм, который, в сочетании с

антидемократизмом, приводит идеологов данного течения к оправданию национализма (и даже шовинизма) как естественного противовеса интернационализму основных политических противников - коммунистов и "демократов" (либералов).

Несколько особую нишу в этом спектре занимает единственная парламентская партия ЛДПР, чей успех объясняется довольно специфическими (прежде всего популистскими и вождистскими) мотивами. При всей показной решительности ЛДПР в отстаивании якобы "национальных интересов" и "российской государственности", в ее деятельности ясно просматриваются политическая всеядность и прогрессирующий конформизм. В электоральном отношении В.Жириновский представляет универсальное средство аккумуляции так называемого "протестного" голосования, а в идейно-политическом, по мнению ряда аналитиков, исповедует откровенный "национал-популизм".

Ситуация в этой части партийного спектра исключительно сложна и противоречива. Дело в том, что в отличие от остальных направлений, традиционалистские партии и блоки крайне разобщены и придерживаются различных, зачастую противоположных подходов к решению главной из декларируемых ими задач - всемерного укрепления и возвышения русской нации и российской государственности.

Причем главные противоречия возникают именно вокруг этих понятий (нация и государственность) и обусловлены их приоритетностью по отношению друг к другу. Поясним. Для традиционалистов так называемого "почвеннического" направления основной является национальная идентификация, что предопределяет их приверженность национализму (таков, к примеру, РНС А.Стерлигова). Для остальных приоритетным является не национальная, а государственническая составляющая традиционализма, что побуждает их к постановке требований "собирания земель" за счет всемерного усиления ресурса власти.

В этом контексте необходимо упомянуть и о неких промежуточных тенденциях. Наиболее характерным примером здесь, на наш взгляд, является "Держава" А.Руцкого, у которого откровенная патриархальность благополучно уживается с идейной "левизной", а программный антикоммунизм - с членством в НПСР5. Сюда же можно отнести и С.Бабурина с его РОСом, который, после разрыва с Г.Зюгановым, усиленно педалирует тему о неизбежности "антикомпрадорской", "национально-освободительной" революции.

Другим проявлением промежуточных тенденций служат партии и движения право-радикального толка, например, хорошо известное по ряду шумных политических акций и характерному внешнему антуражу РНЕ.

Наряду с данным типом политической дифференциации у традиционалистских партий существует и хорошо знакомая нам по другим направлениям система подразделения по идейно-политическому признаку. При этом субъекты различных флангов традиционалистского спектра нередко демонстрируют готовность к взаимодействию с коммунистами или консерваторами, но ни в коем случае не с либералами, которые неизменно рассматриваются в качестве "инородного тела".

Противоположный фланг традиционалистского спектра также составляют промежуточные образования, которые в идейно-политическом отношении сближаются с консерваторами, отличаясь, однако, от них особенностями политической ориентации. Именно здесь располагаются КРО, ДПР, РОД, движение "Честь и Родина", а также более мелкие группы и структуры поддержки экс-секретаря Совета Безопасности РФ А.Лебеда. В конце декабря было объявлено о начале формирования на этой основе новой партии - РНРП (Российской народно-республиканской партии).

Традиционалистские партии, как правило, либо откровенно слабы и маргинальны, либо представляют собой структуры сугубо персоналистского, вождистского (как, к примеру ЛДПР) типа. Отсюда их склонность к несколько театрализованному и карикатурному патриотизму, нередко прикрывающему конформизм и готовность к любому взаимодействию с властями (пример А.Руцкого, а также, в немалой степени, В.Жириновского).

4. Общие выводы

Проведенный анализ особенностей современного партийного участия позволяет выявить ряд характерных и наиболее существенных закономерностей.

ВО-ПЕРВЫХ, партии по-прежнему остаются одним из субъектов политического процесса, но их влияние снижается и в настоящее время ограничивается уровнем Государственной Думы.

Продиктованная этим обстоятельством функциональная ограниченность выводит на первое место идеологический фактор, в соответствии с которым структуры данного типа подразделяются на ряд основных и вспомогательных тенденций и течений.

ВО-ВТОРЫХ, с окончанием электорального цикла произошло существенное сужение рамок возможного партийного участия в общественно-политической жизни. Это фиксирует существующую расстановку сил и препятствует проникновению в "круг избранных" новых субъектов. Таким образом, процессы дальнейшего партийного

строительства ставятся в жесткую зависимость от институциональных возможностей, а политическая система избавляется от чрезмерного количества маловлиятельных и, в большинстве своем, фиктивных структур.

В-ТРЕТЬИХ, отличительной чертой политического поведения во внесистемной части спектра все более становится осознание лидерами мелких партий бесперспективности собственных амбиций, что приводит их консолидации и объединению в более крупные образования коалиционного типа, составляющие "подпорку" основных субъектов формирующейся двухпартийности.

В-ЧЕТВЕРТЫХ, определяющее развитие на ход политического процесса все более оказывают не партийные, а корпоративные (отраслевые, групповые, региональные и пр.) интересы, что приводит к фактическому замещению ими партий. На этой основе, начиная с 1995 г., происходит ускоренное формирование некоего подобия "двухпартийной системы", ключевую роль в которой играют наиболее выраженные системные силы - "партия власти" и народно-патриотическая оппозиция (КПРФ и НПСР). Таким образом, в условиях отсутствия в стране развитого и структурированного гражданского общества, а также функциональной ограниченности большинства партий, свойственные им функции фактически принимаются на себя государственными институтами.

1. *Нынешние названия - Общероссийский координационный совет по выборам губернаторов (ОКС) и Общероссийское общественное движение "Народно-патриотический союз России" (НПСР).*
2. *Гайдар Е.Т. Главы из книги "Дни поражений и побед" // Итоги. 1996, № 26, 5 ноября. С. 22-27.*
3. *Полное название - Союз общественных объединений "Российское движение за новый социализм".*
4. *На базе Роскомсоюза в октябре образовался новый блок, получивший предварительное название ДКССР - Движение коммунистических и социалистических сил России.*
5. *После избрания губернатором Курской области А.Руцкой отказался от лидерства в СПДД и РСДНП.*

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

О ПАТРИОТИЧЕСКОМ ВОСПИТАНИИ МОЛОДЕЖИ

В.ЛУТОВИНОВ, кандидат педагогических наук

Е.РАДИОНОВ, полковник

"В наше время, время видимого крушения России, а на самом деле - время ее мученического очищения, ее исторического оправдания и духовного возрождения в перерожденном виде, в наши дни... когда русский народ, всеми иными народами преданный и покинутый, сам с собой наедине... добывает себе свободу голодом и кровью, пытаясь... выйти из-под развалин...; чудится мне, что у всех нас есть потребность обратиться к России... окинуть взором... пути и судьбы, и задания нашей Родины... увидеть их в их силе и славе, увидеть их в их опасных уклонах и соблазнах, увидеть все это не только в исторической ткани нашей страны, но и в нас самих... с тем, чтобы каждый из нас осязал в самом себе и чудесные дары нашей России, составляющие... и те пробелы, те слабости, те недостроенности и неустроенности русской души, которые не дали нам устоять против мирового соблазна, но привели наш народ на гноище мировой истории, те несовершенства и незавершенности нашего национального характера, без одоления которых нам не построить России, ни нам, ни нашим детям и внукам..."¹.

Так писал еще в 20-е годы нашего века замечательный русский философ Иван Ильин. К сожалению, смысл происходящего в России сегодня, спустя многие десятилетия, во многом сопоставим с тем далеким, но созвучным нашей современной жизни временем, которое отражено Ильиным в этих строках.

Россия по-прежнему как и в начале века ищет свой путь, преодолевая огромные трудности и испытания, принося бесконечные жертвы на алтарь истории в попытках найти выход из тупика. Вследствие производимых с начала 90-х годов ускоренных перемен в нынешней России сложилась общественная ситуация, которая характеризуется высокой степенью сложности, противоречивости, нестабильности, деформациями и напряженностью отношений между явлениями и процессами, происходящими в обществе и государстве. "Страна находится в точке (на этапе) перелома (перехода) из одного состояния в другое, когда ни один серьезный исследователь не возьмется утверждать, в каком направлении пойдет дальнейшее развитие: станут ли нарастать хаос и катастрофичность, или страна перейдет на новый, более дифференцированный и более высокий, чем прежде, уровень упорядоченности, основанный на пока еще не раскрывшихся механизмах самоорганизации общественной жизни, свойственный открытым системам ². В настоящее время граждане России продолжают испытывать ощущение "пороховой бочки" - неопределенности, малопредсказуемости, фатальности, взрывоопасности. Такое состояние уже укоренилось в массовом сознании, формируя соответствующую социально-психологическую атмосферу в обществе, определенный тип отношения к нашей жизни и поведения.

Сегодняшняя жизнь, складывающиеся и постоянно изменяющиеся условия и обстоятельства, на которые воздействуют самые различные, в том числе не всегда объяснимые, малоуправляемые факторы, возвышаются над всеми социальными и государственными институтами, над самим человеком. Стихия такой жизни ломает политические замыслы, сметает министров, премьеров и президентов, заставляет воевать еще недавно "братские" народы, бросает в объятия друг друга вчерашних врагов. Жизнь переучивает и перевоспитывает многих академиков, профессоров и учителей - тех, кто учит и воспитывает. Но гораздо большее воздействие, очень мощное и сильное по своей неотразимости влияние оказывает такая жизнь на нашу молодежь, на ее несформировавшееся сознание, чувства и волю. "Дух общества", среда обитания с их стихийными, неписаными требованиями и принципами, словно гигантский и могучий пресс, мнут и ломают, часто уродуют взгляды и принципы людей, формируя их на новый лад, зачастую помимо воли самого человека, тем более - молодого, сводя на нет усилия тех, кто пытается его воспитывать - родителей, учителей и педагогов. И хотя, как это представляется, молодежь призвана использовать предоставленные ей возможности для самостоятельного самоопределения и выбора своего пути, на практике, в условиях нашей отнюдь не совершенной действительности в этой связи возникает большая, во многом неразрешимая проблема. Современный молодой человек далеко не всегда может подняться над условиями, обстоятельствами, в которых он оказался не по своей, а нередко и вопреки своей воле, и преодолеть сложности, трудности на пути к желаемой цели.

Как показывают результаты многочисленных исследований, каждое поколение российской молодежи по основным показателям социального положения и развития заметно уступает предыдущему.³ Оно менее здорово физически, слабее развито и умственно, менее духовно и культурно, более безнравственно и криминально. Все более негативно относится к труду, в большей мере отчуждено от образования и знаний, от общества, государства, политики, здоровой экономики и т.д.⁴ Какое будущее ожидает Россию при такой молодежи? Ведь очевидно, что понятия "молодежь", "будущее", "развитие общества", "развитие молодежи" являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

Обобщенная характеристика молодежи конца 80-х годов уже разительно отличается от широко известных оценок подрастающего поколения в начале и даже в середине этого десятилетия. Среди этих оценок, которыми характеризовалась молодежь того времени, преобладали такие, как "идеологически выдержанная", "политически сознательная", "морально устойчивая", обладающая "активной жизненной позицией", пониманием общественного долга, ответственностью, коллективизмом, трудолюбием, стремлением к знаниям, уважением к старшим, к революционным и боевым традициям, оптимизмом и т.д. Конечно, наряду с этими позитивными качествами, страдающими формализмом и оторванностью от реальных проблем и сложностей, у молодежи советского времени отмечались и негативные качества. Но они имели по сравнению с положительными характеристиками второстепенное значение.

От того совсем недавнего времени нас отделяет немногим более 10 лет. С начала 90-х годов, то есть по мере углубления кризиса резко усилилась его социальная дифференциация, значительно возросли различия между поколениями. Они все чаще проявляются в форме противоречий, что во многом объясняется появлением качественно новых, особенно негативных по содержанию показателей социального развития. Продолжающееся усиление этих различий является следствием углубления контакта молодежи с новыми социальными посредниками, образованиями, которых не было при прошлых поколениях (большой и малый бизнес, коммерция, новые формы труда и его оплаты, изменившиеся отношения собственности, расширяющееся информационное пространство, самостоятельные молодежные объединения, криминализация молодежной среды и т.д.)⁵.

Перемены, происшедшие под воздействием этих явлений в молодом поколении со второй половины 80-х годов, затронули самые глубинные основы его социальной жизни. В настоящее время большая часть молодежи уже не приемлет устоев и ценностей прежней социалистической общественной системы и ориентирована на ее кардинальное реформирование. Такой выбор подтвердили прошедшие в июле 1996 г. выборы Президента Российской Федерации, в ходе которых основная часть молодежи в целом поддержала происходящие в стране перемены, проголосовав за Б.Ельцина. Таким образом, можно констатировать, что в лице современной молодежи на историческую арену выходит новый социальный тип личности. Продукт же предшествовавшей эпохи - советский человек - все более становится достоянием нашей истории.

Одним из характерных проявлений духовной опустошенности и низкой культуры в обществе, особенно среди молодежи, явилось резкое падение роли и значения патриотизма как одной из ценностей нашего народа и его героической истории. После потери былых идеологических опор, которые задавались в доперестроечные годы всей системой воспитания, для значительной части молодежи характерна потеря мировоззренческих и нравственных ориентиров, отсутствие четкой системы ценностей. Становится все более очевидным, что именно высокая патриотическая идея, идея государственности и есть тот каркас, то основание, на котором только и может выстраиваться духовность нашего общества, его будущего в лице российской молодежи.

Жизнь в современном обществе, процессы и явления во всех его сферах становятся все более сложными, противоречивыми, быстро меняющимися. Соответственно повышается роль и ответственность каждого человека, социальной группы как субъектов этих процессов, социально значимой деятельности. В этих условиях роль воспитания не только не снижается, но еще более возрастает. Более того, оно в известной степени становится приоритетной областью деятельности, от правильного понимания и соблюдения законов которой в значительной степени зависят эффективность и качество решения задач во всех остальных сферах нашей жизни: социальной, экономической, политической, военной и других.

Таким образом, необходимость духовно-нравственного, граждански активного, патриотического воспитания в нашем обществе вытекает из самой сути этого процесса, который предполагает понимание наиболее важных, социально значимых целей и задач, а также главных подходов к их достижению. Вследствие этого идеология воспитания призвана способствовать изменениям в сознании индивида, соответствующим общему направлению социального развития России.

Роль и значение патриотического воспитания (как, впрочем, и воспитания вообще) длительное время всячески принижались, а деятельность, направленная на развитие патриотизма у молодежи, подвергалась неумной и деструктивной критике, более того, охаиванию в средствах массовой информации, в произведениях искусства и даже в научных исследованиях. Все это в значительной мере дискредитировало не только существующую практику патриотического воспитания, огромный опыт в его организации и проведении, но и саму идею формирования и развития личности гражданина-патриота. Вследствие этого проблема воспитания такой личности намного обострилась. Сегодня еще более очевидными становятся ее сложность, нерешенность, запущенность, обусловленные отсутствием глубоких теоретических основ, такой научной концепции, которая способствовала бы комплексной реализации задач, связанных с возрождением обновленной идеи Отечества и его защиты. В связи с этим становится все более неотложным решение задачи фундаментального и всеобъемлющего рассмотрения комплекса проблем, накопившихся в сфере патриотического воспитания, особенно его задач, содержания, эффективности и путей коренного улучшения.

Решение проблемы патриотического воспитания должно основываться на глубоком изучении и всестороннем анализе всех изменений в обществе, процессов и явлений, характеризующих особенности современной молодежи. Огромное

значение приобретают поиск и разработка принципиально новых подходов к созданию качественно иных основ деятельности с подрастающим поколением, учитывающих систему его ценностей и интересов, соответствующих важнейшим тенденциям развития нашего общества и мира в целом.

Огромные изменения, происшедшие в последние годы, новые проблемы, связанные с воспитанием подрастающего поколения, обусловили переосмысление сущности патриотического воспитания, его места и роли в общественной жизни. Патриотическое воспитание включает целый комплекс мер духовного, идеологического, социально-политического, психолого-педагогического, военно-технического и иного характера, реализация которых призвана способствовать формированию у молодых людей готовности к выполнению функций защитника Отечества, в том числе и в условиях воинской деятельности.

Главная цель патриотического воспитания может быть сформулирована следующим образом: возрождение в нашем обществе патриотизма как важнейшей духовно-нравственной и социальной ценности, формирование и развитие подрастающего поколения, обладающего важнейшими граждански активными социально значимыми качествами, способного проявить их в созидательном процессе в интересах нашего общества, в укреплении и совершенствовании его основ, в том числе и в тех видах деятельности, которые связаны с его защитой.

Из общей цели патриотического воспитания, заключающейся в формировании у молодежи, начиная с раннего возраста, высоких социально значимых качеств, готовности реализовать их в интересах общества и государства, вытекают следующие задачи, реализация которых способствовала бы возрастанию дееспособности подрастающего поколения, значительного повышения уровня его социальной активности, гражданственности и патриотизма:

- философско-мировоззренческая подготовка молодежи, помощь ей в определении смысла жизни в условиях осуществляемых преобразований; формирование самосознания, ценностного отношения к личности, обществу, государству, к идеям и ценностям их возрождения и развития;
- приобщение молодежи к системе социо-культурных ценностей, отражающих богатство и своеобразие истории и культуры своего Отечества, народа, формирование потребностей в высоких духовно-нравственных и культурных ценностях и в их дальнейшем развитии;
- создание конкретных условий для реализации склонностей и способностей различных групп молодежи с учетом их интересов, потребностей в разнообразных сферах человеческой деятельности и общении;
- воспитание уважения к закону, нормам коллективной жизни, развитие социальной и гражданской ответственности как важнейшей характеристики молодежи, проявляющейся в заботе о благополучии своей страны, ее укреплении и защищенности;
- воспитание положительного отношения к труду как высшей ценности в жизни, развитие потребности в труде на благо общества, государства, во имя служения Отечеству, формирование социально значимой деятельности целеустремленности ;
- формирование и развитие потребности к духовной жизни, в нравственно здоровом образе жизни, способности жить счастливой жизнью с семьей, близкими людьми, поддерживать благоприятный климат в микрогруппе и т.д.

Таким образом, с точки зрения достижения главной цели и вытекающих из нее целевых задач патриотическое воспитание характеризуется, оценивается мерой готовности, стремлением молодежи к выполнению своего гражданского долга во всем разнообразии форм его проявления, умением и стремлением молодых людей сочетать личные и общественные интересы, реальным вкладом, вносимым ими в решение важнейших проблем общества и его граждан.

Главной же задачей патриотического воспитания, определяемой его целью, является повышение эффективности этой деятельности, особенно за счет более целенаправленного формирования молодежи в духе высокой социальной активности, гражданственности, патриотизма, мобилизация всех сил общества, его социальных и государственных институтов на активное участие в создании и реализации необходимых условий для возрождения патриотизма у молодежи как духовно-нравственной и социально значимой составляющей реформирования России.

Реализация целей и задач патриотического воспитания молодежи основывается на принципах научности, гуманизма, демократизма, приоритетности исторического и культурного наследия России, ее духовных ценностей и традиций, системности, преемственности в воспитании патриотизма с учетом возрастных особенностей и интересов различных групп молодежи, многообразия форм, методов и средств этой деятельности, ее направленности на развитие личности гражданина - патриота России.

Цель, задачи и принципы патриотического воспитания реализуются на практике посредством функционирования сложной разветвленной системы, а также с помощью различных институтов воспитания, форм, методов и средств осуществления этой деятельности.

Основным институтом, обеспечивающим организацию всей системы патриотического воспитания, ее функционирование и контроль за ее эффективностью и конечными результатами этой деятельности, является государство ⁷. Оно организует процесс патриотического воспитания подрастающего поколения на уровне дошкольного воспитания, школы, при получении профессионального образования, на уровне органов местного самоуправления, в министерствах, ведомствах и т.д. Патриотическое воспитание молодежи - одно из направлений в государственной молодежной политике России на этапе переходного периода и на долговременную перспективу.

Патриотическое воспитание рассматривается так же, как процесс социализации молодежи в различных сферах жизнедеятельности общества, где формируются соответствующие качества гражданина и патриота России. Так, например, формирование у части молодежи социально значимых патриотических качеств и ценностных установок осуществляется через участие в деятельности общественных организаций патриотической и военно-патриотической направленности, а также в соответствующей деятельности различного рода движений, акций, инициатив, конкретных мероприятий и т.д.

В настоящее время в российском обществе еще не созданы условия и не возникли внутренние предпосылки для привлечения и эффективного использования необходимых сил и средств, которые позволили бы значительно поднять уровень патриотического воспитания молодежи. В сложившейся обстановке в качестве главного авторитета и гаранта, консолидирующего в интересах комплексного и последовательного решения данной проблемы усилия органов власти, местного самоуправления, различных ведомственных структур, общественных объединений молодежи, выступает государство в лице его высших законодательных и исполнительных органов.

Особую роль государства в воспитании молодежи, которая в наше время отрицается, отвергается различными "свободомыслящими" деятелями, в том числе и видными представителями педагогической науки, отмечал еще Аристотель в давнюю пору развития древнегреческой государственности. В своем сочинении "Политика" он утверждал: "Вряд ли кто будет сомневаться в том, что законодатель должен отнестись с исключительным вниманием к воспитанию молодежи, так как в тех государствах, где этот предмет находится в пренебрежении, и самый государственный строй терпит оттого ущерб. Ведь для каждой формы государственного строя соответственное воспитание - предмет первой необходимости..."⁸.

В этом высказывании Аристотеля важны не только идеи о связи воспитания с государственным устройством, его огромной роли, но и о том, что государство должно заботиться о соответствующем воспитании подрастающего поколения как предмете первой необходимости. Постоянная забота государства о молодежи, создание им необходимых условий для ее воспитания и есть, по существу, поиск его наилучшего, оптимального варианта, соответствующего государственным и общественным интересам.

Какими же представляются условия оптимизации патриотического воспитания российской молодежи, если иметь в виду возможности, которыми располагают для их создания социальные и государственные институты, общественные движения и объединения граждан, которые должны руководствоваться настоятельной необходимостью успешного решения данной проблемы, осознанием ее судьбоносного значения для нашей страны?

Основное научно практическое содержание этих условий, формулируемых в системном виде по семи важнейшим взаимосвязанным позициям, может быть представлено следующим образом:

1

Информационное обеспечение патриотического воспитания - утверждение патриотизма в качестве одной из важнейших ценностей в сознании и чувствах молодежи. Возрождение и конкретное наполнение патриотической идеи, особенно в тесной связи с интересами государства, общества, отдельной личности. Активное использование элементов патриотического воспитания в средствах массовой информации, преодоление при этом сложившихся стереотипов и комплексов негативного плана. Противодействие попыткам дискредитации, девальвации патриотической идеи со стороны государственных и общественных деятелей в средствах массовой информации, литературе и искусстве, оказывающих интеллектуальное и эмоциональное воздействие на сознание граждан, молодежи. Целенаправленное и творческое использование позитивных возможностей идей патриотизма в процессе осуществления воспитательной деятельности со всеми категориями подрастающего поколения при активном участии соответствующих социальных и государственных институтов, особенно ключевых министерств и ведомств, таких, как Министерство образования, Госкомвуз, Министерство культуры, Министерство обороны, МВД, Министерство социальной защиты и др.

2

Создание нормативно-правовых основ патриотического воспитания - обеспечение законодательной базы определения социально-правового статуса патриотического воспитания молодежи как одного из направлений социально значимой деятельности; принятие, доработка ряда законов, например, о молодежи, национальной безопасности и др. Определение роли, места, социально-правового статуса, задач, функций каждого органа, организации, ведомства как составных элементов единой системы патриотического воспитания с учетом их

специфики, а также изменений, произошедших в стране за последние годы. Создание нормативно-правовой основы патриотического воспитания в системе образования и дошкольных учреждений. Разработка нормативно-правового механизма взаимосвязи и взаимодействия субъектов в сфере патриотического воспитания молодежи, оказание помощи в разработке правовых основ патриотической работы самостоятельным общественным организациям.

3

Создание научно-теоретических основ патриотического воспитания - значительная активизация исследований в сфере патриотического воспитания молодежи, использование результатов исследований в практической деятельности с целью ее коренного улучшения в условиях важнейших изменений, происходящих в обществе. Обоснование и обогащение содержания патриотического воспитания посредством включения в него культурно-исторического, военно-исторического, духовно-нравственного, идеологического, социально-психологического и других компонентов, важнейших достижений в области социально-гуманитарных наук, а также современной военной мысли. Научное обоснование путей приобщения подрастающего поколения к патриотическим ценностям, их духовного освоения.

4

Педагогическое и методическое обеспечение - фундаментальная разработка комплекса учебных и специальных программ и методик по организации и проведению патриотического воспитания в его различных формах, использование всего многообразия педагогических форм и средств с учетом особенностей той или иной категории молодежи, специфики каждого этапа этой деятельности. Развитие и совершенствование форм и методов патриотического воспитания молодежи, осуществляемого министерствами и ведомствами, общественными организациями. Обобщение результатов учебно-методических разработок, информирование о новациях в этой области представителей системы образования, организаторов массовой патриотической работы. Регулярное издание соответствующей литературы, освещающей эту сферу деятельности с учетом инноваций, передового отечественного и зарубежного учебно-воспитательного опыта. Организация новой системы подготовки педагогических кадров, способных эффективно, на высоком качественном уровне решать задачи патриотического воспитания. Создание системы общеобразовательных учебных заведений открытого типа с углубленной профессиональной подготовкой к некоторым видам деятельности, связанным с выполнением функции по защите Отечества.

5

Обеспечение взаимодействия субъектов Федерации и их структур в системе патриотического воспитания - повышение эффективности системы патриотического воспитания молодежи, функциональных возможностей ее основных субъектов, создание на уровне Федерации, регионов и местного самоуправления межведомственных и межрегиональных комиссий по реализации цели и задач по формированию патриотизма. Разработка модели реализации основных направлений деятельности по патриотическому воспитанию молодежи в регионах Российской Федерации; апробация ее использования в ряде областей Европейской части страны. Проведение Всероссийской научно-практической конференции представителей основных патриотических союзов, объединений, центров, религиозных организаций по проблемам воспитания гражданственности и патриотизма, повышения эффективности этой деятельности в современных условиях.

Проведение международных конференций по проблемам патриотизма совместно со странами ближнего и дальнего зарубежья.

6

Комплекс организационных мероприятий - формирование специальных структур как ведомственных, так и особенно межведомственных для осуществления мер по активизации патриотического воспитания на всех уровнях этой деятельности в Федерации с учетом обеспечения координации и взаимодействия между ее субъектами на принципах взаимозаинтересованного сотрудничества. Повышение уровня организации, улучшение функционирования как отдельных элементов системы, так и всей системы в целом. Обеспечение ее взаимосвязи и взаимодействия с системой образования, культуры, СМИ, военной организацией общества, другими элементами его государственной структуры и социальными институтами. Создание системы управления процессом патриотического воспитания в целях формирования и реализации общей стратегии в этой сфере деятельности, объединение усилий различных организаций, министерств и ведомств, а также оказание им помощи и поддержки.

7

Финансово-экономическое обеспечение патриотического воспитания - оказание финансовой поддержки за счет ассигнований из специально созданного фонда "Патриот России", бюджетных средств государственным, ведомственным и частным организациям в решении задач по патриотическому воспитанию молодежи. Проведение мероприятий по подготовке руководителей и организаторов этой деятельности в сфере финансовых и экономических вопросов в целях обеспечения самоокупаемости и самофинансирования организаций в условиях перехода к

рыночной экономике.

Привлечение производственных, торговых, коммерческих и других предпринимательских структур к решению проблем возрождения патриотического воспитания, оказания необходимой экономической и финансовой помощи в реализации проектов патриотического воспитания, разработанных в ведомствах, министерствах и особенно в регионах и общественных объединениях, организациях патриотической направленности.

Создание этих условий для оптимизации деятельности по патриотическому воспитанию молодежи предполагает поиск принципиально новых подходов, реализация которых способствовала бы созданию качественно иных основ в формировании подрастающего поколения.

Реализация основных направлений оптимизации патриотического воспитания, задач, связанных с их осуществлением, позволит решить многие назревшие проблемы в отношении подрастающего поколения, причем не только педагогического, но и общесоциального характера. Благодаря формированию и развитию у молодежи таких важнейших социально значимых качеств, как гражданская зрелость, любовь к Отечеству, ответственность, чувство долга, верность традициям, стремление к сохранению и приумножению исторических и культурных ценностей, готовность к преодолению трудностей, самопожертвованию, намного возрастут ее возможности к активному участию в решении важнейших проблем общества в различных сферах его деятельности.

Улучшение качественных характеристик современной молодежи благотворно отразится на обществе в целом. Высокая духовность, нравственность, активная гражданская позиция, патриотическое сознание молодежи будут в огромной степени способствовать успешному решению задач, связанных с возрождением России, преодолению претерпеваемого ею кризисного периода исторического развития. Одним из результатов реализации направлений оптимизации патриотического воспитания молодежи должен стать социально-экономический подъем, сменяющий спад и депрессию, укрепление правовой и политической мощи государства, обеспечение обороноспособности и безопасности страны, достижение социальной стабильности в обществе, преодоление причин социальных, этнических, региональных и иных конфликтов. Особое значение имеет то обстоятельство, что в лице патриотически воспитанной молодежи современное российское общество приобретет ценнейший компонент созидательного потенциала, который будет определяться прежде всего ее готовностью взять на себя ответственность за будущее России.

1. *Молодежь: будущее России.* - М.: ИМ, 1995. С. 226.
2. *Хрестоматия по истории зарубежной педагогики.* М. : Просвещение. 1971. С. 35.
3. *Концепция воспитания учащейся молодежи // Педагогика.* М., 1993. № 3-4. С. 17.
4. *Социология молодежи.* М. ИМ, 1995. С. 166.
5. *Социология молодежи.* М. ИМ, 1995. С. 75.
6. *Социология молодежи. Кн. 1.* М.: ИМ, 1995. С. 31.
7. *Ильин И.А. О России. М" Российский архив,* 1995. С.3.
8. *Молодежь: будущее России.* М.: ИМ, 1995. С.24.

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

Федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической ориентации общества (международный опыт)

А.ИЦКОВИЧ, консультант Министерства
по делам национальностей и федеративным отношениям

Федеративным государствам в современном мире принадлежит, очевидно, либо ведущая, либо близкая к этому роль. Ведь в их числе такие мощные в политическом и экономическом отношении государства, как США, ФРГ, Канада, государства с довольно высоким уровнем развития - Швейцария, Австрия, Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла, Индия, Пакистан, развивающиеся страны - Малайзия, Нигерия, Канарские острова.

Хотелось бы сразу отметить, что конфедераций как формы объединения суверенных государств в настоящее время нет. Лишь в одном государстве - Объединенных Арабских Эмиратах - сохранились элементы конфедеративного устройства наряду с элементами феодализма. Два государства - Канада и Швейцария - хотя и носят название конфедеративных, но в их названиях отражена скорее история, чем реальность государственного устройства.

При рассмотрении истории создания и развития федераций заметно, что взаимоотношения между союзом и его составными частями при общей тенденции к централизации развиваются противоречиво. Где-то происходит усиление центральной власти (большинство случаев), где-то ее ослабление. Эти процессы и затрудняют объективную оценку федеративных отношений. Однако федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической ориентации общества и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес в силу той роли, которая принадлежит федеративным государствам.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Входящие в состав федераций штаты, земли, провинции и кантоны не обладают правом выхода. Это не признается ни в одной стране дальнего зарубежья, не предусматривается конституциями. А попытки сепарации подавляются силой оружия (1847 г. - Швейцария или 1861-1865 гг. - США) либо политико-правовыми средствами (1938 г. - отказ в праве выхода штату Западная Австралия). Однако необходимо отметить, что дважды в истории сепарация осуществлялась. Так, в начале 30-х годов XIX в. Венесуэла отделилась от Федерации Великая Колумбия, а в 1965 г. из состава Малайзии вышел штат Сингапур. При этом выход был проведен в экономически слабых странах.

Субъекты федераций не обладают верховенством на своей территории. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из них штаты, провинции, земли или кантоны не вправе препятствовать в его применении. Конституция США так решает коллизии между федеральным законодательством и законодательством штатов: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, а также все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшим правом страны, и судьи каждого штата обязаны к их исполнению, хотя в конституциях и в законах отдельных штатов содержались противоречащие им постановления" (ст. VI). Аналогичные формулировки содержатся в конституциях Аргентины (ст. 31), Мексики (ст. 133), Венесуэлы (ст. 16), Канады (ст. 52, п. 1 - редакция 1982 г.) и ряда других государств. Субъекты федераций не суверенны. В США, Канаде, Австралии этот факт подтвержден решениями федеральных верховных судов.

Однако необходимо отметить и тот факт, что отдельными конституциями, например Швейцарии и Мексики, за субъектами федераций формально признается суверенитет, но лишь в той мере, в которой он не ограничен федеральной Конституцией.

Лишены субъекты федерации и права выступать в международном общении, не признает это право за субъектами федераций и международное право. Так, например, американские штаты изначально были лишены этого права даже в период конфедерации в 1781- 1789 гг., а в Швейцарии последние международные договоры были заключены кантонами от своего имени в 40-х годах XIX в.

Однако международной практике известны случаи заключения международных соглашений субъектами федераций, например, культурные соглашения между канадской провинцией Квебек и Францией.

В организации органов власти субъекты федераций, как правило, следуют образцам федерации даже в тех государствах, в которых федеральные конституции практически не предъявляют в этом вопросе каких-либо требований к входящим в их состав государственным образованиям, например, США, Австралия. Но в большей части конституций (Мексика, Аргентина, Бразилия, Канада) дается подробное описание структуры органов власти субъектов

федераций. В Швейцарии конституции кантонов санкционируются федеральной властью. В Индии право принятия собственных конституций предоставлено только двум штатам: штату Джамму и Кашмир и штату Сикким. В Канаде должность главы провинции замещается центральным правительством.

Особую роль в федеративных государствах играет финансовая политика. Механизмами финансовой политики влияют на процессы политической интеграции.

Финансовая централизация проведена фактически во всех федерациях. Например, в Канаде бюджетные источники были централизованы еще в 30-е годы XX столетия, в ФРГ - в 1969 г. Субъектам федераций оставляются незначительные источники доходов. А оказание им помощи со стороны центральных властей сопровождается всевозможными условиями и оговорками, ограничивающими политические возможности штатов, провинций, земель, кантонов.

У федеральных властей имеется немало и других орудий политического и правового воздействия. Например, в США по распоряжению президента на территории штатов могут вводиться войска для защиты их от "внутренних беспорядков" и защиты федеральных законов от самих штатов. По Конституции Швейцарии, "Союз гарантирует кантонам их территорию, их суверенитет в пределах, установленных статьей 3 их Конституции, свободу и права народа, конституционные права граждан" (ст. 5). А в случае угрозы для них вводят на территориях кантонов чрезвычайное положение, приостанавливая реализацию прав граждан и полномочий кантональных властей, запрещая проведение публичных демонстраций и ограничивая свободу печати. Столь же всеобъемлющи положения чрезвычайного законодательства ФРГ, Канады (закон 1988 г.), Индии (конституционная поправка 1988 г. о чрезвычайном положении).

Мощное влияние на развитие политической интеграции оказывает централизация структуры политических партий. Причем этот процесс наблюдается и в федерациях с традиционно децентрализованными партийными системами (США, Швейцария). В ряде конституций предусматриваются особые правовые рычаги воздействия на членов партии. Так, например, в Индии в соответствии с 52-й поправкой к Конституции 1985 г. члены парламента могут быть лишены депутатского мандата в случае нарушения партийной дисциплины.

Однако процессы политической интеграции развиваются не только по вертикали в направлении всевозрастающей роли федеральных органов. Определенную роль играют те процессы, которые складываются по горизонтали - между субъектами федераций. Существует большое число консультативных органов, координирующих усилия штатов, провинций, земель и кантонов. Но значение их, в общем, невелико. В ряде федераций (Канада, Австралия) они действуют под контролем центральных властей. А те умело направляют их деятельность в нужное для федерации русло и решительно пресекают любые попытки субъектов федераций расширить свои права. С предложением о создании дополнительных горизонтальных связей между субъектами Российской Федерации вышла группа парламентариев Ингушской Республики.

Они внесли предложение о создании Межпарламентской ассамблеи республик Северного Кавказа, к которой затем постепенно по мере необходимости будут присоединяться все субъекты Российской Федерации, и в перспективе, возможно, и парламенты других суверенных республик как входящих в СНГ, так и не входящих. В первую очередь начиная с Закавказских республик. Данный консультативный и совещательный орган, по мнению ингушских парламентариев, будет содействовать укреплению мира и взаимопонимания между народами, способствовать скорейшему погашению возникающих конфликтов (парламентарии Кабардино-Балкарской Республики утверждают, что первыми идею выдвинули они, а ингушские - только ее развили). Данное предложение сейчас принято к рассмотрению парламентами республик Северного Кавказа.

Конституционной гарантией верховенства федераций в этой области служат статьи конституций, требующие от субъектов федерации передачи заключенных между ними соглашений на одобрение центральных властей.

ИНТЕГРАЦИЯ ПРАВА

В федерациях задача обеспечения единого правового регулирования решается в трех направлениях: расширение компетенции центральных органов власти, установление ограничений законодательства субъектов федерации, принятие субъектами федераций единообразных или унифицированных актов.

Своеобразным правовым итогом процессов интеграции в экономической и политической жизни становится расширение предметов ведения федерации. В странах общего права (США, Канада, Австралия) это происходит в основном в процессе толкования конституционных норм верховными судами. В других федерациях - преимущественно посредством принятия новых конституций, например Конституция Бразилии 1988 г., либо путем внесения в тексты конституций поправок. В пределах ведения федерации федеральное право заменяет разрозненные и противоречивые нормы штатов, провинций, земель или кантонов. А те коллизии, которые возникают между ними, разрешаются на основе тех конституционных требований, часть из которых была изложена выше. Федеральные конституции нередко устанавливают особые перечни запретов, ограничивая тем самым принятие субъектами федераций законодательных актов, нарушающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии

и льготы граждан.

Третья форма интеграции права - принятие субъектами федераций единообразных или унифицированных актов. В США разрабатываются они Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ, Канаде и Австралии - на конференциях глав или представителей исполнительной власти. Разработанные ими законопроекты передаются на утверждение представительных органов субъектов федераций.

Развитие процессов правовой интеграции дает сложную, порой противоречивую картину, нередко оно отстает или отстывает от движения процессов интеграции в экономической и политической жизни. Во многом это объясняется фактором "вторичности" права по отношению к экономическим и политическим явлениям. Но не только этим. В федерациях с их множественными правовыми системами право дает возможность закрепить не только господствующую волю всего правящего класса, но и отдельных группировок, отстаивающих свои особые права и привилегии.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Рассмотрим один из аспектов этой проблемы - создание единого внутреннего рынка. Ведь в нем отражено все многообразие экономических явлений, их основные тенденции и закономерности, механизмы, взламывающие традиционную структуру федеративных отношений.

Единый экономический рынок сложился в развитых федеративных государствах к концу XIX - началу XX столетий. В настоящее время его развитие приспособлено к требованиям федеративного устройства.

Конституционной основой процессов экономической интеграции служат статьи конституций, закрепившие право федеральных органов устанавливать единую систему денежного оборота, вводить налоги на всей территории федерации и регулировать торговлю между штатами, провинциями, землями и кантонами.

Особое значение в создании единого экономического рынка имела широкая дискреционная власть центральных органов по регулированию торговли. В США право регулировать торговлю между штатами Конституция передала конгрессу (ст. 1 разд. 8). В процессе конституционного толкования это право было наполнено следующим содержанием: "Торговля - это больше, чем просто торговля. Это - движение товаров и отношений" (1824 г. - Верховный суд США).

Аналогичные формулы о регулировании торговли между субъектами федераций применены конституциями Австралии и Канады. Имеют близкое сходство и формы конституционного толкования.

Несколько иные формы применены в ряде других конституций. Так, Конституция Мексики предусматривает право конгресса "предотвращать установление ограничений в торговле между штатами" (ст. 73, п. IX). В Конституции Швейцарии провозглашается "принцип свободы торговли и промышленности... на все территории Союза" (ст. 31).

В развитии единого экономического рынка не меньшую роль сыграло создание единой системы денежного оборота. Финансовая система находится под полным контролем федеральных правительств. Они осуществляют выпуск денег и изъятие ценных бумаг, определяют условия кредитования и основы функционирования банковской системы. Субъекты федераций лишены каких-либо реальных финансовых рычагов. Подтверждением этому служит конституционная регламентация Швейцарии: "Союз пользуется всеми правами, предоставляемыми монетной монополией. Союз один имеет право чеканить монету. Он устанавливает денежную систему и издает, в случае необходимости, предписания о курсе иностранных монет" (ст. 38). "Право эмиссии банковских билетов и других такого же рода денежных знаков принадлежит исключительно Союзу... Банк, которому доверена монополия эмиссии банковских билетов, имеет главной целью регулировать денежный рынок страны, облегчить платежные операции и право дать в рамках союзного законодательства кредитную и валютную политику, которая служит общим интересам страны" (ст. 39).

Весомы полномочия федеральных органов по введению единых налогов на всей территории федерации. Например, XVI поправка к Конституции США недвусмысленно закрепляет верховенство федерации в этой области: "Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги с доходов, получаемых из любого источника, без распределения этих налогов между штатами и безотносительно к каким-либо переписям или оценкам числа их населения".

Единый экономический рынок характеризуется следующими тремя параметрами: динамизмом, эффективностью и гармонией связующих его отношений. Динамизм единого экономического рынка обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг. Эффективность - соответствием форм управления экономическим требованиям. Гармония - обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики.

В современных федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг. А протекционистские или дискриминационные акции со стороны субъектов федераций сдерживаются соответствующими конституционными нормами. Например, Конституция США устанавливает:

"Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан США... лишать свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры... отказывать кому-либо в пределах своей юрисдикции в равной защите со стороны законов" (XIV поправка). Нормы, аналогичные вышеприведенным, содержатся в Конституции Канады, но дополнены они следующим положением:

"Каждый гражданин Канады и каждое лицо, имеющее постоянное местожительство в Канаде, наделены: а) правом передвижения и выбора местожительства в любой из провинций; б) правом заниматься трудовой деятельностью в любой из провинций".

В Конституции Австралии определено, что "территория Федерации едина в области валютных, хозяйственных и таможенных отношений. "Внутри Федерации не могут устанавливаться таможенные или другие транспортные ограничения" (ст. 4). Каждый гражданин Федерации имеет в каждой из земель те же права и обязанности, что граждане этой земли".

Впрочем, федеральные конституции допускают отдельные ограничительные меры. Субъекты федераций вправе предусматривать ограничения на занятие определенными профессиями, вводить местные налоги, предъявлять соответствующие требования к деятельности физических и юридических лиц на их территориях. Но при этом не допускается дискриминация жителей других штатов, провинций, земель и кантонов. Не могут быть применены "обременяющие" торговлю между субъектами федераций ограничения, за исключением тех из них, которые оправданы законной целью, например, охрана окружающей среды, карантин, безопасность дорожного движения и т.п. В регулировании экономических отношений федеральные органы опираются в основном на формы и методы финансовой политики (налоги, дотации и т.п.), не пренебрегая, при необходимости, и средствами директивного руководства (регулирование цен, введение запретов и т.п.).

Неравномерность развития экономики порождает неравенство в экономическом потенциале субъектов федерации и диспропорции в отраслевой и функциональной структуре экономики. С целью корректирования ее развития во всех федеративных государствах оказывается поддержка "слабым" или "бедным" штатам, провинциям или землям за счет централизованных финансовых средств. Наиболее подробно эти вопросы раскрыты в Конституции ФРГ. В п. 4 статьи 104-й отмечается: "Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или компенсировать возможные экономические различия на территории Федерации..." Представляет интерес и статья 109 Конституции, в которой подчеркивается: "Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса" (п. 2). Однако прямой перенос мирового опыта на местную почву без учета местных особенностей не всегда удачен и не приносит желаемые плоды. Так, если мы вспомним заимствованный из опыта той же ФРГ трансферт, то увидим, что без учета всех нюансов и особенностей теория на практике дает отнюдь не ожидаемые результаты. В частности, Северо-Кавказские республики это хорошо прочувствовали на своем, пусть еще и небольшом, опыте работы с трансфертом.

РЕЗЮМЕ

Таким образом, исторический опыт свидетельствует, что в целом развитие федераций идет по линии централизации. Судя по всему, в этом единственно возможный путь к сохранению жизнеспособности федераций в условиях всевозрастающей конкуренции в рамках мирового сообщества.

Интеграционные процессы затрагивают не только федерации. Интеграция охватывает страны Западной Европы, Северной и Латинской Америки, государства Дальнего и Ближнего Востока. Движущей силой их является экономика, которая, переступая через национальные границы, стирает их, меняет политические формы суверенных государств. В Западной Европе этот процесс продвинулся наиболее далеко. Предполагается, что в ближайшем будущем аналогичным образом будет происходить экономическое и политическое развитие и на Северо-Американском континенте. Опыт Российской Федерации свидетельствует, что схожие процессы происходят и у нас. Сравнительная характеристика двух конституций - основных законов Российской Федерации (Конституции, принятой внеочередной седьмой сессией Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г., с изменениями и дополнениями и Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) подтверждает наличие этого процесса, хотя и наряду с признаками ограничения демократических прав.

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

ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ: ФЕДЕРАЦИЯ И ЕЕ СУБЪЕКТЫ

Ю.ЕРМАКОВА, аспирант МГУ

Россия является, как известно, многонациональным федеративным государством. Одна из особенностей России как Федерации состоит в том, что в ее составе такое количество субъектов Федерации, какого не знала прежде ни одна федерация в мире. Если в Чехословацкой федерации было всего 2 субъекта федерации, в Закавказской - 3, в СССР -

15, а в США - 50, то в Российском федеративном государстве их - 891. Естественно поэтому, что от разумного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти ее субъектов зависит решение многочисленных проблем межнациональных отношений в России, которые являются в настоящее время весьма сложными, требующими особого внимания со стороны руководства России. Четкое нормативное урегулирование вопроса о соотношении полномочий в федерации - это одно из важнейших условий ее существования.

Установление принципов разграничения компетенции имеет большое значение прежде всего потому, что от этого зависит фактическое положение и характер тех отношений, которые складываются между Федерацией и ее составными частями. В большинстве федеративных государств разграничение компетенции осуществляется в Конституции.

Российская Федерация - не исключение, однако, помимо нее этот вопрос решается также в Федеративном договоре, в котором также, как и в Конституции Российской Федерации, названа, во-первых, исключительная компетенция Российской Федерации, и, во-вторых, совместная компетенция Федерации и ее субъектов.

Однако очевидно, что на практике совместного ведения или, что то же самое, совместной компетенции, быть не может. Такое положение объясняется тем, что, во-первых, компетенция - это сфера государственной деятельности органов власти и, во-вторых, их права и обязанности. Поэтому должно быть ясно, что в так называемой совместной компетенции может совпадать первое, а права и обязанности у федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации - всегда разные.

Граница между федеральной и совместной компетенциями не обладает определенностью.

Возможность передачи отдельных полномочий федерации составляющим ее субъектам в результате анализа практики государственного строительства федеративных государств была отмечена отдельными учеными еще в начале XX столетия. "... Из того обстоятельства, что союзу принадлежит исключительная компетенция в одной области, - писал Ю.Гачек, - еще не следует, что он ее вполне осуществит и не передаст некоторых прав управления отдельным государствам"²

И в практике Российской Федерации появился такой способ распределения компетенции между Федерацией и ее частями, как взаимное делегирование полномочий. Это закреплено и в федеральной Конституции и в Федеративном договоре. Данная идея нашла отражение также и в проекте Закона Российской Федерации "Об общих началах разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

В данном законопроекте, который в настоящее время подготовлен в Государственной Думе, содержится положение о том, что "Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам" (ст. 11).

Думается, что в указанном проекте закона нуждается в уточнении установленное в нем право федеральных органов исполнительной власти отменять решения, принятые органами исполнительной власти субъектов федерации (ст. 11 ч. 5 законопроекта).

На мой взгляд, в указанном акте необходимо четко урегулировать вопрос о статусе, роли и функциях федеральных органов исполнительной власти, так как по смыслу данной нормы они осуществляют деятельность по надзору за нормотворчеством органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом представляется, что в будущем законе необходимо определить конкретные формы осуществления этой деятельности федеральными органами, условия, при которых они будут обладать правом отменять решения исполнительных органов субъектов Федерации, исходя из того, что такая отмена должна иметь место в исключительных случаях. Только при внесении в законопроект упомянутых позиций будущий закон обеспечит осуществление главной задачи - улучшение

взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами.

Предметы ведения Российской Федерации охватывают отношения, складывающиеся между Федерацией и ее субъектами в различных сферах общественной жизни, а также отношения с гражданами и мировым сообществом.

При анализе компетенции Российской Федерации следует исходить из ее функций, поскольку "функции государства проявляются в конкретной деятельности его государственных органов, осуществляющих принадлежащие им полномочия"³. Россия обладает полномочиями, связанными с осуществлением 1) внутренних функций, а равно 2) внешних функций.

Однако следует отметить, что любая классификация полномочий, в том числе и предложенная в статье, условна, так как вопросы, отнесенные к какой-либо из групп, могут быть в равной мере названы и в другой группе. Например, законодательная деятельность Российской Федерации регулирует как внутренние, так и внешние проблемы государства. Имея в виду данное обстоятельство, попытаемся все же дать обобщенную характеристику компетенции Российской Федерации.

К полномочиям Федерации, связанным с решением ее внутренних проблем, относится большой круг вопросов, который, в свою очередь, можно разделить на две группы в зависимости от того, какую сферу государственной деятельности они затрагивают: в сфере государственного строительства и в области экономического и социально-культурного строительства. Полномочия в сфере государственного строительства обусловлены тем, что федеративный характер России вызывает необходимость в наличии единой правовой системы, основой которой является федеральная Конституция, установлением равных возможностей, обязанностей для всех граждан государства, независимо от того, в каком из субъектов Российской Федерации они проживают. Многонациональный характер России обуславливает обязанность Федерации защищать интересы представителей всех наций, живущих на ее территории, так как от того, насколько правильной будет проводимая государственная национальная политика, зависит его будущее. Российская Федерация является соединением ряда национальных государств, национально-государственных образований, а также административно-территориальных единиц, созданным для достижения общих целей с помощью федеральной власти, совокупная компетенция которых охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства.

Государственный суверенитет Российской Федерации предполагает верховенство федерального права по вопросам исключительного ведения Федерации. Федеральные акты имеют приоритет над правовыми актами субъектов Федерации - республик в составе Российской Федерации, автономий, краев, областей, городов федерального значения. Законодательству принадлежит особая роль. В Конституции и законах Российской Федерации формулируется компетенция России.

"Особая роль законодательства в осуществлении функций государства заключается в том, что оно принадлежит к числу полномочий, имеющих универсальный характер: оно служит осуществлению всех функций государства"⁴. Принцип верховенства федеральных законов предполагает эффективные механизмы обеспечения реализации федеральных нормативных актов и в первую очередь Конституции Российской Федерации, ответственность за их исполнение.

Отрицание верховенства федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации над законами субъектов Федерации противоречит конституционно-правовому статусу как Российской Федерации, так и ее субъектов, так как данный принцип обеспечивает, во-первых, функционирование Российской Федерации в целом как одного государства, и, во-вторых, имеющие особую ценность права человека на всей территории России, независимо от места жительства. Для того чтобы принцип верховенства действовал на практике, необходимо разработать и внедрить механизм его реализации, так как в последнее время он часто нарушается, что ведет к ослаблению федеральной власти.

В Конституции России такого механизма нет, но тем не менее в ней установлено верховенство на всей территории законов Российской Федерации (ст. 4 ч. 2), однако эта норма не подкреплена ничем конкретным, а это приводит к тому, что на практике республики издают законы, противоречащие Конституции и законодательству Российской Федерации. Более того, даже в конституциях некоторых республик в составе Российской Федерации есть нормы, противоречащие федеральной Конституции. Это ст. 1, ч. 1 Конституции Республики Тыва, согласно которой "Республика имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва", ст. 5 Конституции Якутии, объявляющая "землю, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы на территории Республики ее собственностью и неотъемлемым достоянием" народа Якутии⁵.

Однако главную роль должны играть не меры принуждения, а создание таких условий, при которых у субъектов Федерации будут непреходящие общие интересы и цели с центральной властью Федерации.

Федеральная власть не должна вмешиваться в вопросы, которые находятся в ведении субъектов Федерации, если она уменьшит их компетенцию, то никакого федерального начала в таком государственном устройстве не будет. То

же самое относится и к субъектам Федерации. Их попытки решить в своем законодательстве проблемы, не относящиеся к их компетенции, приводят к децентрализации и разрушают целостность и саму сущность Российского государства. Федеральное государство как целое преследует общегосударственные цели, так как они не могут быть достигнуты отдельными его частями.

Следующий вопрос, находящийся в исключительном ведении России, - федеративное устройство и территория Российской Федерации. Государственная территория Российской Федерации включает территорию ее субъектов - республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономий, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ст. 4 ч. 3 федеральной Конституции). Положение Конституции о том, что суверенитет Федерации распространяется на всю ее территорию означает, что Российская Федерация вправе требовать признания своего законодательства. При этом на территории, составляющей Российскую Федерацию, всякая другая власть исключается.

В ведении Российской Федерации находится регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Федерации, регулирование и защита прав национальных меньшинств.

В Конституции России устанавливаются основные права и свободы всех граждан (глава II). В республиканских Конституциях могут быть закреплены дополнительные права, вытекающие из их национальных и иных особенностей, но субъекты Федерации не вправе уменьшить объем прав, установленных Федерацией.

Идя именно по этому пути дополнительные права своим гражданам были установлены в Башкортостане. В Конституции этой республики 1993 г. есть норма, отсутствующая в Российской Конституции, которой устанавливается, что Республика Башкортостан защищает права потребителя, поддерживает деятельность обществ в защиту этих прав и иные формы их охраны. Потребитель имеет право на возмещение ущерба, причиненного ему производителями товаров, торговыми, сервисными, рекламными и иными организациями (ст. 44).

В Конституции Ингушетии есть норма о равноправии супругов в семейных отношениях (ст. 57), которая также отсутствует в Конституции Российской Федерации. В Конституции Республики Татарстан определено, что "собственность не должна использоваться во вред государственным и общественным интересам, правам, свободе и достоинству человека" (ст. 12 ч. 2).

Вместе с тем в конституциях некоторых республик нет тех прав и свобод, которые названы в Российской Конституции. Так, в Конституции Республики Саха не содержится ряда процессуальных прав человека (право не свидетельствовать против себя, супруга и своих близких, право на обжалование задержания - ст. 51, ч. 1, ст. 50, ч. 3 федеральной Конституции). В Конституции Татарстана не закреплено право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленные в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Тем не менее граждане этих республик не лишены данных прав в соответствии с федеральной Конституцией (ст. 6 ч. 2).

Полномочия в области экономического и социально-культурного строительства объединяет то, что их реализация направлена на создание экономической основы для жизнедеятельности государства, равных условий организации производства и распределения для всех субъектов Федерации.

Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Правовое регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам, служащим основой для всего правового регулирования отношений собственности в государстве.

Российская Федерация также проводит единую социальную политику, которая тесно связана с экономической. Поскольку за последние годы произошел почти полный отказ от регулирования государственной экономики, сопровождающийся ее развалом, то и социальная политика не достигает решения своей основной задачи - защиты благосостояния граждан.

С вопросами экономического строительства связана и проблема развития культуры, так как и научные исследования, и культурные учреждения, и мероприятия финансируются из бюджета и легко заметить прямую зависимость между закрытием музеев, бедственным положением библиотек, прекращением производства российских фильмов и развалом экономики.

Российская Федерация устанавливает основы федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития России. Это единственное полномочие Федерации в сфере культурного строительства. Координирующее воздействие на все сферы экономического, социального и национально-культурного развития Российская Федерация оказывает посредством установления основ федеральной политики и разработки федеральных программ. В этих целях Федерацией разработаны Государственная программа развития экономики и

культуры малочисленных народов Севера в 1991-1995 гг., Программа возрождения исторических малых и средних городов, Государственная программа ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1990-1995 гг., Федеральная целевая программа развития Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации в 1993-1995 гг., Федеральная целевая программа на 1993-1995 гг. по предупреждению распространения заболевания СПИДом в Российской Федерации (АнтиСПИД), Государственная программа Российской Федерации по обращению с радиоактивными отходами и отработанными ядерными материалами, их утилизации и захоронению и др.

К числу полномочий Российской Федерации, связанных с осуществлением ею внешних функций относятся: внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения Российской Федерации, оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования, определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Некоторые субъекты Российской Федерации пытаются завладеть этими полномочиями и использовать их самостоятельно, что противоречит природе федеративного государства и вряд ли является необходимостью, ведь Федерация должна проводить единую внешнюю политику.

Возможность самостоятельного проведения внешней политики, заключения международных договоров и соглашений предусмотрена в конституциях республик Коми (ст. 73 п. 11, 22, ст. 85 п. 2), Башкортостана (ст. 1 п. 2, ст. 76, ст. 88 п. 3), Якутии (ст. 9, 58), Татарстана (ст. 62), Тывы (ст. 1 ч. 3)⁶, несмотря на то, что осуществление единой внешней политики является одним из важнейших условий сохранения и укрепления государственного единства Российской Федерации.

В конституциях Татарстана и Чечни эти республики названы "субъектами международного права" (соотв. ст. 61 Конституции Татарстана, Преамбула к Конституции Чечни)⁷, хотя субъектом международного права может стать только суверенное государство.

В ведении Российской Федерации - оборона и безопасность, защита государственной границы страны. Эта задача возложена на федеральные Вооруженные Силы, и у субъектов Федерации не должно быть своих Вооруженных Сил, так как именно Россия определяет военную политику государства и может заключать оборонительные союзы с другими государствами.

При рассмотрении так называемой совместной компетенции возникают вопросы: во-первых, о том, каким должен быть механизм учета позиций субъектов Российской Федерации при разработке и принятии законов по "предметам совместного ведения", во-вторых, могут ли приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации по предметам, отнесенным ее Конституцией к совместному ведению при отсутствии соответствующих федеральных законов, и в-третьих, - очень важный момент, - место и роль договоров России с субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, их соотношение с федеральной Конституцией.

В проекте закона Государственной Думы Российской Федерации о порядке и принципах разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации эта проблема, на мой взгляд, решена неверно⁸.

В проекте предложено следующее: субъекты Федерации принимают свои законы в соответствии с федеральными (ст. 13, ч. 2). Однако получается, что это ведение Российской Федерации, поскольку ее субъекты не имеют права принять закон, нормы которого противоречили бы ранее принятому федеральному закону, то есть Федерация выражает свою волю, принимая закон, а субъекты этого делать не могут (и не должны).

В другой статье предлагается порядок согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения: "Проект федерального закона по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации направляется Государственной Думой Федерального Собрания субъектам Российской Федерации после его принятия в первом чтении. Замечания и предложения субъектов Российской Федерации направляются в Государственную Думу Федерального Собрания, в срок не позднее двух месяцев со дня рассылки и учитываются при доработке проекта федерального закона" (ст. 14).

Однако остается неясным должна или может Государственная Дума учитывать замечания субъектов Федерации? Если может - учесть, а может и не принять их во внимание, очевидно, что ни о каком совместном ведении не может быть речи, так как термин "совместное" от слова "вместе", а при таком решении проблемы конечное слово - за Федерацией. Если же Федерация обязана учитывать замечания и предложения своих субъектов, получается, что субъекты диктуют условия, а Федерации ничего не остается как безоговорочно их принять. Но в таком случае, это опять же не совместное ведение, а ведение субъектов. Безусловно, будут вопросы, по которым между Федерацией и субъектами не возникнет разногласий, но будут и те, в решении которых мнения разойдутся. И никакие

согласительные процедуры, предусмотренные в том же проекте, не помогут выйти из этой ситуации (ст. 15).

В другом законопроекте, носящем название: "О законодательном регулировании по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации", принятом Московской городской Думой в качестве законодательной инициативы Москвы Постановлением от 3.05.96 № 29, содержится более конкретная формулировка⁹. В нем закреплено положение об обязательности доведения возражений субъектов Российской Федерации до сведения

Совета Федерации при рассмотрении им вопроса об одобрении федерального закона по предметам совместного ведения (ст. 4ч. 3).

Вероятно, разработчики проекта сделали предложение о поступлении возражений в Совет Федерации, а не в Государственную Думу, основываясь на том, что именно верхняя палата Федерального Собрания состоит из представителей субъектов Российской Федерации, поэтому ее депутаты смогут, с учетом ситуации, в своих регионах оценить замечания и предложения субъектов Федерации лучше, чем депутаты Государственной Думы, призванные отражать интересы различных групп населения и народа России в целом.

Субъект Федерации может внести в Совет Федерации свои возражения только в двух случаях: если введение в действие этого федерального закона может привести:

1. к существенному изменению действующего на территории субъекта Российской Федерации правопорядка,
2. к затратам бюджетных средств, не предусмотренных бюджетом субъекта Российской Федерации или федеральным бюджетом Российской Федерации (ст. 4 ч. 1 Проекта).

Однако, требования учитывать возражения субъектов в этом проекте также не содержится, так что в конечном итоге это опять является компетенцией Федерации.

Следует отметить, что издание Федерацией нормативных актов может иметь разную форму в зависимости от того, на территории каких субъектов будут действовать эти акты. В федеративных договорах с республиками, краями, областями и городами федерального значения закреплено право Федерации принимать по вопросам совместного ведения только Основы.

Право издавать наряду с Основами также кодексы и иные законы федеральным органам дается только Федеративным договором с автономными областями и автономными округами, которые на базе этих Основ, кодексов и иных законов осуществляют собственное правовое регулирование. При этом автономные округа руководствуются также договорами с краями и областями, в состав которых они входят.

Таким образом, если Российская Федерация примет кодекс или закон, например, по административному законодательству, то он будет действовать только в тех республиках, краях и областях, которые договором с Федерацией делегируют Федерации соответствующие полномочия.

В ст. 72 п. "в" предметом совместного ведения Федерации и субъектов названы вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими природными ресурсами. В договорах же со всеми республиками, включившимися в настоящее время в договорный процесс, кроме Удмуртской, воспроизводятся нормы республиканских Конституций и Федеративного договора о том, что земля, недра, водные, лесные и другие природные ресурсы республик являются "достоянием (собственностью) народа республик" (ст. 3, п. 5 Договора с Башкортостаном, ст. 1, п. 6 Договора с Северной Осетией и т.д.). В Договорах Российской Федерации с краями и областями такая норма отсутствует.

Таким образом, налицо несколько вариантов решения вопроса о природных ресурсах в договорах с разными субъектами Российской Федерации.

В отдельных случаях, предоставление каких-либо льгот субъекту Федерации является обоснованным. Например, заключение Договора с Калининградской областью обусловлено особым географическим положением области и регулирует вопросы транзита, миграции и т.п. На территории Республики Бурятия расположено озеро Байкал, являющееся национальным достоянием Российской Федерации, и предметом Договора Федерации с Бурятией является круг вопросов, связанных с восстановлением и сохранением экологической системы Байкальского региона, поэтому Договор относит к ведению Российской Федерации как принятие законов, утверждение федеральных программ, так и финансирование затрат и выделение средств для формирования Байкальского экологического фонда.

Но даже для решения этих проблем необязательно заключать Договор. Например, в Конституции Германии есть такое положение: "Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего

экономического равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории федерации..." Это общее положение, которое в каждом конкретном случае реализуется посредством принятия законодательных актов.

Хотелось бы привести слова Президента Республики Татарстан Минтимера Шаймиева:

"Центр идет на подписание договоров с республиками, более того, не стандартных, а различных и по объему передаваемых друг другу полномочий, и по характеру взаимоотношений. Но нам еще предстоит оценить истинное значение этого документа. Когда Россия будет добиваться приведения в соответствие конституций республик с Основным федеральным законом, и эта проблема возникнет в отношении Татарстана, тогда и проявится сила этого договора. Он подписан на основе признания двух конституций, а значит, Татарстан будет также полномочен поставить вопрос о приведении отдельных статей Российской Конституции в соответствие со своей"¹⁰.

Это пример того, как оценивают высшие должностные лица республик в составе Российской Федерации Договоры о разграничении полномочий. Слова о необходимости приведения федеральной Конституции в соответствие с республиканской - такое суждение, на мой взгляд, противоречит не только федеральной Конституции, но и правовой природе федерализма. Один из основных принципов, заложенных в основу любой федерации - высшая юридическая сила Конституции Федерации и обязательность соответствия ей всех правовых актов ее субъектов. Кроме того, Договор, по мнению М.Шаймиева, как видно из его слов, стоит выше Конституции России (по своей юридической силе). На мой взгляд, такое понимание не согласуется с правовой природой Конституции, так как нельзя ставить договор, созданный на основе Конституции, выше самой Конституции.

Если взять за основу тот критерий, который был использован при классификации полномочий Федерации, то есть, исходя из функций государства, то, очевидно, что республики, являясь субъектами Российской Федерации и не обладая суверенитетом, не имеют внешних функций, так как все обязанности по обороне, защите, решению вопросов войны и мира, заключению договоров с другими странами лежат на Федерации, а у ее субъектов нет ни правовых, ни материальных возможностей для их осуществления¹¹.

Что касается полномочий республик по осуществлению ими внутренних функций, то их можно классифицировать, исходя из тех задач, на решение которых направлена деятельность органов государственной власти республик. Это полномочия: в области государственного строительства и в области экономического и социально-культурного строительства.

В области государственного строительства - принятие, изменение и дополнение Конституции республик, осуществление законодательной деятельности, контроль за соблюдением Конституции и законов республики, решение вопросов государственного устройства, согласия на изменение границ республики, определение системы органов законодательной, исполнительной, судебной власти на своей территории, установление порядка их организации и деятельности, осуществление правового регулирования и организации республиканской государственной службы, учреждение государственных наград и почетных званий, определение статуса государственного языка.

Следует отметить, что все эти полномочия республики осуществляют на основе федеральной Конституции и руководствуясь принципами, положенными в основу Федерации как целостного государства.

В федеративном государстве как объем, так и характер полномочий субъектов федерации обусловлен данной формой государственного устройства, поскольку они обязаны издавать законы, не противоречащие федеральной Конституции и законам, в отличие от конфедеративных союзов, где акты, издаваемые общим органом конфедерации, не носят обязательного характера для ее членов.

Однако хотелось бы отметить, что субъекты Российской Федерации все же должны самостоятельно решать вопросы своей жизни, то есть те, которые подразумеваются в ст. 73 федеральной Конституции. И в связи с этим нельзя не отметить, что Указ Президента России от 28 апреля 1995 г. о назначении г. Хубиева В.И. главой Карачаево-черкесской Республики с согласия Народного Собрания республики не соответствует ст. 73¹².

В числе многочисленных полномочий Президента Российской Федерации, перечисленных в ст. 80, 83-89, права назначения такого рода нет. Не Президент России, а народ республики является источником власти на ее территории. Также совершенно необоснован Указ Президента Российской Федерации № 951 от 17 сентября 1995 г. "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления". Это еще один пример вторжения Президента России в компетенцию субъектов Федерации. И, хотя оно оправдано в самом Указе наличием ч. 2 ст. 80 федеральной Конституции ("Президент... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти"), однако именно такие действия и ведут к конфликтам, они были бы приемлемы в унитарном государстве, а не в Федерации, где ее субъекты вправе сами формировать свои органы власти.

Если задачей Федерации в области экономического строительства является обеспечение функционирования единого

внутреннего рынка, то деятельность ее субъектов в этой области отражает особенности каждого из них. Поэтому, хотя и существуют рамки, установленные Федерацией - единая система денежного оборота, единое экономическое пространство и т.д., но в этих рамках субъекты Федерации вправе самостоятельно решать вопросы хозяйствования, торговли с другими субъектами Российской Федерации, вступление в межрегиональные союзы, преследующие экономические цели, установление правил взаимного расчета и т.д.

Разрыв хозяйственных связей между регионами, развал финансовой системы вынуждают субъекты федерации стремиться создавать на своей территории самодостаточную экономику с опорой на внутренние ресурсы. Существует значительная разница в уровне социально-экономического развития как между краями и областями, так и между отдельными республиками. Разрыв социально-экономического развития между субъектами Федерации углубляется и должен корректироваться федеральным Центром.

Полномочия других субъектов Российской Федерации, не являющихся государствами, - краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов - такие же, как и у республик¹³, однако они не являются государствами и потому не имеют конституций, второго государственного языка и гражданства, поэтому они не обладают несоответствующими полномочиями. ; Закрепленные в конституциях и уставах исключительные полномочия субъектов не являются исчерпывающими. К ним могут быть отнесены и другие, если это не противоречит федеральной Конституции.

Профессор А.С.Ященко еще в начале века писал: "Очень существенной гарантией точного соблюдения компетенции... является то, чтобы споры о компетенции в пределах данной конституции разрешались не одной из спорящих сторон, а особым беспристрастным учреждением, верховным конституционным судом"¹⁴.

Решение споров о компетенции в Российской Федерации возложено на Конституционный суд России. Согласно Конституции: "Конституционный суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти,
- между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,
- между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (ст. 35 ч. 3).

Проблем в вопросе о разграничении компетенции очень много, но, наверное, самая главная - это постоянное нарушение Конституции России как субъекта Федерации заключающимися договорами, положения которых не соответствуют сразу нескольким статьям федеральной Конституции, так и Президентом Российской Федерации, грубо вторгающимся в дела субъектов Федерации. Несовершенна и сама федеральная Конституция, она нуждается хотя бы в устранении внутренних противоречий.

1. Среди них 21 республика, 1 автономная область и 10 автономных округов, 6 краев, 49 областей, 2 города республиканского подчинения, Москва и Санкт-Петербург.
2. Гачек Ю. "Общее государственное право на основе сравнительного правоведения". Рига. 1912. С. 89.
3. Златопольский Д.Л. "СССР - федеративное государство". М. 1967. С. 228.
4. Златопольский Д.Л. "СССР - федеративное государство". М. 1967. С. 229.
5. Конституции республик в составе Российской Федерации. М. 1995. С. 113.
6. Конституции республик в составе Российской Федерации. М. 1995. С. 30, 45, 48, 208, 209, 212, 223, 233, 293, 323.
7. Конституции республик в составе Российской Федерации. М. 1995. С. 293, 358.
8. Этот проект был любезно предоставлен автору статьи в Комитете по делам Государственной Федерации и региональной политике Государственной Думы Российской Федерации.
9. Государственная Дума. Комитет по делам Федерации и региональной политике. Рабочие материалы. 1996, март.
10. М.Шаймиев. Унитарной Россия не будет. // Московские новости. 1994. № 27. С. 8.
11. В конституциях отдельных республик названы полномочия по решению внешнеполитических проблем, заключению международных договоров, а в Конституции Чечни - наличие собственных Вооруженных Сил. Об этом было сказано при рассмотрении вопроса об исключительных полномочиях Российской Федерации в области внешних отношений. Поскольку такие нормы противоречат федеральной Конституции и являются превышением республиками своих полномочий, представляется бессмысленным анализировать их при изучении компетенции субъектов Федерации. Республикам следует исключить из своих конституций все вопросы, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации.
12. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1995. № 12. С. 1378.
13. Так, в Уставе Ставропольского края закреплено положение о том, что в ведении края находятся "вопросы

охраны общественного порядка" (п. "л" ст. 37) и т.п.

14. Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории государства. Юрьев. 1912. С. 388.

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

Законодательно укрепить дипломатическую службу

Ю.ЗУБАКОВ, заместитель министра иностранных дел Российской Федерации

В Государственной Думе и Совете Федерации продолжается работа над проектом федерального Закона "О дипломатической службе Российской Федерации". Необходимость такого закона подчеркивалась на заседании недавно созданного при Государственной Думе Экспертно-консультативного совета по международному праву. Законопроект имеет для дипломатической службы России исключительно важное значение. Вопросы организации и прохождения дипломатической службы в настоящее время регулируются множеством разрозненных и часто противоречащих друг другу нормативных актов. Многие из них сильно устарели, несут на себе отпечаток давно и навсегда ушедших времен. Вызывает нарекания регламентация жизнедеятельности загранучреждений России, в частности, таких вопросов, как определение уровня зарплаты, продолжительности отпусков, порядка проезда российского дипломата к месту работы и многое другое. Все это было установлено волевым порядком десятилетия назад, но продолжает действовать. Немалый пласт проблем, связанных с дипслужбой, вообще никак не был урегулирован.

Вот почему идея разработки Закона "О дипломатической службе Российской Федерации" была встречена в МИД с нескрываемым энтузиазмом.

В процессе подготовки и согласования законопроекта пришлось столкнуться, однако, и с другой точкой зрения. Согласно ей дипломатическая служба не должна регулироваться особым законом. Эта позиция мотивируется тем, что дипломатическая служба является частью федеральной государственной службы Российской Федерации и все вопросы ее организации должны решаться в рамках общего законодательства о государственной службе.

В связи с этим можно сказать следующее. Не вызывает сомнения тот факт, что дипломатическая служба есть составная часть федеральной государственной службы. Законопроект закрепляет это положение. Невозможно также отрицать, что правовой основой деятельности дипслужбы является законодательство Российской Федерации о государственной службе, в частности, федеральный Закон "Об основах государственной службы". Это положение зафиксировано в законопроекте.

Но дипломатическая служба имеет свою и подчас ярко выраженную специфику. Она связана с ротацией дипломатических кадров, их периодическим перемещением в рамках системы Министерства иностранных дел России, переводом на работу из центрального аппарата в загранучреждения и обратно, особым характером службы за пределами территории России, когда на дипработника распространяются нормы не только российского КЗоТ, но и международного права. Все эти и многие другие особенности дипломатической службы, от специфических прав и гарантий до особых обязанностей, особых требований и особых ограничений, налагаемых на дипработников, не могут быть учтены в рамках общего федерального закона.

В федеральном Законе "Об основах государственной службы" (ст. 4, п. 2) говорится: "Особенности государственной службы в отдельных государственных органах устанавливаются федеральными законами на основании настоящего федерального закона".

Таким образом, сам рамочный закон не допускает, но и обозначает необходимость разработки федерального закона по такой специфической отрасли государственной службы, каковой является дипломатическая служба. Исходя из этого, никак нельзя согласиться с теми, кто отказывает закону о дипслужбе в праве на существование.

В пользу законопроекта говорит и опыт многих государств с развитыми демократическими правовыми традициями. Наряду с весьма детальной законодательной разработкой мельчайших аспектов госслужбы дипломатическая служба в этих странах регулируется, как правило, особыми законами.

Сейчас, когда российская дипломатия переживает непростой период адаптации, выработки концептуальных подходов к новым реалиям международной жизни, польза от принятия такого закона особенно ясна и отчетлива. Причем, как представляется, речь идет не только о создании единой правовой базы для функционирования дипломатической службы, но и не в последнюю очередь о престиже и авторитете России на мировой арене.

Потребность в "своем" законе сегодня достаточно остро ощущается в работе центрального аппарата МИД России и наших загранучреждений. Неопределенность правового и социального статуса российского дипломата ведет к потере высококвалифицированных профессионалов - специалистов в области страноведения, международного права, мировой экономики, что в перспективе может негативно сказаться на важнейших направлениях внешнеполитической деятельности России.

Закон помог бы противодействовать явлению, когда в сознании молодого поколения россиян профессия дипломата начинает восприниматься как одно из малопrestiжных занятий.

Проект этого закона не только базируется на положениях и принципах, установленных федеральным Законом "Об основах государственной службы Российской Федерации", но и конкретизирует их применительно к специфике дипломатической службы, а именно, в нем:

- определяются понятия и устанавливается порядок организации дипломатической службы России;
- дается четкая классификация государственных должностей дипломатической службы и дипломатических рангов;
- формулируются квалификационные требования, предъявляемые к дипломатам, в частности, к уровню знаний в области внешней политики России, страноведения, истории и современного состояния международных отношений, международного права, федерального законодательства, иностранного языка, а также, что весьма важно, русского языка, наличию практических навыков в области дипломатии и дипломатической службы.

Закрепляются основы правового положения дипломата России. Особо указывается и на ограничения, связанные с дипломатической службой.

Существенное значение для сотрудников МИД имеют положения, цель которых - приблизить социальную защиту дипломатических сотрудников к ряду других категорий государственных служащих в Российской Федерации. В частности, законопроект содержит положение относительно введения обязательного государственного личного страхования, пенсионное обеспечение и особенности социальной защиты дипработников в государствах со сложной военно-политической обстановкой, либо в государствах, находящихся в условиях чрезвычайного положения или вооруженного конфликта. Причем предлагаемые формы решения социальных вопросов не выходят за рамки того, что уже установлено федеральным законодательством в отношении других категорий государственных служащих. И главное - все это не потребует дополнительных бюджетных ассигнований.

В законопроекте разработан также комплекс правовых вопросов, связанных с прохождением дипслужбы - от поступления на нее до ее прекращения. Здесь много специфики. Взять хотя бы проблему ротации. Без естественного перелива кадров между центральным аппаратом и загранучреждениями не в состоянии существовать ни одна дипломатическая служба в мире.

Ни в одном государстве дипломат не выбирает сам себе место работы. Эта система существовала ранее и в МИД России, но базировалась не на праве, а на командном принципе. Теперь Закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливает обязательность получения согласия госслужащего для перевода на другую должность, если иное не предусмотрено федеральным законом. На основании этого положения немалое число работников МИД отказываются выезжать в ряд так называемых сложных стран. Если мы не получим сейчас законодательный механизм, который обязывал бы российского дипломата выезжать в любое загранучреждение, нам очень скоро придется столкнуться с обострением кадровой ситуации.

В настоящее время законопроект находится в комитетах по международным делам и правовых управлениях Государственной Думы и Совета Федерации. Уже учтены многие предложения и замечания, МИД России готов внимательно прислушаться к совету экспертов как в парламенте, так и за его стенами. Для нас очень важны позиции различных кругов общественности, оценки авторитетных представителей соответствующих отраслей науки и практики. Сопоставление этих подходов поможет нахождению оптимальных решений в интересах законодательного укрепления дипломатической службы Российской Федерации.

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

РОССИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ В СНГ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А.КУРТОВ, ведущий эксперт аналитического центра "Слава России"

Нынешнее состояние России и ее будущее во многом обусловлено теми процессами, которые сегодня разворачиваются на так называемом постсоветском пространстве. Как-то незаметно истекли первые пять лет после распада Советского Союза и образования на территории бывшей супердержавы пятнадцати новых суверенных государств. На их плечи в одночасье обрушился огромный ворох проблем, масштабность и сложность которых навряд ли в полной мере была очевидна для политических лидеров прежних союзных республик, возглавивших сецессионные движения.

Прошедшие годы не были легкими для наших народов. Некоторое время иллюзорные мечтания о том, что, решительно обрезав постромки, связывающие нас в единое целое в течение десятилетий, а то и более, каждое отдельно взятое общество немедленно воспарит к [вожделенным высотам счастья и процветания, еще питали гражданское сознание. Но любое опьянение коща-нибудь проходит, и вместе с этим все более очевидной становится та простая истина, которая была известна и почитаема многими поколениями наших предков - ничто в этом подлунном мире не дается без борьбы и тяжкого труда. Ни сказочные богатства недр, ни щедрая зарубежная помощь, - сами по себе не являются еще твердой и надежной гарантией общественного прогресса.

Процесс отрезвления продолжается и поныне, причем протекает он крайне болезненно. Пять лет назад все бывшие советские республики оказались перед необходимостью в короткие сроки создать новые организационно-управленческие структуры, способные обеспечить их независимое существование. В первые годы задача межгосударственного размежевания откровенно доминировала во внешнеполитических приоритетах новых государств. В связи с этим Содружество Независимых Государств в этот период так и не смогло создать новые эффективные механизмы сотрудничества в рамках этой международной организации. Одновременно не оправдались надежды на обретение новых полноценных союзников постсоветскими республиками.

Практически повсеместно, за исключением Туркменистана, произошло резкое снижение ВВП (в среднем - более чем на 40%), другие макроэкономические показатели еще более печальны: общий объем промышленного производства в среднем по СНГ сократился почти на 50%, капитальные вложения - почти на 60%, повсеместно наблюдался гигантский рост потребительских цен. По оценкам экономистов, примерно половина происшедшего спада производства бесспорно обусловлена неоправданным разрывом прежних хозяйственных связей.

Национальные народнохозяйственные комплексы, являвшиеся в течение десятилетий составными частями единого организма ни в одной из республик бывшего Союза не смогли успешно адаптироваться к новым условиям автономного хозяйствования. Вместе с тем происходивший процесс экономического реформирования на практике имел и продолжает иметь тенденцию уменьшения зависимости национального хозяйства государств ближнего зарубежья от России. Речь идет о переориентации целых отраслей хозяйства в государствах - соседях РФ на новые источники финансирования, рынки сбыта продукции. В ряде случаев имеет место сознательная ликвидация производств, ориентированных на кооперацию с Россией и связанных с получением от нее технологической, технической и иной помощи.

Непропорционально резко возрастает число торговых партнеров из стран дальнего зарубежья в ущерб торговым двусторонним отношениям и отношениям внутри СНГ. В ряде государств СНГ вплотную приблизились к черте, за которой маячит полная утрата всего созданного научно-производственного потенциала.

В результате серьезно возросла опасность технического и технологического отставания России из-за вероятной потери ею своих потенциальных союзников в современных высокотехнологичных и наукоемких, а потому перспективных и конкурентоспособных отраслях народного хозяйства. Все явственней в странах СНГ выступает тенденция к свертыванию тех производств, которые смогут обеспечить этим государствам экономический рывок в будущем столетии. За всем этим стоят не просто неизбежные в процессе глубоких реформ трудности, но и очевидная целенаправленная деятельность заинтересованных в таком развитии событий определенных субъектов мировой политики.

В самой России, впрочем, тоже хватает тех, кто по корпоративным интересам стремится не замечать подобной опасности. О том, что в результате проводимых реформ в нашем отечестве возобладала примитивная сырьевая направленность экономики сказано достаточно много. Однако далеко не все попытки преодолеть такую тупиковую ориентацию можно признать действительно перспективными с точки зрения национальных интересов. Так, например, отечественная текстильная и легкая промышленность практически деградировала, если брать ее показатели в масштабах всего государства. Центральная Россия, где исторически были размещены основные производственные

мощности этих 'отраслей, в результате столкнулась с жесточайшим социальным кризисом. Целые города в "ситцевых" областях Нечерноземья, построенные вокруг соответствующих производств, вынуждены были "пойти с сумой по миру".

Тем не менее голоса тех, кто призывает к интеграции лишь в форме возврата к бесперебойным поставкам узбекского хлопка нашим предприятиям, реально работают как раз против будущего СНГ. И дело здесь не только в том, что в суверенном Узбекистане такие речи воспринимают ныне не иначе, как имперские призывы (о том, что в бытность Союза республика получала российскую нефть по цене 3 долл. за 1 т при мировых ценах в 120 долл. здесь по понятным причинам предпочитают не вспоминать). Важно другое - на этом пути у России нет полноценного будущего. Давно пора бы уяснить, что нового экономического чуда, очередного "промышленного переворота" на такой основе ожидать не приходится. Сейчас на- календаре конец XX века, а не первая треть XIX столетия. Не с трусами и дубленками Россия должна выходить на мировой рынок третьего тысячелетия, а с современными средствами связи, компьютерами, авиа- и ракетостроением.

За исключением отдельных позиций по высококачественным изделиям, российские легковики вряд ли смогут полноценно конкурировать с лавинообразным потоком ширпотреба из стран третьего мира. Слишком велики необходимые издержки при производстве. У нас нет своих полноценных источников сырья, сравнительно велика стоимость рабочей силы, сильно отставание в машиностроении и технологии в данной области. Еще в бытность Союза об это спотыкались самые передовые тоща предприятия легкой промышленности. Так, например, швеи лидера в производстве мужских сорочек - ПШО "Москва" затрачивали в три с лишним раза больше времени на пошив одной сорочки, чем их коллеги из пакистанской "Табани Корпорейшен". Другой тогдашний передовик отрасли - объединение "Большевичка", заключивший контракт с одной из известных французских фирм, так и не сумел добиться самого малого - попытки использования отечественных ниток при шитье на импортном оборудовании и по импортным лекалам неизбежно приводили к браку.

Вероятно мы можем и должны бороться за возрождение своей текстильной и легкой промышленности хотя бы для обеспечения своих сограждан элементарными изделиями. Но более серьезные ставки на подобный кон делать совершенно неразумно. Одна проданная за рубеж ракета принесет дохода больше, чем несколько эшелонов "мануфактуры".

Переориентация промышленности на преимущественно добывающую природные ресурсы и осуществляющую их первичную обработку лишает страны СНГ перспективы в будущем обрести статус высокоразвитых держав и одновременно способствует снижению интеграционных возможностей России, диверсификации внешнеполитических связей государств, образующих Содружество, способствует накоплению внутренних противоречий в СНГ и ухудшению положения этнических россиян в странах ближнего зарубежья. В результате наметился дрейф ряда стран СНГ в сторону заключения торгово-экономических и военно-технических договоров со странами дальнего зарубежья, объективно направленных против интересов России и интеграции в СНГ. В перспективе нельзя исключать дальнейших шагов в сторону оформления новых политических союзов, без учета позиций России и вопреки ее интересам.

Драматизм происходящих перемен отнюдь не связан исключительно с интересами России. Как-то на одной из научных конференций, после моего выступления, содержащего критику нынешних тенденций развития внутри СНГ, ко мне подошел сотрудник американского посольства и задал подковыристый вопрос: "Что выгоднее России иметь в ближнем зарубежье: богатых или бедных соседей?" Очевидно было, что он при этом транслировал распространенную в определенных кругах на Западе точку зрения о том, что Россия стремится к ослаблению своих партнеров по СНГ для того, чтобы обеспечить через это свое доминирующее положение. Я тогда ответил вопросом на вопрос:

"А разве при нынешних тенденциях можно ожидать, что в этих государствах будет богатым народ? Пока можно констатировать, что выгоду от такого развития получает, богатеет крайне узкий слой управленческой и деловой элиты. Для Вас, американцев эта ситуация должна бы напоминать шахский Иран середины 70-х годов. Колоссальные доходы от нефтеторговли озолотили лишь верхушку иранского общества, а народ бросили в объятия шиитского духовенства. Этот урок не надо забывать".

Сокращение российского присутствия в широком смысле этого понятия в жизни целого ряда постсоветских государств уже привело к таким издержкам, полноценно восполнить которые кто-либо еще в этом мире не в состоянии. Президент Узбекистана Каримов на одном из заседаний правительства, распекая своих министров за нерадивость, как-то в сердцах бросил весьма характерную реплику: "Вот, уехали из республики все "золотые" головы, "золотые" руки, остались одни золотые зубы..."

В этой связи стоит отметить еще один аспект данной проблемы - хотя бы это признавать или нет в новых суверенных государствах, в том числе и некоторые чрезмерно "упертые" поборники демократии в нашем отечестве, но интеграция с Россией, при всех издержках ее нынешней политики, несомненно в состоянии поднять планку защиты прав человека в сопредельных странах на определенную высоту.

Впрочем, в одном мой американский собеседник был отчасти прав. Есть в российской политической элите адепты точки зрения на политику РФ в СНГ, как на курс, девизом которого должно, по их мнению, быть "чем хуже у них - тем лучше для нас". Не будучи сам сторонником морализаторства в политике, тем не менее считаю, что подобный подход контрпродуктивен. Не учитывает он ни теперешнее состояние России, ни того обстоятельства, что реально мы имеем дело не с линейными двусторонними отношениями, а с целым конгломератом связей. В определенной политике на пространствах СНГ заинтересованы не только сами субъекты Содружества, есть активные игроки и в дальнем зарубежье и с их позицией и возможными шагами Россия не может не считаться. Кроме того этот подход отчасти является одной из составляющих авантюрной идеи стремления к обособлению России в реально существующих условиях.

Наконец, самое главное - сама российская политика первой пятилетки СНГ, как внешняя, так и внутренняя по большому счету не может способствовать проведению какой-либо последовательной линии на интеграцию. Если пертурбации внутри страны кое-кто еще может как-то неуклюже оправдывать "новизной", "тяжелой наследственностью", хотя в истории предостаточно примеров, когда великие реформы решались и в более короткие сроки и с меньшими издержками, то ситуация с внешней политикой выглядит куда более иррациональной.

Не знаю, как у кого, но у меня при знакомстве с ней из глубин подсознания все время возникает образ определенной карточной игры. Еще в период "холодной войны" внешнюю политику СССР и США любили сравнивать с игрой в покер, в которой оба партнера, стремясь сорвать банк, постоянно блефовали также, как по мнению авторов этой метафоры, вели себя великие державы за столом бесконечных переговоров. Политика России в СНГ вызывает ассоциации с более любимой россиянами игрой - "в дурака". Только совсем неумелый игрок, либо игрок, заранее стремящийся к поражению, имея на руках старшие козыри, сразу же пускает их в игру и избавляется от них. При такой тактике не следует особенно удивляться тому, что в конце игры слабый соперник, выигрывая, торжественно навешивает шестерки "на погоны" горе-игроку. Думаю, что любой наблюдавший в последние пять лет развитие отношений России с новыми суверенными государствами, особенно с Украиной, поймет источник сравнения с известной игрой. Я же позволю себе внести только несколько штрихов.

Из всех постсоветских республик лишь одна Россия обеспечена Всевышним минимально необходимым для выживания набором полезных ископаемых. Только в энергетике за счет собственных мощностей удовлетворить свои потребности в энергии способны: Молдавия на 1 %, Армения на 4%, Белоруссия на 10%, Украина, Таджикистан, Киргизия на 50%, Туркменистан и Узбекистан на 85%. В целом же Россия, являясь единственным донором для экономик других республик Союза, 11,5% своего ВВП (данные 1988 г.) использовала для передачи им через механизм неэквивалентного обмена. Один только Казахстан через такое субсидирование получал 11 млрд. долл. Даже в условиях существования СНГ в 1993 г. Россия продавала продукцию бывшим союзным республикам по ценам, составляющим 30-40% от мирового уровня, а приобретала по ценам около 70% от мировых. Значительная часть нынешних политиков в ближнем зарубежье продолжает эксплуатировать тезисы об "извечном имперском характере" России.

Наши внешнеполитические ведомства так и не научились работать с получившими неограниченную власть республиканскими политическими элитами, по-прежнему стремящимися к сохранению этой власти и сопутствующих ей выгод в максимальном объеме.

В международно-политическом плане эволюция СНГ в прежнем своем качестве практически исчерпала основные возможности для проведения курса на интеграцию постсоветского пространства. Основные задачи существования модели СНГ образца 1991г. на практике недалеко отошли от попыток избежать серьезных негативных последствий от резкого разрыва прежних связей внутри Союза, удержать бывшие союзные республики от соблазна решить проблемы своей независимости за счет своих соседей и тем самым гарантировать проведение взаимовыгодной политики.

Однако даже эти скромные задачи, как показали пять лет существования СНГ, не в состоянии осуществиться в рамках предложенных организационных форм. Дальнейший процесс в этом направлении все более напоминает попытки сохранить "лицо" при очевидном проигрыше. Деятельность большинства государств в рамках этой модели СНГ все более приобретает пассивно-ритуальный характер, и очевидно не способна стать инструментарием активной политики. Судя по выступлениям высоких должностных лиц разных государств СНГ, никто из них точно даже не знает сколько различных договоров и соглашений заключено за пять лет в рамках этой организации (их число составляет примерно восемь сотен). Зато все они более или менее единодушны в том, что из этих соглашений реально "работают" не более 5, максимум - 10 %.

Дальнейшее сохранение прежних подходов в нынешних условиях чревато самодискредитацией самой идеи создания обновленного Содружества государств. Назрела необходимость реформирования структур СНГ и политики России в отношении государств ближнего зарубежья.

Выдвинутая МИДом РФ идея разноскоростной интеграции имеет очевидный недостаток. Она несомненно идеализирует нынешнее состояние и особенно тенденции развития отношений внутри СНГ. Выделяются некие лидеры интеграции (два, четыре государства), а в отношении остальных считается, что они "не доросли до более высокой степени интеграции", но в будущем непременно увидят выгоды от интеграции и поставят свои подписи под

уже работающими соглашениями. Это новая иллюзия. Внутри СНГ, и особенно в отношении государств, не вошедших в Таможенный союз, идут процессы, суть которых сводится к установлению новых отношений между прежними республиками, причем таких отношений, где элементы интеграции совсем не главенствуют. Говоря о разнотемпной интеграции, мы выдаем желаемое за действительное. Еще со школы все знают, что в физике действия разных сил принято обозначать в виде векторов. Так вот, в отношении целого ряда стран СНГ сегодня можно с уверенностью говорить, что вектор их внешней политики направлен не на интеграцию, или, по крайней мере, не на интеграцию с Россией.

Понятно, что дипломатический подход требует, чтобы Москва не акцентировала на этом внимание, но российские интересы при этом все-таки не должны быть полностью доминированы ведомственным корпоративизмом.

В настоящее время на всех трех географических направлениях сотрудничества России со странами СНГ уже явно обозначились страны, которые выступают, мягко говоря, активными оппонентами России. На западном направлении - это Украина, на южном - Азербайджан, на юго-восточном - Узбекистан. Очевидно, что руководство этих государств стремится к доминированию в своих регионах зачастую объективно в ущерб и российским интересам и интересам интеграции. Надо сказать, что эта политика далеко не безуспешна, пока можно констатировать, что Россия скорее проигрывает, чем набирает очки в свою копилку.

Из-за сдачи своих позиций в отношениях с Украиной Россия лишается возможности полноценно влиять на развитие интеграции с Молдавией. На Кавказе Азербайджан, используя фактор возможного допущения соседей к дележу доходов от транспортировки добытой им нефти, уже сегодня успешно конкурирует с российским внешнеполитическим курсом. В Центральной Азии президент Каримов все более открыто демонстрирует свое дистанцирование от интеграционных усилий в рамках СНГ.

Как нам кажется, надлежит продумать концепцию не разнотемпной, а дифференцированной интеграции в рамках СНГ. Не следует стремиться в короткие сроки максимально расширить число участников так называемых продвинутых форм интеграции. Надо сначала добиться эффективной работы уже вошедших в них государств-подписантов, совершенствовать структуры, "правила игры", особое внимание при этом уделять наладке механизма исполнения уже принятых обязательств, в том числе и мерам принуждения со стороны межгосударственных органов. В противном случае велика опасность, что и эти новые формы интеграции постигнет участь прежних структур СНГ - они будут лишь внешней декорацией, с которой страны-подписанты не будут считаться тогда, когда они этого не пожелают.

Стратегической задачей российских федеральных ведомств, осуществляющих контакты со странами СНГ, должно стать содействие всестороннему финансово-экономическому проникновению российского капитала в хозяйственную жизнь государств ближнего зарубежья. Пока в СНГ имеется лишь некое подобие костяка экономического сотрудничества, задача состоит в том, чтобы не только укрепить его, но и нарастить на нем "мясо" через увеличение плотности экономических связей. Следует добиваться от руководства стран СНГ нормативного закрепления разнообразных льгот и привилегий российским хозяйствующим субъектам, желающим участвовать в предпринимательской деятельности на их территории. Российские инвесторы, готовые к вкладыванию средств в промышленные объекты, функционирование которых позволяет сохранить или усилить связи государств - участников СНГ с народнохозяйственным комплексом РФ, должны получать налоговые и иные льготы от Правительства Российской Федерации. Необходимо, чтобы возникающие финансово-промышленные группы, объединяющие предпринимательские структуры из разных стран СНГ, были ориентированы преимущественно не на деятельность в рамках сырьевой и перерабатывающей промышленности, а на высокотехнологичные отрасли, включая оборонный сектор. Считать приоритетным развитие кооперации именно в данных сферах, для чего разработать и попытаться осуществить ряд крупных совместных проектов в этом направлении.

Этот путь никак нельзя назвать легким, более того, на нем имеются по крайней мере три очень серьезных препятствия. Первое из них - это то, что новые хозяйственные субъекты в России, и финансово-промышленные группы в том числе, в большинстве своем имеют явные элементы феномена, который в прошлом у нас принято было называть немодным ныне словом "компрадорский капитал". Второе препятствие к развитию интеграции по этой линии заключено в факте незавершенности процессов перераспределения собственности в государствах СНГ. Ожидать широкого допуска дополнительных конкурентов в этот процесс было бы по крайней мере наивным.

Третье препятствие связано с произошедшим в рамках государств - членов СНГ дроблением и регионализацией рынков. Очевидно, что уже давно сформировались достаточно сильные и влиятельные региональные группы, существующие за счет дезинтеграции постсоветского пространства, извлекающие из этого немалую выгоду, в том числе и явно криминального характера. Возможность их активного сопротивления попыткам последовательной интеграции на государственном уровне нельзя не учитывать. Положение здесь осложняется еще и теми известными тенденциями, которые наличествуют во взаимоотношениях между центром и субъектами Федерации в самой России.

В тоже время нельзя не признать, что постоянно высказываемые некоторыми политиками СНГ суждения о том, что, мол, опыт ЕЭС говорит в пользу длительности этапов экономической и политической интеграции, - не более чем откровенное лукавство. Европа не была единой, а мы были, причем не такой уж и короткий срок - в ряде случаев

несколько веков. Да и уровень экономической интеграции в СССР был в 2,5 раза выше, чем аналогичный уровень интеграции в ЕЭС.

Другим приоритетным направлением интеграционной деятельности, связанным с обеспечением национально-государственной безопасности Российской Федерации должно стать поддержание пророссийской ориентации в широких слоях населения государств СНГ и прежде всего в политической, военной и финансовой элитах. Пока в этом отношении Россия явно проигрывает. Ее позиции, традиционно сильные в образовании, культуре, информации и науке республик бывшего Союза постепенно вытесняются и заменяются влиянием стран дальнего зарубежья, причем в ущерб национальным интересам не только самой России, но и стран СНГ. Если нынешние тенденции сохранятся, то через полтора десятка лет на смену поколению, пока еще объективно сохраняющему российскую ориентацию в языке, воспитании, жизненных авторитетах, придет поколение, для которого Россия, ее культура и интересы либо пустой звук, либо, что еще хуже, - некий демонический образ исторического врага. Если люди с подобными культурными и ценностными ориентациями займут основные посты в государственном аппарате, бизнесе, армии, образовании, науке и СМИ, интересам России будет нанесен колоссальный и непоправимый ущерб. Будет утрачен веками возделываемый плодородный слой населения, эта потеря в будущем не сможет быть компенсирована заключением любого сколь угодно всеобъемлющего международного соглашения. У нынешней России нет достаточного количества свободных средств для масштабного инвестирования в экономические проекты в странах СНГ, но у России есть нечто большее - великая культура, уже инвестированная в целом ряде государств. Задача состоит в том, чтобы сохранить эти инвестиции.

Следует разработать и осуществить программу поддержки российского культурного влияния в СНГ. Для этого необходима помощь в поддержке деятельности русскоязычных образовательных учреждений всех уровней в странах ближнего зарубежья, поддержка русскоязычных СМИ, учреждений культуры, обществ дружбы, научных центров. России следует усилить радио- и телевидение на русском языке на страны СНГ, поощрять и совершенствовать деятельность совместных информационных компаний, способствовать увеличению доли граждан из стран СНГ, обучающихся в российских высших учебных заведениях и в системе поствузовского образования не только из числа русскоязычного населения, но и из числа титульных наций. Культурное российское проникновение должно стать более напористым, "агрессивным".

Первостепенное значение имеет сохранение широкой сферы применения русского языка, которая в последнее время имеет устойчивую тенденцию к сужению благодаря в основном целенаправленной политике властей в целом ряде государств нового зарубежья. Особенно неблагоприятными для России и интеграционных процессов в рамках СНГ являются попытки реформировать алфавиты в ряде стран с кириллицы на латиницу. В нормативном порядке это уже предусмотрено в Туркменистане и Узбекистане. Молдавию мы здесь не упоминаем, так как там это уже давно свершившийся факт, к тому же обусловленный особыми причинами. О намерении провести реформу алфавита заявил и "главный активист" интеграции - президент Казахстана Нурсултан Назарбаев. Не трудно догадаться, что в результате подобных реформ основная масса населения в этих странах будет поставлена в приниженное положение по сравнению с новоявленными учителями. На место последних совершенно недвусмысленно претендуют турки, давно и упорно лоббирующие эти реформы, и по образцу алфавита которых и будут печататься новые буквари. Одновременно еще один клин (и какой!) будет вбит между Россией и ее партнерами по Содружеству.

Целью российской политики интеграции, среди прочих, обязательно должно быть создание в сопредельных государствах широкого спектра пророссийски ориентированных слоев населения, способного сознательно и бессознательно противиться проведению антироссийских акций собственных правительств, если таковые будут иметь место. Без обретения серьезных союзников внутри обществ стран ближнего зарубежья политика России в этом направлении обречена на неудачу.

Следует перейти от чрезмерной дипломатической сдержанности, не приносящей более ощутимых дивидендов России, к дифференцированному подходу в области безопасности в рамках СНГ. Необходимо постепенно, но решительно и твердо проводить линию на ужесточение подходов и оценок к действиям тех государств - членов СНГ, в политике которых нарастают антироссийские тенденции, не останавливаясь перед разработкой и проведением в жизнь контрмер в отношении последних. Нашим контрагентам надлежит дать понять, что Россия не будет более мириться и закрывать глаза на откровенно антироссийские акции.

Одновременно следует сосредоточить усилия по ускорению процессов интеграции и сближению с наиболее дружественными России государствами. Необходим успешный пример на этом направлении внешней политики, который стал бы ориентиром для других государств СНГ и одновременно весомым аргументом для отпора существующим скептикам и оппонентам. В этом плане от успеха или неудачи российско-белорусского Сообщества зависят судьбы всей интеграции на постсоветском пространстве.

Политика может сближать и разъединять народы и государства, может стимулировать их прогресс или быть причиной упадка и гибели. Так куда же идет СНГ и что ждет Россию на исходе второго тысячелетия после Рождества Христова? Делать конкретные прогнозы - вещь трудная и неблагоприятная, но наука всегда имела и должна иметь прогностическую функцию.

Очевидно, что в этом плане возможны два варианта развития событий. Первый - это доведение до своего логического конца процесса национально-государственного размежевания. Второй - реинтеграция, причем в ее рамках имеется довольно много подвариантов, иногда существеннейшим образом отличающихся друг от друга. Капризная дама Клио еще свой выбор не сделала. Она выжидает... Она может себе это позволить. Ей безразличны такие понятия, как цена ошибок, издержки нерешительности, конъюнктурные соображения, личные амбиции отдельных политиков. Зато для нас они многое, очень многое значат.

Подводя итог нашему краткому анализу, хочу отметить, что вопреки расхожему суждению, время сегодня, по прошествии пяти лет со дня образования СНГ, работает явно не на нас, не на Россию, не на интеграцию. Чем дальше мы безвольно вверяем свою судьбу течению времени, тем меньше остается надежды на оптимальный исход. Здесь уместно напомнить истину, изреченную в Древнем Риме, - "Sero venientibus ossa" ("опоздавшим достаются кости").

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

Миротворчество: диалектика мирных и военных средств

О.БЕЛЬКОВ, доктор философских наук

Позитивные сдвиги в мире, связанные с окончанием "холодной войны", как это не покажется парадоксальным, имеют обратную сторону. Дело в том, что глобальное противостояние двух военных блоков приглушало тенденции к локальным конфликтам внутри самих блоков и в сферах их влияния. Теперь же, казалось бы, забытые территориальные, национальные и другие противоречия взрываются конфликтами, которые приводят к новым, причем опаснейшим формам насилия. "Нынешняя волна конфликтов, - оценивает современную ситуацию Генеральный секретарь ООН Б.Бутрос Гали, - следствие распада системы безопасности, сложившейся в эпоху "холодной войны". Мир не был готов к этому".

Между тем мировое сообщество не хочет и не может быть беспристрастным наблюдателем нарастающей опасности кризисов и войн, трагического развития событий, в каком бы уголке Земли они ни развертывались. Этому противятся и естественное чувство сострадания, и международно-правовые установления, и сугубо прагматические соображения об общей безопасности в мире. Нельзя не видеть, что любые вооруженные конфликты и локальные войны при определенных условиях могут перерасти в крупномасштабную войну. Вот почему мировое сообщество, прежде всего в лице ООН и составляющих его государств, оказывается вынужденным вмешиваться в конфликты нового типа.

В последнее время мир стал свидетелем не только беспрецедентного увеличения числа и масштабов операций ООН по поддержанию мира, но также и непредвиденного расширения соответствующих полномочий, часто выходящих далеко за рамки традиционных действий по поддержанию мира и сопровождающихся приданием для этого силам ООН вспомогательных структур в виде воинских контингентов и боевой техники. По состоянию на 30 июля 1995 г. ООН осуществляла 16 миротворческих операций. Крупнейшими из них были акции в Югославии, Сомали и Камбодже. Приднестровье, Абхазия, Таджикистан стали зоной действия миротворческих сил СНГ. Особняком здесь стоят, по существу, карательные действия многонациональных сил в Персидском заливе, имевшие целью восстановить там геополитическое статус-кво, нарушенное агрессией Ирака против Кувейта.

Инициативы и усилия международных организаций, государств, общественных движений, направленные на урегулирование международных конфликтов, в первую очередь на прекращение вооруженной борьбы, объединяются понятием "миротворчество". Оно включает в себя предложения и меры по снижению военного присутствия в отдельных регионах мира, частичному или полному разоружению, расширению мер доверия и т.д., а также деятельность ООН и других субъектов мировой политики по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Учитывая многообразие современных конфликтов, нетрудно понять, что для их урегулирования нужен широкий арсенал гибких структур и механизмов для утверждения и поддержания мира. Миротворчество, согласно духу и букве Устава ООН, предусматривает применение различных мер, призванных вынудить конфликтующие стороны прекратить действия, угрожающие международному миру и безопасности. В большинстве случаев оно является частью широкого спектра экономических, социальных, политических и дипломатических усилий. Мир нельзя установить полностью, если не устранить глубинные причины возникновения конфликтов: экономические неурядицы, социальную несправедливость, политический диктат.

Разумеется, лучше предотвращать конфликты посредством раннего предупреждения, "тихой дипломатии" и в некоторых случаях превентивного развертывания, чем прилагать значительные военно-политические усилия по урегулированию конфликтов после их возникновения. Однако, как писал еще Н.Макиавелли, "нельзя попустительствовать беспорядку ради того, чтобы избежать войны, ибо войны не избежишь, а преимущество в войне утратишь".

В сложной диалектике мирных и военных средств миротворческой деятельности особое значение имеет, во-первых, принципиальное различие между поддержанием мира и установлением мира. Уместно напомнить, что миротворческие действия ООН обычно делятся на две категории: миссии военных наблюдателей, состоящие из невооруженных офицеров, и операции по поддержанию мира, осуществляемые специальными контингентами войск, имеющих легкое оружие. И те и другие, по сути своей, основывались на трех взаимосвязанных принципах: согласие участвующих в конфликте сторон, нейтральность и минимальное применение силы, в основном в целях самообороны.

Однако в последние годы в ходе важнейших операций по поддержанию мира все эти принципы подверглись новой интерпретации, если не полной отмене. В этой связи в ООН утверждается мнение, что миротворческая деятельность "не требует обязательного согласия всех заинтересованных сторон". Некоторые аналитики полагают оправданным

применение "голубыми касками" не только стрелкового, но и других видов оружия, в том числе тяжелого. И если войска ведут военные действия, они сами становятся участниками конфликта, что серьезным образом сказывается на нейтральности проводимой операции.

Это придает особую остроту вопросу о том, когда в интересах миротворчества военные усилия оправданы и необходимы, когда они возможны, когда недопустимы. Ведь взаимосвязь между политическими и военными методами миротворчества чрезвычайно сложна и не поддается точному определению. В критических ситуациях, особенно в условиях развернувшейся вооруженной борьбы, нелегко сделать правильный выбор.

Во-вторых, военное принуждение является лишь одной и крайней, по существу - чрезвычайной мерой. Оно не является универсальным средством и с его помощью можно добиться только ограниченных результатов. Использование силы нередко бывает той дорогой ценой, которую оно вынуждено платить за свою прежнюю неспособность предотвратить конфликт и уладить его иными средствами. Развертывание воинских контингентов направлено на то, чтобы предотвратить начало или возобновление военных действий, а также поставить под контроль локальные вспышки возможного конфликта.

В то же время военные операции выступают в качестве важнейшей составной части всеобъемлющего процесса мирного урегулирования. Применение силы может:

- создать обстановку для проведения гуманитарных операций;
- содействовать созданию условий, необходимых для урегулирования конфликта;
- оказаться единственным способом положить конец геноциду или воспрепятствовать гибели населения целой страны, как это было в Руанде.

Сложившейся практике соответствует и военное право России. Основные положения военной доктрины Российской Федерации определяют, что при проведении операций по поддержанию мира на международной арене на контингента Вооруженных Сил РФ могут возлагаться следующие основные задачи: разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон; обеспечение доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуация из зоны конфликта; блокирование района конфликта с целью обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом. "Решение этих и других возможных задач, - говорится там, - должно быть направлено на создание условий, обеспечивающих политическое урегулирование вооруженного конфликта".

В-третьих, для сил, участвующих в миротворческих операциях, основополагающее значение имеют принципы беспристрастности и нейтралитета. В годы "холодной войны" одним из видимых выражений их соблюдения являлось неучастие в таких операциях великих держав, соседних стран, а также других государств, имевших "свой" интерес в зоне конфликта. В современных условиях следование названным принципам предполагает согласованное участие всех стран мирового сообщества и выработку ими решения на основе консенсуса. Только так объединенная акция миротворцев будет восприниматься как достоверный и убедительный инструмент принуждения к миру и сдерживания агрессии.

Принуждение к миру может потребовать больших средств и сил. По состоянию на конец июля 1995 г. в 16 операциях ООН по поддержанию мира было задействовано около 65 000 военнослужащих, 1700 сотрудников гражданской полиции, 6000 гражданских сотрудников. Общий годовой бюджет этих операций составлял приблизительно 3,6 млрд. долл. США. Мобилизация таких сил возможна, только если большинство крупных государств поддержат военную акцию и ни одна из ядерных держав не будет активно ей препятствовать. Государства - члены ООН должны обладать решимостью для реализации операции, когда принято решение о вмешательстве.

В-четвертых, в самих миротворческих военных операциях речь идет не о ведении классических боевых действий, направленных на уничтожение или разгром регулярных сил врага, а о подавлении воли противника к действиям, о его нейтрализации, о прикрытии населения, короче говоря, о миротворческих акциях. Военные действия, тем более наступательные операции интервенционистских, по существу, сил должны вестись исключительно против военных целей. При этом силы ООН должны хорошо знать, применять и уважать нормы международного гуманитарного права.

Однако многочисленные акции, связанные с привлечением войск ООН, а теперь и миротворческая деятельность нашей страны в рамках СНГ показали неоднозначность и неразработанность многих вопросов, связанных с формированием и финансированием контингентов миротворческих войск, системой их подчиненности и руководства, в том числе боевого управления ими, правового обеспечения их деятельности и т.д.

Как показывает опыт, согласие государств с проведением той или иной операции совсем не всегда сопровождается их готовностью внести собственный финансовый, материальный и прочий вклад при ее осуществлении. Нередко заинтересованные государства противятся использованию своих вооруженных сил в конфликтах нового типа, так как они плохо подготовлены к участию в них.

Исправлению ситуации призвана служить инициатива ООН о создании системы резервных ресурсов, которые могут

быть полностью или частично развернуты в любой точке земного шара по просьбе Генерального секретаря в согласованные сроки для выполнения задач ООН, определенных Советом Безопасности. Эти ресурсы могут предоставляться государствами (на оговоренных определенных условиях) в виде отдельных военнослужащих или воинских формирований, гражданской полиции, специального персонала (военного и гражданского) и услуг, а также материалов и оборудования. Эти ресурсы держатся "в резерве" в своих странах, где они проходят подготовку к выполнению конкретных задач и функций в соответствии с руководящими принципами ООН. Резервные ресурсы используются лишь для операций по поддержанию мира, санкционированных Советом Безопасности. Государства-члены сохраняют полную ответственность за них, пока они находятся у себя в стране. В период назначения в состав операций по поддержанию мира персонал, предоставленный участвующими государствами-членами, остается на национальной службе, но функционирует под командованием ООН. На середину 1995 г. свое участие в соглашениях о резервных силах подтвердили 46 государств-членов, еще 13 дорабатывают свои предложения. Однако, по оценке Генерального секретаря ООН, взятые на сегодняшний день обязательства не покрывают всего спектра ресурсов, необходимых для надлежащего развертывания и осуществления будущих операций по поддержанию мира.

Аналогичные трудности имеются и в формировании Коллективных миротворческих сил СНГ. Несмотря на соответствующие решения Совета глав государств, большинство государств Содружества не только не направили свои контингента в зону конфликтов, но даже не участвуют в финансировании этих операций.

В принципе части и подразделения войск ООН для осуществления операций по поддержанию мира отбираются из многих стран, и их географическое представительство обеспечивает широкое участие в этих операциях всего международного сообщества. Устав Чрезвычайных вооруженных сил ООН предусматривает, что весь личный состав передается государствами-членами под командование ООН. Члены сил ООН, хотя и остаются военнослужащими вооруженных сил своих государств, являются во время своего прикомандирования к силам ООН международным персоналом, подчиненным ООН, и обязаны выполнять приказы командующего, переданные по инстанции. Предназначение этих сил имеет исключительно международный характер, и лица из их состава выполняют свои обязанности и регулируют свое поведение, исходя только из интересов ООН. На практике, однако, государства часто ревниво оберегают свой контроль над подразделениями из состава своих вооруженных сил и сегодня, по-видимому, возникают лишь зачатки механизма по совместному принятию решений.

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

ПРОГРАММА "ПАРТНЕРСТВО ВО ИМЯ МИРА" в рамках "особых отношений" России и НАТО

Г.МЕХОВ, генерал-майор запаса

Со вступлением Европы в постконфронтационный период военно-политическое руководство государств - членов Североатлантического союза было поставлено перед необходимостью пересмотра целей и задач альянса, адаптации его курса, прежде всего восточноевропейской политики, к новым условиям.

После детального анализа сложившейся в Европе ситуации руководство блока пришло к выводу о необходимости пересмотра характера отношений между ним и бывшими государствами - участниками Варшавского Договора. На встрече натовских лидеров в Лондоне в июле 1990 г. была определена в общих чертах новая коалиционная восточная политика, которая предполагала переход от конфронтации к диалогу и партнерству.

В последующий период осуществляется разработка "новой стратегической концепции НАТО", которая была официально принята на встрече в верхах в ноябре 1991 г. в Риме.

В ней лондонская установка на развитие сотрудничества со странами Восточной Европы получила дальнейшее развитие. Так появилась инициатива создания специального органа для проведения регулярных консультаций с восточноевропейскими государствами по вопросам стабильности и безопасности в Европе - Совета североатлантического сотрудничества (ССАС). Если быть более конкретным, то совместное предложение организовать ССАС было выдвинуто в октябре 1991 г. госсекретарем США Дж.Бейкером и главой германского МИД Г.-Д.Геншером.

Советский Союз, а после его развала Российская Федерация в целом приветствовали создание этой организации именно как органа, позволяющего осуществлять многосторонние связи стран ЦВЕ, Балтии, государств СНГ с НАТО без членства в ней, поскольку расширение Североатлантического союза за счет включения одних стран и отказа в приеме другим, естественно, вызывало бы негативное отношение России и некоторых других стран. Расширение НАТО на Восток объективно влечет за собой и целый ряд проблем военно-стратегического характера.

В настоящее время в ССАС входят 38 государств: 16 стран НАТО; 12 стран СНГ; страны Центральной, Восточной Европы и Балтии. Кроме создания постоянно действующего комитета, проведен ряд заседаний на уровне министров иностранных дел, обороны и начальников генеральных штабов. Разработана и принята программа сотрудничества в области контроля над вооружениями, по вопросам военного планирования и строительства вооруженных сил, конверсии оборонной промышленности, развития экономики и науки, экологии и ряду других.

Вместе с тем инициатива НАТО по созданию ССАС, помимо решения вопроса о сотрудничестве с бывшими противниками, преследовала и другую цель. Она явилась как бы ответом на просьбы ряда европейских стран о принятии их в состав блока, которые стали особенно настойчивыми после распада СССР.

В апреле 1992 г. министры обороны стран - членов ССАС решили сконцентрировать свое внимание на сотрудничестве в следующих областях: военные стратегии, управление обороной, правовые рамки для вооруженных сил, гармонизация планирования обороны и контроля над вооружениями, учениями и подготовкой войск, резервные силы, охрана окружающей среды, контроль над воздушными перевозками, поисково-спасательные операции, участие военных в оказании гуманитарной помощи и военная медицина.

Важным дополнением было включение в этот перечень операций по поддержанию мира (декабрь 1992 г.). Разработана и программа, сотрудничества в этой области. Она включала страны ЦВЕ в деятельность НАТО по поддержанию мира. В то же время некоторые страны ЦВЕ предложили блоку использовать их возможности (прежде всего имеющуюся инфраструктуру) для подготовки и проведения таких операций.

И хотя ССАС стал форумом для дискуссий по текущим проблемам безопасности и для ознакомления стран ЦВЕ с принятыми в НАТО процедурами и планами, членство в ССАС не оправдало ожидания этих государств в сфере безопасности. Оптимальным решением для них было бы членство в НАТО или предложение о гарантиях безопасности с его стороны, а не консультации и информация о взглядах НАТО на безопасность.

Учитывая это, НАТО вела поиск гибкого решения, которое бы без ущерба коллективным интересам ее членов позволяло бы контролировать ситуацию в Европе, в частности, изменения, происходящие во всех армиях бывшей Организации Варшавского Договора, особенно российской, открыло бы новые перспективы для переговоров о членстве в НАТО в будущем, не допуская в то же время чересчур большого ускорения этой процедуры.

Учитывая мнение западных аналитиков о том, что сохраняется возможность нарастания имперских амбиций России и непредсказуемость развития событий в ней. Североатлантический союз признал, что для государств ЦВЕ необходимы более тесные и специфичные связи, чем те, которые предоставляет ССАС.

В результате была выдвинута программа "Партнерство во имя мира" (ПИМ), которую можно было бы определить как ССАС-2, если бы не следующие особенности:

- она открыта для всех государств, не входящих в НАТО, включая бывшие нейтральные и неприсоединившиеся страны Европы, а не только бывших членов ОВД, как это было с ССАС;
- она идет дальше диалога и сотрудничества к созданию реального партнерства;
- инициирует расширение НАТО "когда другие страны будут способны выполнить свои обязательства по членству в этой организации" (из заявления президента США Б.Клинтона на совещании НАТО в Брюсселе 10 января 1994 г.).

Однако так же, как и ССАС, программа "Партнерство во имя мира" не обеспечивает гарантий безопасности государствам, в нее входящим. По мнению помощника госсекретаря США Р.Холбрука, эти организации "сфокусированы на выполнение более узких задач". "С точки зрения альянса, "Партнерство во имя мира" будет средством, позволяющим определить способности каждого партнера выполнять обязательства, которые возлагаются на каждого члена НАТО, и своеобразным полигоном, где эти способности будут подвергаться испытаниям".

Не случайно в рамочном документе о присоединении к программе ПИМ указываются мероприятия по сотрудничеству, представляющие интерес для партнера: средства (включая тыловое и медицинское обеспечение и инфраструктуру) и подробная информация о военных подразделениях, которые могут быть задействованы в мероприятиях по этой программе, в том числе оценку их готовности и другие оперативные параметры; долгосрочные военные планы, направления развития вооруженных сил, НИОКР и другие аспекты планирования, а также меры, которые будут предприняты по достижению политических целей партнерства.

Участие в Программе, кроме того, обусловлено обязательным выполнением других требований: обеспечение транспарентности процесса формирования военных бюджетов, осуществление гражданского (демократического) контроля за деятельностью министерств обороны, совместное планирование и проведение военных учений, создание возможностей для взаимодействия с силами НАТО в интересах осуществления миротворческих и поисково-спасательных операций, проведения гуманитарных акций.

Со дня принятия Программы на встрече на высшем уровне в январе 1994 г. к ней присоединились 27 стран. Первоначальные оценки ПИМ в целом основывались на ее внешней ценности, на том, что "активное участие в ПИМ будет играть важную роль в эволюционном процессе расширения НАТО". Но были и другие мнения, сводившиеся к тому, что ПИМ фактически приостановила этот процесс, "размыла" его. Присоединение России к ПИМ, произошедшее в ходе визита президента США Б.Клинтона в Москву сразу же после январского (1994 г.) натовского саммита, подтвердило, по мнению ряда западных политологов, что североатлантический альянс сделал шаг назад, а не вперед по пути расширения блока. Совместная российско-американская декларация характеризует ПИМ как "важный элемент возникающей новой структуры европейской безопасности", подразумевая, очевидно, что ПИМ была задумана как постоянный процесс, а не подготовка к вступлению в НАТО. Не случайно на одной из пресс-конференций в августе 1994 г. Президент России Б.Ельцин выразил удовлетворение тем, что не произошло расширения НАТО. И также не случайно, год спустя, американский сенатор Р.Лугар, выступая на конференции "Роль НАТО в европейской стабильности" в Центре стратегических и международных исследований (Вашингтон, март 1995 г.), назвал ПИМ "политикой откладывания в долгий ящик".

Представляет интерес оценка хода реализации программы "Партнерство во имя мира" самим руководством Североатлантического союза.

Так, в ходе состоявшихся в конце мая - начале июня 1996 г. заседаний высших руководящих органов НАТО значительное внимание было уделено оценке реализации мероприятий этой программы как одного из важнейших направлений деятельности блока на современном этапе.

При этом был отмечен значительный прогресс в развитии отношений альянса со странами-партнерами в области организации и проведения совместной учебно-боевой деятельности штабов, войск (сил), разработки нормативно-правовых основ реализации мероприятий в рамках ПИМ и военно-технического сотрудничества.

В процессе оценки выполнения планов совместной боевой подготовки за истекшие два года особо отмечено возрастание интенсивности и масштабов проведения мероприятий. В частности, указывалось, что количество проведенных в 1995 г. учений в рамках ПИМ увеличилось по сравнению с 1994 г. более чем в четыре раза (с 11 до 46). В них участвовали штабы, формирования вооруженных сил 20 (из 27) стран-партнеров (в 1994 г. - 10). По составу привлекавшихся сил и средств учения достигли батальонного и бригадного уровня (в 1994 г. ограничивались звеном

взвод-рота).

Анализ оперативной и боевой подготовки показывает, что командование блока дифференцирование подходило к выбору участников и мест проведения учений, отдавая приоритет странам "вишеградской группы" (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия). Так, наиболее активное участие в совместных учениях принимали части и подразделения ВС Польши (в пятнадцати учениях), Венгрии (в восьми), Чехии (в восьми), Словакии (в семи), что в среднем вдвое выше показателей остальных стран - участниц ПИМ.

Положительную оценку получило расширение системы подготовки офицерских кадров стран-партнеров в военно-учебных заведениях НАТО, что рассматривается в качестве важного фактора повышения эффективности совместной военной деятельности. Было отмечено, что в 1995 г. программа такой подготовки выполнена полностью, обучение прошли более 400 офицеров (в 1994 г. - около 150).

Позитивно оценено и начало процесса подписания документов, регламентирующих правовое положение пребывания войск НАТО и стран-партнеров на территории других государств - участников ПИМ и их взаимные обязательства по защите информации. К наиболее важным отнесены соглашения: "О статусе вооруженных сил, участвующих в ПИМ" (подписали 17 государств) и "О защите информации НАТО/ПИМ" (подписано 21-м государством-партнером, пять из которых - Польша, Венгрия, Чехия, Словакия и Румыния - получили сертификат о соответствии натовским стандартам безопасности в работе с документами). Считается, что полномасштабный ввод в действие этих документов уже в ближайшее время создаст прочную нормативно-правовую основу для дальнейшего углубления военного сотрудничества в рамках ПИМ.

В качестве положительных результатов военно-технического сотрудничества было отмечено завершение специалистами НАТО анализа уровней совместимости систем управления и связи ВС стран Восточной Европы и Балтии с аналогичными системами ОВС блока, а также разработка программ по оснащению стран-участниц боевой техникой западного производства. Наиболее успешным считается развитие сотрудничества с Польшей и Венгрией, которое уже фактически переведено в практическое русло. Особо выделяется начало оснащения самолетного парка ВВС этих стран новыми системами опознавания "свой-чужой", а также осуществление поставок для венгерской армии авиационной, бронетанковой техники и стрелкового оружия на сумму около 120 млн. долл.

В то же время наряду с положительными результатами сотрудничества в рамках ПИМ был указан ряд существенных недостатков, затрудняющих реализацию программы партнерства. Особый акцент при этом делался на недостаточное финансирование запланированных мероприятий со стороны государств-партнеров, что в ряде случаев ставило под угрозу срыва их реализацию. В качестве серьезных недостатков, значительно затрудняющих организацию и проведение совместной учебно-боевой деятельности, рассматриваются различия в положениях ряда руководящих документов, регламентирующих функционирование ОВС НАТО и ВС государств - участников ПИМ, а также слабая языковая подготовка командно-штабного состава армий стран-партнеров. Были отмечены также недостаточный уровень партнерских отношений России с альянсом и пассивность ряда стран СНГ, особенно Киргизии, Грузии и Азербайджана, которые ограничивали свою деятельность в истекший период формальным членством в ПИМ.

В целом анализ произведенных в НАТО оценок хода реализации мероприятий программы "Партнерство во имя мира" свидетельствует о том, что они направлены на выработку руководством блока более действенных мер по подготовке стран Восточной Европы и Балтии к интеграции в Североатлантический союз. При этом основные усилия направляются на активизацию и расширение сотрудничества с государствами "вишеградской группы", которые рассматриваются в качестве первоочередных кандидатов на вступление в альянс.

О сотрудничестве России с США

Наши отношения с НАТО во многом определяются уровнем взаимодействия, между Россией и США. На рубеже 1996-1997 гг. можно подвести некоторые итоги и извлечь необходимые уроки из сотрудничества в военной области. Можно напомнить, что до 1988 г. контакты между СССР и США в военной области не носили регулярного характера и поддерживались в основном в ходе эпизодических визитов представителей военного руководства двух стран, а также встреч военных делегаций, в частности, на переговорах по ограничению стратегических вооружений.

Демократические преобразования в восточноевропейских странах, вывод советских войск из этих государств, объединение Германии, взаимодействие на международной арене в период ирако-кувейтского кризиса 1990-1991 гг. - все это наряду с расширением экономических, культурных и других связей способствовало и углублению военного сотрудничества. Особое значение имел ввод в действие двухгодичных планов советско-американских контактов в военной области и подписание соглашения о предотвращении опасной военной деятельности.

В 1994 г. для повышения оперативности взаимодействия министерств обороны двух стран устанавливается прямая линия закрытой телефонной связи между военными ведомствами РФ и США.

Наряду с традиционными формами контактов (официальные визиты, обмен военными делегациями) в 1993-1994 гг. в практику российско-американских отношений широко вошли такие мероприятия, как обмен визитами

авиаподразделений и кораблей, проведение совместных учений по поиску и спасению, участие в международных конференциях и симпозиумах по военной проблематике (ядерное, химическое и обычное оружие, вопросы экологии, конверсии, утилизации вооружения и военной техники, конфликтологии и др.).

С 1994 г. был начат обмен опытом миротворческой деятельности и нетрадиционного применения вооруженных сил, в том числе и проведение совместных учений миротворческих сил России с аналогичными частями и подразделениями США и других стран. Это направление совместной деятельности имело и продолжает иметь очень важное значение. Оно обусловлено тем, что с распадом СССР возникновение вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве поставило перед Россией в качестве приоритетного вопрос о необходимости разработки концептуальных основ урегулирования конфликтов различной интенсивности, прежде всего на постсоветской территории. И здесь весьма полезен опыт ООН, Франции, Финляндии и других стран.

В 1994 г. впервые в истории на территории России было проведено двустороннее российско-американское учение "Миротворец-94", а в 1995 г. на территории США - "Миротворец-95", которые явились прелюдией к совместной операции в Боснии.

Несмотря на то что, по нашим оценкам, эти учения носили скорее символический характер (что не могло не отразиться на качестве и эффективности их проведения), данный опыт оказался необходимым и оказал существенное влияние на перспективы российско-американского сотрудничества в области разрешения кризисных ситуаций и военных конфликтов.

Такое взаимодействие явилось своевременным, что подтвердилось последующими событиями в Европе, подписанием Парижских мирных соглашений по Боснии, совместным участием в силах по выполнению мирных соглашений. Первый в истории опыт участия российских воинских контингентов в операции по разрешению вооруженных конфликтов, как известно, мы приобрели на территории бывшей Югославии в период 1991-1995 гг., когда российские военнослужащие в условиях реальной боевой обстановки выполняли возложенные на них задачи в составе многонациональных сил ООН. Причины неудачи операции ООН в бывшей Югославии различны. Некоторые из них заслуживают внимательного анализа, но это уже выходит за рамки данной статьи.

О сотрудничестве России с НАТО

Отношения России с НАТО осуществляются как на многосторонней (в рамках Совета североатлантического сотрудничества и программы "Партнерство во имя мира"), так и на двусторонней основе.

По линии Совета североатлантического сотрудничества реализовано более 30 мероприятий, в том числе участие в заседаниях ССАС на уровне министров обороны, а также начальников генеральных штабов, непосредственные контакты главнокомандующих ОВС НАТО на ТВД с командующими округов и флотов России, участие представителей МО РФ в качестве наблюдателей на учениях войск НАТО, посещение специальных семинаров НАТО и ССАС, обмен слушателями и лекторами.

Практическим результатом в 1994 г. явилось подписание Плана сотрудничества между Министерством обороны РФ и военным руководством НАТО на 1994 г., который был в основном реализован. Вместе с тем, в связи с заявлением на сессии Совета НАТО в декабре 1994 г. о расширении численного состава блока, планы контактов на последующие годы с НАТО не составлялись.

Однако в целях оперативного решения вопросов двусторонних контактов при штаб-квартире НАТО в Брюсселе и при Посольстве России сформирована группа связи с НАТО, в которой участвуют представители МО РФ. При этом контакты с НАТО не сворачивались, но носили более ограниченный характер.

В целях сотрудничества в рамках программы "Партнерство во имя мира" Россией была подготовлена и введена в действие 31 мая 1995 г. Программа сотрудничества Россия - НАТО, которой предусматривалось сотрудничество по таким направлениям, как участие в работе Координационной ячейки партнерства (Бельгия); в заседаниях различных комитетов НАТО, в консультациях, семинарах, конференциях и симпозиумах; российских наблюдателей и подразделений миротворцев России в полевых, командно-штабных учениях, командно-штабных тренировках, проводимых по планам НАТО и других партнеров по ПИМ, а также направление российских офицеров на курсы в школы НАТО и подготовка в России военных наблюдателей и офицеров штабов ООН.

Кстати, никем не отрицается, что в России создана одна из лучших в Европе систем подготовки военных наблюдателей ООН. Свыше 300 офицеров ВС России и других стран, в том числе Англии, США, Канады и Германии, прошли на базе курсов "Выстрел" специальную подготовку.

В соответствии с решением Совета Безопасности РФ от 24 мая 1995 г. ряду ведущих министерств, включая Минфин, было поручено обеспечить практическую реализацию Программы партнерства Россия - НАТО. Были разработаны и соответствующие проекты планов конкретных мероприятий по практической реализации этой программы. Однако Минфин отказался осуществить целевое выделение финансовых средств даже на минимальное участие ВС России в

программе. А за счет средств, выделенных федеральным бюджетом, например на 1996 г., такое участие было просто неприемлемо. Таким образом, в 1995 и 1996 гг. сотрудничество Минобороны с НАТО в рамках программы "Партнерство во имя мира" практически не осуществлялось.

Большое внимание уделяется двусторонним отношениям. Россия поддерживает контакты практически со всеми ведущими странами НАТО. Достаточно четко отлажен механизм как военно-политических, так и собственно военных связей.

В целом имеется договорно-правовая база отношений в военной области с США, Германией, Грецией, Францией, Данией, Норвегией. В ближайшее время предусматривается заключить соглашения о сотрудничестве в военной области с министерствами обороны Италии, Португалии, Нидерландов.

В соответствии с существующими соглашениями готовятся и проводятся совместные учения (например, миротворческие учения, учение по ПРО с США), обсуждаются практически все военно-политические проблемы, осуществляются визиты руководящего состава и обмен военными делегациями, заключены и реализуются отдельные соглашения по военно-техническим аспектам сотрудничества.

Безусловно, все перечисленные формы участия России не противоречат ее интересам и лишь усиливают наше политическое воздействие на НАТО. Однако по мере расширения НАТО существует риск того, что дальнейшее участие ряда стран, прежде всего России, может оказаться под вопросом.

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

Торговля вооружением в современном мире: основные тенденции и проблемы

С.АКШИНЦЕВ, Кандидат экономических наук,

Эксперт Российского фонда внешнеэкономической политики В.ЗУБОВ

В условиях отхода от силового противостояния между Востоком и Западом и осуществления различных мероприятий по укреплению мер доверия между различными государствами, в том числе в области ядерной безопасности, вопрос о торговле вооружением и военной техникой (В и ВТ) приобрел особую актуальность как у нас в стране, так и за рубежом. Это обусловлено действием двух практически противоположных факторов. Во-первых, озабоченностью международной общественности распространением оружия в мире, а, во-вторых, стремлением стран - ведущих военных экспортеров за счет реализации своей продукции на внешнем рынке решить собственные проблемы, вызванные сокращением заказов на В и ВТ для национальных вооруженных сил.

При этом показательно, что в отношении России представители стран Запада стараются акцентировать внимание именно на первом факторе, высказывая тревогу по поводу опасности, угрожаемой миру в результате российского экспорта вооружения.

В данной связи целесообразно проанализировать реальную ситуацию, сложившуюся на мировом рынке В и ВТ в настоящее время.

Имеющаяся в нашем распоряжении информация, позволяет сделать вывод, что в мировой торговле оружием на рубеже 80-90-х годов произошли значительные динамические и структурные изменения, обусловленные действием двух основных противоположных тенденций: наметилось общее сужение объема мировой торговли оружием; растет активность традиционных и новых поставщиков вооружения по предложению на экспорт своей продукции.

Наличие первой тенденции вызвано рядом объективных причин.

Первая: отход от силового противостояния между Западом и Востоком и прекращение эры "холодной войны" создали предпосылки для процесса сокращения вооруженных сил и вооружений в Европе, в результате чего уменьшилась потребность ВС государств - членов НАТО, а также стран, ранее входивших в Варшавский Договор, в приобретении новых В и ВТ. Так, согласно последним данным экспертов Стокгольмского института исследований проблем мира (СИПРИ), объем финансовых средств, выделяемых странами НАТО на НИОКР и закупки вооружения, в совокупности за период 1987-1995 гг. сократился в пересчете к ценам 1990 г. с 120,9 млрд. долл. до 90,4 млрд. долл., или примерно на 25%. Аналогичная ситуация сложилась и в области импорта В и ВТ. Причем для восточноевропейских стран, ранее приобретавших военную технику в значительных количествах у СССР, размеры подобных сокращений имели гораздо большие масштабы.

Вторая: тяжелое экономическое положение отдельных крупных традиционных импортеров вооружения из числа стран третьего мира, а также высокая стоимость большинства современных систем оружия ограничивают возможности этих государств по приобретению В и ВТ за рубежом. В данной связи можно отметить проблемы с осуществлением намеченных программ импорта В и ВТ, возникшие в последнее время даже у таких платежеспособных государств, как Саудовская Аравия и Кувейт, и вызванные снижением мировых цен на нефть.

В качестве третьей причины следует выделить то, что с конца 80-х годов руководство бывшего СССР, а затем и России отказалось от прежнего курса на поддержку "дружественных режимов" из других стран, входивших в мировую систему социализма, путем льготных поставок им В и ВТ по целевым программам военной помощи (зачастую практически даром). В частности приводятся оценки американских специалистов, что общий стоимостной объем советской (российской) военной помощи зарубежным странам сократился с 9 млрд. долл. в 1988 г. (примерно 40% величины военного экспорта) до 100 млн. долл. в 1993 г. В данной связи достаточно вспомнить пример с поставками советского оружия Афганистану, который за период 1986-1990 г. получил его, согласно данным СИПРИ, на сумму 7,7 млрд. долл., или в среднем свыше 1,5 млрд. долл. в год. Прекращение подобной помощи существенно сузило круг потенциальных импортеров российского вооружения и соответственно объемы его экспорта.

Одновременно в связи с распадом мировой системы социализма сократилась потребность в оказании подобной помощи и у США. За период 1989-1993 г. ее объем снизился с 4,3 млрд. долл. в 1989 г. до 3,3 млрд. долл. в 1993 г. Поскольку большая часть этих сумм выделяется под целевые закупки американского вооружения, то уменьшение данного показателя способствовало снижению экспорта В и ВТ из США, правда в меньших размерах, чем это отмечалось у России.

Четвертой причиной стало введение эмбарго на поставки оружия Ираку, Ливии, Югославии, практически полностью

"закрывшее" емкие военные рынки данных стран, где ранее доминировал СССР. По сведениям, приводившимся СИПРИ, в 80-е годы среднегодовой объем поставок советского вооружения указанным трем странам составлял 1,8 млрд. долл., 700 млн. долл. и 320 млн. долл. соответственно. Аналогичное влияние оказало и установление странами Запада ограничений на поставки своего вооружения некоторым странам, прежде всего Ирану и Пакистану, что рассматривалось в качестве инструмента политического давления на них и пересмотра их планов в области военного строительства.

Пятой причиной можно считать курс руководства многих стран из числа прежних традиционных импортеров готовых образцов и систем оружия на активное развитие собственной военной промышленности (прежде всего это касается Индии, Бразилии, Израиля, ЮАР и Индонезии), за счет чего планируется повысить степень самообеспеченности в В и ВТ и устранить чрезмерную зависимость от иностранных поставщиков. Так, индийское руководство объявило о планах достижения к 2005 г. 80%-ного уровня удовлетворения потребностей национальных ВС в В и ВТ силами собственного ВПК. В Израиле, в частности, осуществляется программа разработки собственного танка нового поколения "Меркава-4", создание и производство которого, по мнению израильских специалистов, даст стране возможность исключить закупки подобной боевой техники за рубежом и поможет развитию различных секторов национальной военной промышленности.

Кроме того, в последние годы на мировом рынке увеличился поток В и ВТ, выводимых из боевого состава ВС стран НАТО и бывшего Варшавского Договора в связи с их сокращением, что снизило потребность государств-импортеров в приобретении новых более дорогих систем оружия. В частности, Турции, являющейся стратегическим союзником США на южном фланге НАТО только в 1992-1993 гг. были поставлены 1509 основных танков М60А1/А3 и 489 БТР М113А2, что составило соответственно примерно 42 и 32% американского экспорта данных видов боевой техники в эти годы. Аналогично действовала и ФРГ, поставившая в 1992- 1993 гг. той же Турции, в частности, 96 танков "Леопард-1", 187 БТР М113 и 105 БТР-60.

Подобные поставки были осуществлены и другим странам НАТО, прежде всего Дании, Норвегии, Греции, Португалии и Испании. И здесь важно отметить то, что реализация указанных экспортных проектов, приобретших "каскадный" характер, позволила государствам-участникам решить комплекс задач. Для экспортеров, в качестве которых выступали главным образом ведущие страны НАТО, такой экспорт являлся важным средством эффективного избавления от излишков вооружения, образовавшихся в связи с выполнением Договора об обычных вооруженных силах в Европе, одновременно создававшим благоприятные условия для укрепления их военного влияния на флангах Североатлантического союза, находящихся в непосредственной близости от России. Что касается стран-импортеров, то они, приобретая "излишние" В и ВТ на замену утилизируемых устаревших образцов, получили возможность перевооружить свои войска на выгодных условиях.

В качестве еще одной важной причины, снижающей общий спрос на новые системы вооружения, иностранные эксперты отмечают активизацию в различных странах работ по модернизации имеющихся В и ВТ, позволяющих при меньших затратах обеспечивать поддержание требуемого уровня технической оснащенности войск. В частности, в ВВС ФРГ осуществляется программа модернизации истребителей Р-4, за счет чего планируется продлить срок их службы до момента начала поставок в войска перспективных истребителей "Еврофайтер-2000". Аналогичные программы модернизации истребителей предусмотрены в Великобритании ("Торнадо"), Нидерландах, Бельгии, Норвегии, Дании (Р-16), в Индии и Румынии (МиГ-21).

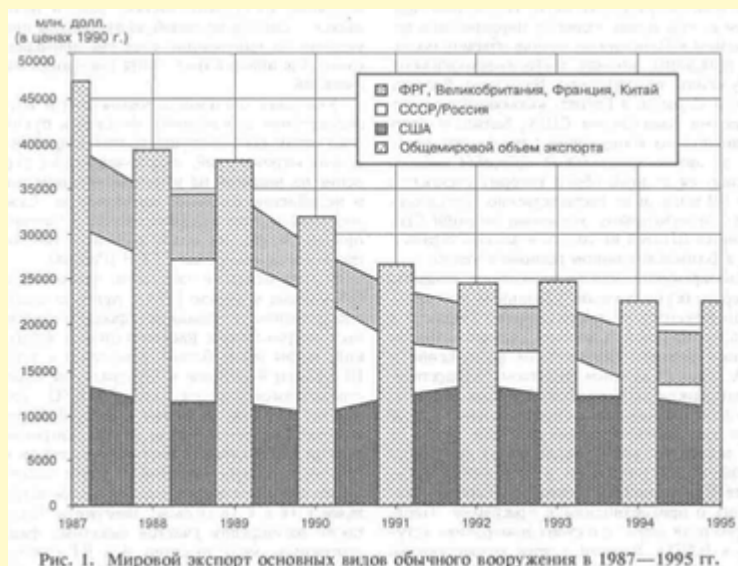
В итоге действия указанных факторов за период 1987-1995 г., согласно последним данным СИПРИ, объем мирового экспорта основных видов обычного вооружения снизился с 46,5 до 22,8 млрд. долл. (в ценах 1990 г.), т.е. более чем в 2 раза (табл. 1, рис. 1).

Таблица 1

**Мировой экспорт основных видов обычного вооружения в 1987-1995 гг.
млн. долл. (в ценах 1990 г.)/%**

страны	Годы								
экспортеры	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ведущие экспортеры	41127/88,4	34407/87,2	34137/89,2	28101/89,8	23063/89,3	21703/88,5	21984/88,8	19524/85,5	19109/83,8
в том числе:									
США	13889/29,8	11909/30,2	11986/31,3	10788/34,5	12568/48,7	13794/56,2	12802/51,7	12821/56,1	9894/43,4
СССР/Россия	18002/38,7	15168/38,4	14909/38,9	10596/33,9	5657/18,0	2841/11,6	3631/14,7	962/4,2	3905/17,1
ФРГ	796/1,7	1314/3,3	781/2,0	1678/5,4	2520/9,8	1503/6,1	1686/6,8	2483/10,9	1964/8,6
Великобритания	2202/4,7	1696/4,3	2665/7,0	1529/4,9	1143/4,4	1099/4,5	1213/4,9	1493/6,5	1663/7,3
Франция	3279/7,0	2383/6,0	2865/7,5	2249/7,2	1071/4,1	1308/5,3	1368/5,5	1021/4,5	815/3,
Китай	2959/6,4	1937/4,9	931/2,4	1261/4,0	1104/4,3	1158/4,7	1284/5,2	744/3,3	868/3,8
Прочие	5407/11,6	5048/12,8	4147/10,8	3195/10,2	2756/10,7	2829/11,5	2760/11,2	3318/14,5	3688/16,2
в том числе:									

Нидерланды	322/0,7	633/1,6	460/1,2	271/0,9	306/1,2	316/1,3	385/1,6	588/2,6	448/2,0
Италия	608/1,3	734/1,9	225/0,6	291/0,9	346/1,3	464/1,9	451/1,8	338/1,5	324/1,4
** Чехословакия	968/2,1	931/2,4	716/1,9	763/2,4	69/0,3	213/0,9	412/1,7	400/1,8	504/2,2
Швеция	481/1,0	587/1,5	303/0,8	251/0,8	124/0,5	123/0,5	45/0,2	91/0,4	221/1,0
Израиль	414/0,9	155/0,4	383/1,0	75/0,2	172/0,7	192/0,8	246/1,0	231/1,0	317/1,4
Испания	172/0,4	232/0,6	603/1,6	88/0,3	72/0,3	64/0,3	53/0,2	123/0,5	62/0,3
Бразилия	675/1,5	509/1,3	289/0,8	75/0,2	43/0,2	59/0,2	24/0,1	61/0,3	40/0,2
Другие	1767/3,8	1267/3,2	1169/3,1	1382/4,4	1624/6,3	1398/5,7	1144/4,6	1486/6,5	1772/7,8
ИТОГО	46534/100,0	39455/100,0	38284/100,0	31296/100,0	25819/100,0	24532/100,0	24744/100,0	22842/100,0	22797/100,0



Согласно оценкам специалистов министерства обороны США, в ближайшем будущем общая тенденция ужимания емкости мирового рынка вооружений сохранится: суммарный годовой объем экспорта В и ВТ во второй половине 90-х годов при пересчете на цены 1991 г. составит в среднем 25-29 млрд. долл., что будет на 54-60% меньше аналогичного показателя за 1981-1990 гг. (62,5 млрд. долл.).

Данная тенденция должна была бы способствовать сокращению предложения вооружений всеми экспортерами и, в конечном итоге, привести к резкому ограничению уровня военных приготовлений в мире. Однако этого, к сожалению, не произошло, что было в значительной мере обусловлено той ролью, которую играет торговля оружием в деле обеспечения национальных интересов отдельных государств, и взглядами их руководства на сочетание в своей практической деятельности этих интересов с "общечеловеческими ценностями".

В этом отношении следует, прежде всего, отметить позицию, занятую ведущими странами НАТО и предусматривающую наращивание экспорта своего вооружения. Такая постановка вопроса обуславливается, в первую очередь, чрезвычайно важной ролью, отводимой экспорту оружия в деле поддержания на требуемом уровне национальной военно-промышленной базы указанных государств, оказавшейся в чрезвычайно трудном положении из-за значительного сокращения заказов на В и ВТ для собственных вооруженных сил. При этом отмечается необходимость сохранения данной базы, которая призвана удовлетворять как текущие потребности своих ВС и войск союзников, так и тех, которые будут иметь место в условиях возможного кризиса и развертывания дополнительных воинских контингентов. Вероятность такого развития ситуации, учитываемой в планах военного строительства всех стран НАТО, обосновывается сохранением, несмотря на окончание "холодной войны" и общее улучшение ситуации в мире, угроз их безопасности, прежде всего из-за наличия нестабильности в России и многочисленных региональных конфликтов.

Например, подписание Соединенными Штатами осенью 1992 г. контракта на поставки 72 истребителей P-155 Саудовской Аравии (общей стоимостью примерно 9 млрд долл., включая продажи 24 запасных двигателей и вооружения) предотвратило! закрытие компанией "Макдоннелл Дуглас" предприятия по их выпуску и увольнение 40 тыс. чел., которые задействованы в выполнении данного заказа по всей технологической цепочке.

Наряду с этим, ведущие страны НАТО продолжают рассматривать экспорт вооружений в качестве важного средства поддержки своих союзников и укрепления собственных политических и военных позиций в стратегически важных регионах мира. Наглядным примером в этом плане является наращивание после войны в Персидском заливе объемов поставок западного, прежде всего американского, вооружения государствам Ближнего Востока. Причем

Израиль и Египет, являющиеся стратегическими союзниками США, большую часть американского вооружения продолжают получать по линии специальных программ военной помощи, ежегодный объем которых составляет 1,8 и 1,3 млрд. долл. соответственно. Это способствует значительному усилению позиций Соединенных Штатов не только в данных странах, но и в Ближневосточном регионе в целом.

Одновременно, как подчеркивают западные эксперты, осуществление указанных программ, финансируемых из американского бюджета и носящих целевой характер, предусматривая закупки страной-получателем вооружения у США, служит важным средством государственной поддержки национальных военных экспортеров в деле продвижения их продукции на мировой рынок, где усиливается конкурентная борьба.

В последнее время аналогичная тенденция начинает действовать и в отношении государств Центральной и Восточной Европы, заявивших о присоединении к программе "Партнерство ради мира" и о своих намерениях вступить в НАТО. В связи с этим возрастающий поток поставок западной военной техники данным странам будет способствовать расширению сферы действия Североатлантического альянса и приближению ее к границам России, даже без формального увеличения числа его членов. В частности, подписанный летом 1995 г. контракт на налаживание в Румынии лицензионного производства 96 американских боевых вертолетов AH-1E "Хью Кобра", которые будут поставляться румынским ВС, рассматривается в качестве первого шага к их переходу на военную технику, соответствующую стандартам НАТО, что создает дополнительные предпосылки к военно-политической и военно-технической переориентации данной страны, ранее входившей в Организацию Варшавского Договора, на Североатлантический альянс.

Подобные последствия будут иметь место и в случае реализации планов поставок ВВС Польши, Венгрии и Чехии американских истребителей P-16 и P-18, которые должны заменить имеющиеся в войсках боевые самолеты советского производства.

Кроме того, торговля оружием в современных условиях продолжает оставаться для стран НАТО выгодным видом бизнеса, приносящим значительные прибыли, улучшающим структуру внешнеторгового баланса и обеспечивающим дополнительную занятость. Экспорт вооружения позволяет им также снижать удельные затраты на приобретение современной военной техники в интересах национальных вооруженных сил, испытывающих значительные финансовые ограничения. В частности, в США продолжается проработка вопроса об экспорте до 350 устаревших истребителей P-16A/B, выведенных из боевого состава ВВС и находящихся в запасах на одной из авиабаз, и приобретении на вырученные средства примерно 50 самолетов аналогичного типа последних модификаций.

Учитывая значимость торговли В и ВТ для обеспечения собственных интересов руководство стран НАТО осуществляет широкий перечень мероприятий, направленных на укрепление их позиций на мировом военном рынке и ослабление позиций конкурентов. Важное значение в этом деле отводится, в частности, проникновению на новые рынки, в том числе где ранее доминировал СССР (Россия).

В этих целях, в частности, администрация Б.Клинтона в начале 1995 г. приняла решение о разрешении "в принципе" продажи современных американских наступательных вооружений, в том числе боевых самолетов и танков, 10 странам Восточной и Центральной Европы, стремящимся к вступлению в НАТО, дополнившее прежние решения в данной области, которые предусматривали снятие запретов на экспорт американской военной продукции восточноевропейским странам. В итоге заложена основа для реализации планов поставок истребителей P-16 и P-18 Польше, Венгрии и Чехии, а также расширения участия западных фирм в программах модернизации В и ВТ советских (российских) образцов, находящихся на вооружении ВС стран Восточной Европы. Кроме того, с 1992 г. США стали оказывать военную помощь ряду восточноевропейских государств и странам, ранее входившим в состав СССР. Размеры ее пока невелики (в 1995-1996 гг., суммарный объем этой помощи, полученной шестью бывшими членами Организации Варшавского Договора - Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Болгария и Румыния, составила примерно 9 млн. долл.) и предоставляется она главным образом в рамках программы "Подготовка и обучение иностранного военного персонала". Однако уже сейчас имеются планы дальнейшего наращивания подобной поддержки, в том числе в целях финансирования целевого приобретения вооружения у США, что усилит позиции американских экспортеров на восточноевропейском рынке.

В последнее время курс на наращивание своего экспорта вооружений взяли и сами восточноевропейские государства, в которых с помощью СССР была создана развитая военная промышленность. В конце 80-х годов их руководство заявило о приверженности политике свертывания реализации вооружения за рубеж и осуществления глубокой конверсии национального военного производства, но затем, осознав неэффективность подобных мероприятий, сделало ставку на повышение собственного экспортного потенциала, что должно служить важным подспорьем в деле решения имеющихся экономических проблем. В этих целях, в частности, в Польше и Словакии осуществляются интенсивные НИОКР по созданию более совершенных моделей основных танков, которые планируется продавать за рубеж. Польша в 1994-1995 гг. реализовала Ирану 100 танков Т-72М1, а Словакия в 1993-1995 гг. продала Сирии примерно 120 танков Т-72М. Эти же модели боевых машин предлагаются другим странам, например, Малайзии и Пакистану.

В этом же направлении действуют и новые экспортеры из числа государств третьего мира (в первую очередь

Израиль, Бразилия и ЮАР), которые посредством экспорта вооружения содействуют развитию собственной военной промышленности и стремятся тем самым повысить свой вес на мировой арене. При этом Израиль активно предлагает свои услуги по модернизации В и ВТ советских (российских) образцов, имеющих в большом количестве в различных странах. Прежде всего это касается истребителей МиГ-21, которые израильтяне планируют переоборудовать под западный стандарт (оснащая новой кабиной и западным БРЭО, в том числе навигационной системой и системой управления полетом). В настоящее время крупная подобная программа реализуется в Румынии, где с участием израильской фирмы "Элбит" должны быть модернизированы 110 имеющихся истребителей МиГ-21МФ/УВ. Помимо того, Израиль интенсивно предлагает для экспорта свои самолеты "Кфир", ракетную и радиоэлектронную технику.

В последние годы число "новых" экспортеров из стран третьего мира дополнили Индия, Сингапур, Индонезия и Южная Корея. Так, Сингапур в 1994 г. поставил два десантных катера Кувейту. Индонезия продолжает экспорт транспортных самолетов СМ-235 в ОАЭ, а Южная Корея добилась довольно крупного заказа на свои новые БТР К1РУ от Малайзии.

Свою лепту в дело увеличения предложений на мировом рынке оружия вносят и государства ближнего зарубежья, планирующие за счет реализации военной техники, доставшейся им в наследство от бывшего СССР, получить дополнительные экономические дивиденды. Довольно впечатляющим примером в данном отношении является факт продажи Молдавией в 1994 г. Йемену 12 истребителей МИГ-29 и 7 РСЗО БМ-9П140 "Ураган". В другом случае, о котором стало известно недавно, Белоруссия заключила контракт с Перу на поставку 18 истребителей МиГ-29 на сумму 380 млн. дол. Еще одним сюрпризом явился активный выход на мировой рынок военной техники Узбекистана, который в 1994-1995 гг. реализовал ее на сумму 870 млн. долл. (в частности, поставил 15 транспортных самолетов Ил-76М Китаю), что позволило ему занять почетное 13-е место среди ведущих экспортеров по результатам работы за 1991-1995 гг. Однако среди государств ближнего зарубежья самым крупным потенциалом по экспорту техники советских (российских) образцов располагает Украина. В 1995 г. ей удалось экспортировать В и ВТ на сумму около 100 млн. долл., в том числе продать Индии 300 грузовиков армейского назначения, поставить Ирану 12 противокорабельных ракет 85-К-22 и заключить контракты на поставки Шри Ланке девяти вертолетов Ми-17 и Ми-24 (осуществлены в 1996 г.).

Беспрецедентный шаг к наращиванию экспорта своего вооружения украинские оборонщики сделали в 1996 г., заключив (несмотря на отрицательную реакцию российской стороны) контракт стоимостью 580 млн. долл. на экспорт Пакистану 320 новейших танков Т-84. В список вооружений, которые Украина изъявила готовность продать данной стране, также были включены 152-мм самоходные гаубицы, БМП-2 и БМП-3. В 1996 г. Украине удалось реализовать четыре транспортных самолета Ан-32 Шри Ланке.

Подобная практика активного предложения военной техники со стороны зарубежных традиционных и новых экспортеров контрастировала в конце 80-х и начале 90-х годов с политикой советского (а в первое время и российского) руководства на свертывание поставок своих В и ВТ за рубеж и осуществление масштабной конверсии отечественного оборонного комплекса, принявшей, к сожалению, практически односторонний характер.

Наряду с этими факторами серьезный удар по экспортному потенциалу отечественного ВПК нанесли распад прежде единого оборонного комплекса, нарушивший традиционные кооперационные связи, а также непродуманная либерализация в области военно-технического сотрудничества с зарубежными странами, приведшая к неоправданной конкуренции на внешнем рынке между массой неорганизованных и неопытных поставщиков.

В итоге в 1987-1995 гг. при общем сокращении объема мирового экспорта В и ВТ произошли существенные сдвиги в его структуре, вызванные диспропорциями в динамике поставок военной продукции отдельными экспортерами. До 1995 г. отмечалось резкое сокращение экспорта основных видов обычного вооружения России (СССР). Его объем, согласно данным СИПРИ, снизился с 18 млрд. долл. в 1987 г. до 1 млрд. долл. в 1994 г. (в ценах 1990 г.), или в 18 раз (табл.1, рис. 1). То есть, в 1994 г. величина таких продаж Россией составила менее 6% аналогичного показателя, достигнутого СССР в 1987 г.

За эти же годы существенно, но в меньших, чем у России, масштабах, сократился экспорт вооружений Франции (до 1,0 млрд. долл., или в 3,2 раза) и Китая (до 0,7 млрд. долл., или в 4 раза). Еще в меньшей степени снизился объем продаж на мировом рынке оружия США и Великобритании, а у ФРГ он наоборот - значительно возрос. Так, экспорт В и ВТ США в 1994 г. составил около 12,8 млрд. долл., что на 7,7% ниже уровня 1987 г., экспорт В и ВТ Великобритании сократился на 32,2% (до 1,5 млрд. долл.), а поставки за рубеж В и ВТ ФРГ возросли в 3,1 раза (до 2,5 млрд. долл.), что было обусловлено главным образом массовой распродажей военной техники, доставшейся в наследство от армии бывшей ГДР.

В результате с 1991 г., то есть с момента войны в Персидском заливе, единоличным лидером на мировом рынке военной техники стали США, доля которых в мировом экспорте основных видов обычного вооружения возросла с 29,8% в 1987 г. до 56,1% в 1994 г. (рис. 2). В то же время Россия (СССР) утратила свое бывшее ведущее место в торговле оружием (в 1987-1989 гг. СССР занимал первое место по объему экспорта В и ВТ, обеспечивая 38-39% всех поставок). В 1992-1993 гг. доля России снизилась до 12-15%, а в 1994 г. составила всего 4,2%. Таким образом, в 1994

г. экспорт В и ВТ США превысил объем зарубежных поставок России в 14 раз (в 1987-1989 гг. СССР экспортировал оружия в сумме на 27% больше, чем США).

Наряду с США, довольно существенно усилились также позиции ФРГ, чья доля в мировом экспорте В и ВТ увеличилась с 1,7% в 1987 г. до 10,9% в 1994 г. В результате в эти годы ФРГ вышла на второе место в мировом экспорте В и ВТ, сумев обойти других ведущих поставщиков, каковыми традиционно являлись Великобритания и Франция. Великобритания заняла в 1994 г. третье место, а ее доля в мировых продажах вооружения возросла с 4,7 до 6,5%. Удельный вес Франции сократился с 7,0 до 4,5%, Китая - с 6,4 до 3,3%. В итоге в 1994 г. по объему экспорта В и ВТ Франция заняла четвертое место, а Россия и Китай заняли пятое и шестое места соответственно.

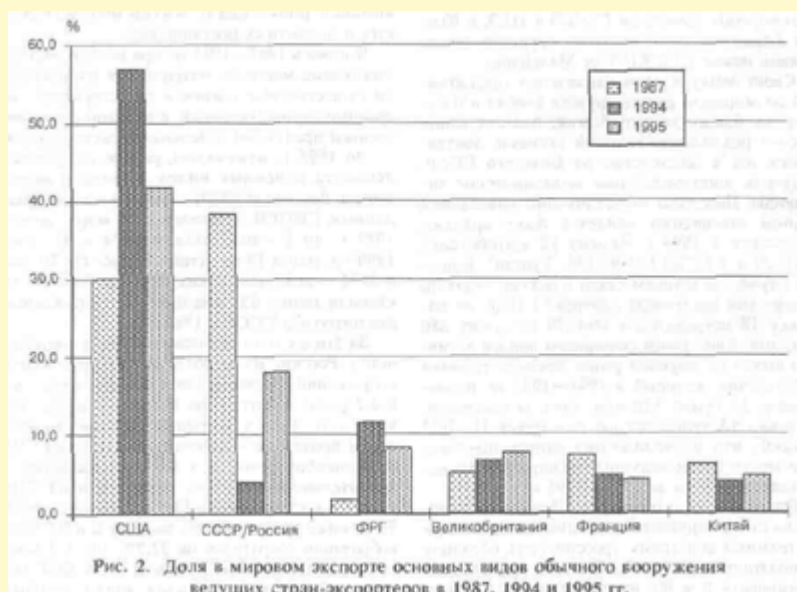
Наметившиеся в первой половине 90-х годов диспропорции в мировой торговле оружием в пользу стран Запада, выявленные на базе стоимостных показателей, подтверждаются и данными об объемах мирового экспорта шести основных типов обычного вооружения в 1992- 1993 гг., выраженными в натуральных единицах (табл. 2). Так, по данным Регистра обычных вооружений ООН, на долю четырех ведущих стран Запада в 1992-1993 гг. пришлось 87,7% мирового экспорта боевых танков (России - 2,7%), боевых бронированных машин - 62,8% (15,5%), боевых самолетов - 71,9% (9,8%), вертолетов - 100% (0%), артиллерийских систем большого калибра - 60,7% (0,7%), военных кораблей - 84% (12%).

Однако в 1995 г. России в результате предпринятых мер удалось несколько выправить свое положение на мировом оружейном рынке, увеличив объем экспорта В и ВТ до 3,9 млрд. долл., что в четыре раза превысило показатель 1994 г. В итоге она вышла на второе место среди крупнейших военных экспортеров, обеспечив себе 17% мирового оружейного "пирога".

Таблица 2

Мировой экспорт основных типов обычного вооружения в 1992-1993 гг.

страны/типы В и ВТ	Боевые танки	Боевые бронированные машины	Боевые самолеты	Боевые вертолеты	Артиллерийские системы большого калибра	Военные корабли
США	3634/78,3	1538/42,8	261/43,2	81/60,0	462/24,0	4/8,0
Великобритания	52/1,1	118/3,3	48/7,9	—	5/0,3	4/8,0
Франция	—	78/2,2	19/3,1	11/8,2	242/12,6	—
ФРГ	382/8,2	519/14,4	106/17,5	1/0,7	459/23,9	34/68,0
Китай	132/2,9	2/0,1	77/12,7	—	166/8,6	2/4,0
Россия	127/2,7	555/15,5	59/9,8	—	14/0,7	6/12,0
Прочие страны	313/6,8	779/21,7	34/5,6	42/31,1	576/29,9	—
ИТОГО	4640/100,0	3589/100,0	604/100,0	135/100,0	1924/100,0	50/100,0



Это явилось, в значительной мере, результатом возобновления масштабных военно-технических связей с такими крупными традиционными импортерами российского вооружения, как Индия и Китай. Так, Индия, с которой была

подписана долгосрочная программа военно-технического сотрудничества общей стоимостью примерно 7-8 млрд. долл., в 1995 г. приобрела у России 10 истребителей МиГ-29 и до 180 УР класса "воздух-воздух" к ним. Продолжилось осуществление начатых ранее программ закупок ракет класса "корабль-корабль", ЗУР и РЛС для строящихся в стране кораблей, а также лицензионное производство истребителей МиГ-27Б, ПТУР АТ-5 и ракетных катеров типа "Тарантул I". В конце 1996 г. было объявлено о подписании нового крупного контракта, предусматривающего экспорт в Индию до 2000 г. 40 российских истребителей Су-30МК на сумму 1,8 млрд. долл.

Что касается Китая, то он в 1995 г. получил от России 200 танков Т-84 и 1500 ПТУР к ним, две подводные лодки типа "Кило", а также подписал контракт на вторую партию из 24 истребителей Су-27 (поставлены в 1996 г.), изъявив желание купить еще 24 таких самолета и приобрести лицензию на их производство.

Продолжилось военно-техническое сотрудничество России и с другими нашими традиционными партнерами: Венгрией (приобрела БТР-80), Словакией (МиГ-29), Вьетнамом (истребители Су-27 и УР класса "воздух-воздух" к ним), Болгарией (по программе помощи получила танки Т-72, БМП-1 и вертолеты Ми-24), а также Финляндией (подписан контракт на импорт ЗРК "Бук-1М").

Наряду с этим России удалось проникнуть на ряд новых для себя страновых рынков, среди которых выделяются Малайзия (приобрела истребители МиГ-29 и ракеты к ним), Кипр (танки Т-84, БМП-3 и ПТУР к ним, планирует приобрести ЗРК С-300), Турция (вертолеты Ми-17) и Южная Корея (подписала контракт на закупку танков Т-84, БМП-3 и ПЗРК "Игла").

Но, несмотря на успехи, достигнутые Россией в 1995 г., наша страна по общему объему экспорта В и ВТ и удельному весу в мировой торговле продолжает значительно уступать США, чьи показатели несколько снизились по сравнению с уровнем 1994 г., но остались самыми высокими в мире, свидетельствуя о сохранении за Соединенными Штатами лидирующих позиций в глобальном оружейном бизнесе.

Значительные изменения в последние годы произошли в географической структуре мирового импорта В и ВТ. Так, в 1987 г., в соответствии с данными СИПРИ, основной объем приобретаемой военной техники приходился на страны Ближнего и Среднего Востока (примерно 32% суммарного мирового импорта основных видов обычного вооружения). На втором месте находились страны Европы (27%), на третьем - государства Средней, Центральной, Южной и Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока - 26 %. Далее следовали страны Африки (7%), Латинской Америки (4%) и Северной Америки (3%).

В 1995 г. на лидирующие позиции в мировом импорте В и ВТ вышли страны Азиатско-Тихоокеанского региона (45%), крупнейшими получателями вооружений среди которых стали Китай, Южная Корея, Малайзия, Тайвань, Таиланд, Япония, Индия и Индонезия. Государства Ближнего и Среднего Востока переместились на второе место (23%). Здесь основная часть поставок В и ВТ пришлось на Египет, Кувейт, Саудовскую Аравию, ОАЭ и Бахрейн. Европейские страны заняли третье место (20%), ведущими импортерами среди них по-прежнему остаются Турция, Греция, Испания, Италия и Финляндия, осуществили довольно крупные импортные проекты Словакия, Болгария и Польша. На четвертую строчку поднялись латиноамериканские страны (5%), что явилось результатом масштабных закупок вооружений Аргентиной, Чили и Бразилией. Пятое место заняли страны Северной Америки (4%), шестое - африканские государства (2%). Что касается Австралии и Океании, то они остались на седьмом месте, сохраняя за собой примерно 1 % объема мирового импорта В и ВТ.

Как оценивают зарубежные военные специалисты, государства Ближнего Востока, а также Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока останутся основными импортерами В и ВТ и в ближайшие годы, на них придется 31 и 30% общего объема прогнозируемого мирового импорта В и ВТ в период 1994-2000 гг. соответственно. Далее будут идти страны НАТО - 27%, Южной Азии, Австралия и Океания - 9%, Латинской Америки и Африки - 2%, государства бывшего Варшавского Договора.

Такое изменение географии мирового экспорта В и ВТ обуславливается крупномасштабными программами перевооружения ВС многих государств Ближнего Востока, укрепляющих свой оборонный потенциал в свете итогов войны в Персидском заливе, а также стран Азиатско-Тихоокеанского региона, где сохраняющиеся очаги нестабильности и быстрые темпы экономического развития ряда стран стимулируют осуществление ими многомиллионных программ импорта вооружения.

Среди стран-импортеров крупнейшими получателями вооружения на ближайшую перспективу останутся Саудовская Аравия (к началу 1995 г. имела соглашения на импорт В и ВТ в объеме 32,4 млрд. долл.), Турция (17 млрд. долл.), Тайвань (16,5 млрд. долл.), Япония (14 млрд. долл.), Южная Корея (13,5 млрд. долл.).

Таким образом, в последние годы в мировой торговле оружием произошли значительные динамические и структурные изменения, вызванные рядом причин объективного и субъективного характера. При этом отмечается повышение роли экспорта В и ВТ в обеспечении национальных интересов ведущих поставщиков вооружения. Вместе с тем общая тенденция на сужение емкости мирового рынка оружия при наличии большого его предложения создает дополнительные трудности для деятельности экспортеров, вынуждая их к осуществлению дополнительных мер

(часто нетрадиционных) по "проталкиванию" своей продукции за рубеж.

В этих условиях ставится проблема поиска новых форм взаимовыгодного сотрудничества государств - ведущих экспортеров В и ВТ. Как показывает практика, акцентирование их внимания на учете только собственных интересов в данной сфере может привести к попыткам решить собственные проблемы за счет другого, что создает предпосылки к распространению оружия в мире. Так, США и их союзники по НАТО, вытесняя Россию с рынка государств Восточной Европы, подвигают ее на расширение поставок своей военной продукции другим странам, нуждающимся в современных В и ВТ и входящим в группу "риска", в частности Китаю. При этом развитие российско-китайского военно-технического сотрудничества, предусматривающее не только продажу готовых В и ВТ, но и передачу современных технологий, способствует развитию военного и военно-промышленного потенциалов Китая. А это может иметь долговременные отрицательные последствия с точки зрения возрастания угрозы безопасности не только для самой России, непосредственно граничащей с Китаем, но и для других стран, в частности Соединенных Штатов.

Аналогичная ситуация складывается и в отношении сотрудничества России с Ираном, который недавно получил третью подводную лодку типа "Кило", вызвав тем самым настоящий переполох среди стран Персидского залива и у их западных союзников. Еще более негативную реакцию на Западе вызывают объявленные намерения России в ближайшие 10 лет увеличить объемы поставок в Иран машин и военной техники до 4 млрд. долл.

То есть в условиях реализации ведущими западными державами курса на расширение НАТО на Восток, уже приведшему к появлению трещин в развитии сотрудничества по линии Запад-Восток, вектор российских контактов, в том числе военно-технических, все больше переориентируется на Юг и Юго-Восток. И задача здравомыслящих политиков и прагматичных экономистов и коммерсантов не допустить опасных перекосов в данных отношениях, чреватых образованием новых угроз.

Тем более что в современных условиях имеется значительный потенциал выгодного военно-технического сотрудничества между представителями российского и западного ВПК, о чем свидетельствует, в частности, наличие спроса на российскую боевую технику, отличающуюся высокими качественными параметрами, со стороны ряда стран Запада. Так, ВВС ФРГ успешно эксплуатируют истребители МиГ-29, доставшиеся им в наследство от армии бывшей ГДР. При этом некоторые германские представители проявляли интерес к варианту приобретения дополнительной партии этих самолетов как выгодной альтернативе более дорогому "Еврофайтер-2000". Кроме того, обсуждались предложения о дооборудовании планеров истребителей МиГ-29 западными авионикой и вооружением и продажей их "третьим" странам. Но если данные проекты остались, к сожалению, нереализованными, то в качестве осуществленных программ необходимо выделить участие французских (СНЕКМА и "Секстант авионик") и итальянской ("Аэромакки") фирм в совместной разработке перспективных учебно-тренировочных самолетов МиГ-АТ и Як-130, которые в ближайшее время должны пойти в серийное производство и планируются к поставкам ВВС России и на экспорт.

Бесспорно, что такое сотрудничество будет выгодно и России, и странам Запада, которые за счет данных связей могут получить передовые российские технологии, снизить свои затраты и расширить рынки сбыта собственной продукции. При этом Западу целесообразно рассматривать производство и экспорт российской высокотехнологичной и конкурентоспособной продукции оборонного назначения в качестве нашей специализации в рамках международного разделения труда.

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

КАКОЙ БЮДЖЕТ НАВЯЗЫВАЕТ НАМ МВФ

В.ФЕДИНИН, доктор экономических наук, профессор

Правительственные чиновники полны оптимизма: по их прогнозам, бюджет на 1997 г. вселяет уверенность на поворот дел к лучшему и создает основу к постепенному экономическому росту. Есть ли основания для такого оптимизма? Не являются ли уверения властных структур самой настоящей иллюзией или прямым обманом народа? На такие размышления наводит и практика прошлых лет, и тот факт, что в предлагаемых мерах по наполнению бюджета Правительство делает упор не на подъем производства, а на "оздоровление экономики в соответствии с требованиями

Международного Валютного Фонда". Эти требования включают:

- снижение уровня инфляции до 11-12% в год;
- снижение Центральным Банком ставки рефинансирования до 25-30% по сравнению с 80% в настоящее время;
- улучшение собираемости налогов, величину таможенных пошлин и квот.

Они, эти требования, отнюдь не исходят из национальных интересов развития народного хозяйства. Пока МВФ диктует нам бюджетные рамки, налоговую политику, курс рубля по отношению к доллару вмешивается даже в распределение госбюджета, надеяться на положительные изменения к лучшему не приходится. Об этом свидетельствует весь опыт деятельности этой организации в странах Латинской Америки и Восточной Европы. Американский экономист Линдон Ларуш считает, что МВФ никогда не ставил своей целью создание эффективной рыночной экономики в странах, попавших в сферу его деятельности. Его главная цель - "ежегодно добывать сотни миллиардов долларов для экономики США".

Бюджет, который игнорирует поддержку отечественной промышленности и сельского хозяйства, поощряет экспорт сырья, свертывает расходы на науку, образование и культуру, никак не отвечает стратегическим задачам развития страны. Нам нужны прежде всего эффективные меры по развитию сферы материального производства, а власти строят политику на подачках западных "доброжелателей". В 1991 г. наша промышленность дала продукции на 465 млрд. руб., а в 1995 г. - всего на 75 млрд. руб. (в ценах 1984 г.).

Откуда же взяться богатству, откуда деньги на зарплату, пенсии, инвестиции? Ключ к спасению в налаживании производства. Необходимо использовать все возможные способы, чтобы остановить его падение и стабилизировать экономические процессы хотя бы на сегодняшнем уровне.

В особом приоритете сегодня нуждается сельское хозяйство. Нигде в мире не мыслят развитие сельскохозяйственного производства без дотаций. И у нас должна быть обеспечена на государственном уровне помощь всем хозяйствам, производящим продовольствие. Это могут быть беспроцентные кредиты, бюджетные дотации, гарантированные закупочные цены на продукцию, потребляемую в сельском хозяйстве (горючее, машины, удобрения).

А какое отражение все это находит в бюджете? Никакого.

Если в бюджете 1996 г. на сельское хозяйство планировалось 3,72% расходной части, то в проекте бюджета на 1997 г. ее укоротили уже до 2%, хотя в подписанном недавно соглашении о взаимном сотрудничестве Правительства и Аграрного союза России предусматривалось добиться в 1997 г. ассигнования на развитие сельского хозяйства и рыбоводства "в размере 10% расходной части федерального бюджета". Под давлением МВФ все это ушло в песок. Следующим приоритетом государства должно стать производство товаров народного потребления и услуг населения. Для этого необходимо снять все препоны, мешающие развитию легкой и пищевой промышленности, сферы услуг для населения. Никакого отражения эти проблемы в проекте бюджета не нашли.

Безвозвратно утеряны многие наукоемкие отрасли промышленности. Страна скатывается на путь "развития" экономики колониально-сырьевого типа, на путь стратегической зависимости от других стран. Это главная задача Запада в отношении России. На ее решение и нацеливается бюджет, несмотря на то что наше народное хозяйство продолжает сужаться (в 1996 г. валовой внутренний продукт упал по сравнению с 1995 г. еще на 6%, а объем промышленного производства сократился на 5%). Внешнеторговый оборот растет. За счет чего? Прежде всего за счет сырой нефти, природного газа, черных и цветных металлов. Их объемы выросли соответственно на 6,5 и 2,6%. Эта тенденция будет продолжаться и в 1997 г. Запад вполне устраивает, что у нас за последние годы объем производства сократился более чем вдвое. Поставки газа и нефти стабильно держатся на нужном ему уровне. Российские фабрики разоряются, а в страну сплошным потоком хлынули импортные товары от колготок до залежалых консервов.

Недавно А.Солженицын вынужден был с гневом заявить: "Происходит разграбление России. По взяткам люди получают лицензии и гонят наши недра на Запад. МВФ диктует, что если мы уменьшим квоты экспорта нефти, то они нас лишат помощи. То есть откровенно давят на нас: гоните нам нефть, гоните нам ваш газ". А к чему это ведет - теперь видят все: страна разоряется, народ нищает. Вот как выглядят официальные данные основных показателей жизненного уровня населения.

Таблица раз по отношению к 1991 г.					
ПОКАЗАТЕЛИ	ГОДЫ				
	1992	1993	1994	1995	1996 (1-6 мес.)
Среднемесячная заработная плата	10,9	107,1	404,4	882,0	2037,0
Минимальная зарплата	7,4	62,2	179,3	433,7	988,8
Прожиточный минимум	16,7	181,1	761,3	2321,7	7499,1
Потребительские цены	16,3	153,3	626,6	1857,9	6038,2
Соотношение темпов роста:					
среднемесячной зарплаты и потребительских цен	0,67	0,71	0,64	0,47	0,34
минимальной зарплаты и прожиточного минимума	0,42	0,34	0,23	0,19	0,13

Приведенные данные дают наглядную картину обнищания народных масс. Это сегодня не отрицает даже ельцинское телевидение. Рост средней зарплаты отстает от роста потребительских цен больше чем в 3 раза, разрыв между минимальной зарплатой и прожиточным минимумом составляет 7,5 раз. Практически минимальная зарплата перестала гарантировать минимальные условия жизни.

В 1990 г. до провозглашения "независимости" (от здравого смысла?), на 10 руб. каждый из нас мог купить 1 кг мяса (2 руб.), 1 кг сливочного масла (3 руб. 60 коп.), 2 литра молока (72 коп.), 2 батона белого хлеба (56 коп.), 1 кг черного хлеба (12 коп.), 1 кг творога (1 руб.), 1 кг сахара (90 коп.), 1 пачку чая (52 коп.) и 2 бутылки кефира (60 коп.). Другими словами, за 9 руб. 96 коп. можно было приобрести самые необходимые продукты на неделю. Ныне на эти продукты надо израсходовать больше 100 тыс. руб., т.е. больше чем в десять раз. Пакет молока вместо 32 коп. стоит теперь 3500 руб. А средняя зарплата за это время выросла в 2037 раз. Следовательно, население может купить на эти деньги в 5 раз меньше, чем в 1990 г.

Даже для тех, кто получает среднюю зарплату, эти продукты уже недоступны. А что говорить о тех, кто живет на минимальную зарплату или пенсии? Из данных, приведенных в таблице, видно, что реальные доходы снизились минимум в 3-4 раза. А для некоторых категорий (пенсионеры, научные работники, работники села, врачи, учителя) в 6-7 раз. Особенно пострадали люди пожилого возраста. За это время размер пенсий возрос примерно в тысячу раз, а цена на хлеб, к примеру, в 14 тыс. раз. Так что, если судить по этому показателю, то пенсионеру стало жить в 14 раз хуже. На фоне растущего обнищания основной массы рабочих, крестьян, учителей, врачей, рядовых служащих и деятелей культуры особенно дико выглядит роскошество "новых русских", перекупщиков и торгово-финансовых дельцов. Нынешнее соотношение в уровне денежных доходов двух крайних по материальному обеспечению групп (децильный коэффициент: 10% самых бедных и 10% самых богатых) превышает 21 раз!

Это ни в какие общепринятые рамки не укладывается. Тем более в условиях сокращения производства. Заводы и фабрики стоят, лаборатории закрываются, объем валового внутреннего продукта сокращается, а богатство кучки компрадоров и теневиков растет. Откуда? Ведь из ничего богатство не возникает. Если производство падает, а богатство растет, значит, есть каналы, по которым можно его увеличивать за счет ограбления других. Хотелось заметить, что лидерство в имущественных контрастах держит Москва. Здесь децильный коэффициент достиг, по имеющимся данным, 60 раз!

С одной стороны, "новые русские" скупают недвижимость на миллионы долларов на Мальте, Кипре, в Испании, строят дворцы и виллы в Подмосковье, а с другой стороны, более 60% населения столицы находятся ниже черты прожиточного минимума, и это называется "демократией", которую с помощью Международного Валютного Фонда заокеанские "благодетели" насаждают у нас. Ее "прелести" теперь увидели даже многие ее защитники. Недавно один из "прорабов" перестройки известный экономист Николай Шмелев вынужден был обратиться к иностранной и отечественной общественности. "Я скажу юридическую вещь, - заявил Шмелев, - в смерти Владимира Нечая надо винить всех от Гайдара до сегодняшних Ельцина, Чубайса и Черномырдина. Никак не могу понять, что это был выбор близоруких людей, которые решали, что легче всего сэкономить на Нечае. Решили пустить под нож всю российскую культуру, науку, образование и так далее. Все это политика невероятной безответственности, причем она просматривалась с первого дня". Трудно не согласиться с этим высказыванием. Можно только добавить, что она продолжается сегодня. О чем свидетельствует бюджет на 1997 г.

АССОЦИАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Г.ЛЕСНИКОВ, консультант аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Современный курс многих российских государственных политиков на монитаристскую систему управления в надежде на использование ее механизмов как исходного звена в части вывода российской экономики из тяжелейшего кризиса можно однозначно охарактеризовать как провалившийся. И тем не менее он остается практически неизменным в методологии государственной внутренней политики нового состава Правительства Российской Федерации.

Оставшиеся естественные государственные монополии (транспорт, энергетика, природные ресурсы, в том числе и земля) доживают последние годы. (А принятый Федеральный закон "О Соглашениях о разделе продукции" практически лишает Правительство РФ каких-либо механизмов и самого предмета государственного управления.) В результате формирующиеся основы рыночных отношений, тяжелейшее финансовое и экономическое состояние крупнейших государственных предприятий, разработка стратегических сырьевых ресурсов, нарождающееся мелкое и среднее предпринимательство, не говоря уже о фермерстве, остались один на один со все возрастающей стихией, инфляцией, безработицей и иностранным инвестором. Отказ от старой и отсутствие новой базовой государственной системы управления и регулирования социально-экономическими отношениями восполняются волевой, административно-фискальной службой управления территориями и пенсионного обеспечения граждан, что крайне сужает сами базовые основы российского федерализма. Ибо в этой системе "регулирования" отсутствует сам предмет государственности управления - экономические отношения в рамках федерально-регионального развития территории и, таким образом, автоматически отбрасывается за ненужностью экономический федерализм, как основа и предмет российского федерализма, или, скорее всего, он подменяется бюджетно-фискальными отношениями.

Однако, оказавшись в такой крайне сложной управленческой безысходности, особенно с учетом последствий утраты реальных рычагов и механизмов государственного управления экономическими процессами, приведших к ослаблению и системы отношений "Центр - регионы", Правительство Российской Федерации принимает важный документ: "Основные положения региональной политики в Российской Федерации". Президент Российской Федерации подписал соответствующий Указ от 3 июня 1996 г., № 803.

Но, во-первых, в этом документе заложены лишь "Основные положения..." формирования системы федерально-региональной политики.

Во-вторых, при отсутствии конституционного закона РФ "О принципах разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федерального закона "Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации", пусть даже были бы разработаны механизмы взаимодействия и регулирования экономическими отношениями в системе федерально-региональной политики, они ("Основные положения...") не в состоянии обеспечить полнокровное развитие экономического федерализма.

И, в-третьих, даже самые совершенные федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов не могут быть реализованы в каком-либо отдельно взятом регионе без учета (согласования, расчетов и т.п.) уже разработанных (или разрабатываемых) программ (интересов, состояния экономического сотрудничества между субъектами РФ) в рамках межрегионального развития.

Кстати, на объективную закономерность межрегионального экономического сотрудничества (а значит, и на необходимость учета этого процесса в государственной социально-экономической политике) указывает исторический опыт формирования местных, локальных рынков производства и сбыта во всех современных развитых странах мира, которые посредством естественных (межрегиональных) и государственных экономических механизмов впоследствии переросли в систему механизмов регулирования единого внутреннего рынка каждой страны. При этом при наличии уже единого внутреннего рынка межрегиональное сотрудничество во многих странах и сегодня развивается. Именно это обстоятельство в современных условиях привело к необходимости создания в Западной Европе Координационного центра межрегионального сотрудничества, который активно втягивает в сферу своих интересов регионы стран Восточной Европы и СНГ.

Эти же процессы исторически развивались и в российском обществе, в том числе и в бывшем Советском Союзе, несмотря на наличие в системе государственного управления высшей степени централизации и концентрации ресурсов и управленческих рычагов.

Вот почему одной из возможных ошибок современной российской государственной региональной политики может стать сознательное или неосознанное игнорирование наличия объективных процессов активно развивающегося межрегионального сотрудничества в различных сферах и формах экономических отношений в России. Тенденции и потенциал этого развития при определении политики можно было бы использовать в сторону западного рынка в интересах прежде всего российского внутреннего рынка и укрепления экономических связей со странами СНГ и Балтии.

В целом же это сотрудничество активно развивается в уже сложившихся рамках межрегиональных Ассоциации экономического взаимодействия.

Но отсутствие, хотя бы даже в общих чертах, самих организационно-экономических механизмов федерально-региональных отношений, в том числе рекомендаций по активной поддержке и учету такой формы экономического сотрудничества регионов, как Ассоциация экономического сотрудничества, ставит под сомнение возможность реализации не только самих "Основных положений...", но главное - осуществление федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов.

Сегодняшние Ассоциации экономического взаимодействия можно рассматривать как проявление одной из форм реализации современной научной российской идеологии становления российского федерализма и межрегиональных экономических отношений в области разрабатываемой политики экономического федерализма на базе становления и укрепления межрегиональных экономических отношений (федеральной региональной политики).

АССОЦИАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Несмотря на объективность характера формирования и развития межрегиональных экономических отношений, Ассоциации экономического взаимодействия как формы межрегионального сотрудничества начали образовываться с 1991 г. в результате разрушения единого народнохозяйственного комплекса бывшего Советского Союза и необходимости складывания новых экономических отношений не только между субъектами Российской Федерации и Центром, но и между территориями субъектов РФ в рамках договорных отношений между администрациями регионов (развитие горизонтальных экономических связей).

Созданные субъектами Федерации Ассоциации экономического взаимодействия - это проявление одной из многих организационно-экономических попыток органов власти субъектов Федерации защитить социально-экономические интересы республик, краев и областей от непредсказуемой и слабо сбалансированной федеральной политики в сфере региональных интересов (налоги, тарифы, трансферты, диспаритетность цен в АПК и др.).

Речь идет о том, что в российской экономике, при всем ее депрессивном состоянии, создаются достаточно благоприятные условия для формирования единого интеграционного экономического пространства на базе рыночных отношений через систему региональных Ассоциаций экономического взаимодействия и формируемые ими местные рынки товара, капитала и рабочей силы, механизмы рыночной инфраструктуры.

К сожалению, пока даже и о такой роли и функциях (а они могли бы быть и более широкими) Ассоциаций в период формирования механизмов рыночных отношений в России говорить приходится осторожно. Во-первых, не все Ассоциации к этим функциям сами готовы. Во-вторых, сама федеральная политика в результате монитаристского подхода лишила саму себя даже самых элементарных механизмов координации государственного управления в страхе перед самой идеологией централизации. Но как идея формирования единого российского внутреннего рынка, как концептуальная посылка, построенная не на догадках и предположениях, а на основе уже имеющегося опыта, - она реальна и перспективна.

Организационно-структурное построение самих Ассоциаций экономического взаимодействия адекватно функциональному назначению и интересам учредителей этих экономических объединений - субъектов Федерации. Оно вытекает из положений уставов, утвержденных Минюстом Российской Федерации.

Высшим руководящим органом каждой Ассоциации являются их коллегиальные органы в лице либо Совета, либо Правления, либо Координационного совета, возглавляемые председателем или президентом Ассоциации. Для обеспечения реализации региональной политики, разработанной региональными экономическими сообществами, руководящие органы Ассоциаций разработали и утвердили соответствующие руководящие структурные подразделения - Координационные органы взаимодействия и управления. Они также имеют различные наименования и функциональное назначение. Так, в схеме управления Ассоциации "Черноземье" функционирует институт Координационного совета и администрация соответствующей "Программы", в Ассоциации "Северо-Запад" - региональные комитеты, в Ассоциации "Сибирское соглашение" - координационные советы, в Ассоциации республик, краев и областей Северного Кавказа - координационные группы и т.д.

Если в состав высших руководящих органов Ассоциаций экономического взаимодействия входят руководители законодательных (представительных) и исполнительных (администрация) органов власти субъектов Федерации, то в

координационно-управленческие органы (исполнительные) - заместители глав администраций, руководители депутатских комитетов и групп законодательных органов субъектов Федерации, руководители департаментов, управлений, а также специалисты, ученые и др.

Координационно-управленческие органы Ассоциаций экономического воздействия - это решающее исполнительное звено в системе механизмов разработки и реализации региональной политики, в которой должны всесторонне отражаться и обеспечиваться интересы территорий каждого члена Ассоциаций - субъекта Федерации.

НАПРИМЕР, в Ассоциации республик, краев и областей СЕВЕРНОГО КАВКАЗА функционирует 16 координационных групп. В состав каждой группы входят представители от всех территорий - членов Ассоциации в лице заместителей руководителей территориальных органов власти и управления, руководители структурных подразделений, а также специалисты управлений, объединений, комитетов, департаментов. Эти группы имеют определенную отраслевую направленность.

Так, представители СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ являются координаторами в решении вопросов топливно-энергетических проблем, а также по вопросам работы законодательных и исполнительных органов на территориях, являющихся членами Ассоциации.

Представители РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ являются координаторами по вопросам разработки экономических программ развития территорий - членов Ассоциации, а также - по вопросам разработки Программы развития транспортного комплекса Северного Кавказа.

Представители КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ являются координаторами по решению вопросов развития агропромышленного комплекса, пищевой и перерабатывающей промышленности.

Республика АДЫГЕЯ координирует работу по вопросам культуры и межнациональных отношений. Координационные группы данной Ассоциации, как правило, собираются 3 раза в год с целью анализа текущих проблем и хода реализации принятых программ территориального развития.

Более 16 Координационных советов утверждены Советом межрегиональной Ассоциации "СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ" по таким направлениям, как энергетика, финансы и инвестиции, проблемы труда, занятости и миграции населения, проблемы недропользования, развития транспорта, связи и др.

Планирование, организационно-оперативную и техническую работу руководящих органов Ассоциаций обеспечивают генеральные дирекции Ассоциаций. В Ассоциации УРАЛЬСКОГО РЕГИОНА эти функции выполняет Экономический комитет, во многих других Ассоциациях - исполнительные дирекции, играющие ключевое звено в системе организационно-экономического управления.

АССОЦИАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В большой политике не принято говорить в сослагательном наклонении, но если бы к 1992 г. эти Ассоциации не только организационно, но и юридически были бы "признаны" Правительством РФ и возложили бы на себя часть забот по противостоянию разрушительным процессам экономики, то сегодня, вероятнее всего, мы не имели бы того, что имеем. И это не голословное утверждение. Об этом свидетельствуют разработанные многими Ассоциациями научно обоснованные социально-экономические программы по предотвращению разгрома базовых отраслей, созданию и развитию региональных рыночных инфраструктур и выводу своих регионов из состояния кризиса и депрессии уже после разрушительных процессов, начатых в 1992 г.

Так, под эгидой Совета Северо-Кавказской Ассоциации к этому времени было обеспечено выполнение заказа на разработку комплексной Программы социально-экономического развития Северного Кавказа до 2005 г.

В данной Программе в специальном разделе разработан концептуальный подход формирования отраслевых программ общерегионального сотрудничества территорий субъектов Федерации Северо-Кавказского региона.

Представляется принципиально важным обратить внимание, что каждая отдельная (отраслевая) общерегиональная программа так или иначе была связана с федеральными и субрегиональными программами (программа развития территории каждого субъекта РФ - члена Ассоциации).

Именно общерегиональные программы, с учетом интересов субрегиональных программ и степени участия в их реализации федеральных программ, являются главным интересом и предметом социально-экономического сотрудничества членов Ассоциации республик, краев и областей Северного Кавказа, а также условием развития региональной интеграции между субъектами хозяйствования регионов по формированию рынка в межрегиональном экономическом сообществе, средством концентрации инвестиций и регулирования их вложений, а также формирования рынка рабочей силы в Северо-Кавказском регионе.

В соответствии с Генеральной программой социально-экономического развития территорий Северного Кавказа ставилась задача разработать и реализовать: "Программу использования природных ресурсов"; Программу "Энергетика"; Программу "Транспорт"; Программу "Строительство"; Программу "Курорты и туризм"; Программу "Продовольствие"; Программу "Здравоохранение и медицина"; Программу структурной перестройки предприятий оборонного комплекса Северного Кавказа "Конверсия"; Программу "Рыночные инфраструктуры"; Программу "Внеэкономические связи Северо-Кавказского региона".

Специальным разделом Генеральной программы предполагалась разработка подпрограммы по обеспечению демографических, политических и социально-культурных условий реализации программ развития каждой административной территории Северного Кавказа. Это был тот период, когда уже начинали тлеть первые "угольки" межнациональных конфликтов в регионе.

Руководство Ассоциации "Большая Волга" разработало "Концепцию сохранения, преобразования и развития промышленного потенциала регионов "Большой Волги" при переходе к рыночным отношениям" с развернутой программой организационно-экономического обеспечения структурных преобразований промышленного комплекса в регионе и особенно ВПК. При этом в основу организационно-экономических преобразований закладываются рыночные институциональные преобразования и система рыночной инфраструктуры.

В июне 1994 г. Совет межрегиональной Ассоциации "Сибирское соглашение" принял развернутую Программу "О принципах региональной политики в Сибири". В ней основополагающими стали разделы, связанные с оценкой социально-экономического положения Сибири, первоочередными мерами выхода экономики Сибири из кризиса, разработки правовой основы преобразований в регионах, а также с перспективами социально-экономического развития Сибири и др.

Одной из особенностей Программы Ассоциации "Сибирское соглашение" является то, что она предполагает "формирование специального бюджета межрегиональной Ассоциации "Сибирское соглашение". Основными источниками поступлений этого бюджета призваны стать специальные средства, выделяемые федеральным Правительством и другими федеральными органами управления, финансовые ресурсы, предназначенные для выполнения межрегиональных проектов и программ, реализуемых на территории Сибири, доходы от хозяйственной деятельности Ассоциации, добровольные отчисления и др.

Сегодня в большую социально-экономическую, а впоследствии и в политическую проблему может обернуться нарастающая и слабо управляемая федеральными органами стихия безработицы. Ведь перед тем как открывать шлюзы свободных цен в январе 1992 г., Е.Гайдар, бывший премьер-министр Правительства РФ, видимо, должен был предвидеть проблему безработицы. И если бы к этой проблеме были бы подключены пусть даже непризнанные этим Правительством РФ Ассоциации, то они к сегодняшнему дню уже имели бы не только программы, но и механизмы управления на региональном уровне. А сегодня, как представляется, пока ни одна Ассоциация этой проблемой в полной мере не занимается.

Если в период своего становления Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации крайне медленно и осторожно проявляли свою активность, искали наиболее общие точки опоры во взаимоотношениях с учредителями - субъектами Федерации и федеральными органами власти и управления, то сегодня становится ясным, что пора их становления, а скорее всего период самоутверждения для них заканчивается. Об этом свидетельствует не только их окончательное организационно-структурное построение, их глубоко научные, жизненно реальные программы социально-экономического развития и вывода регионов из кризиса и механизмы стабилизации производственного и финансового потенциала, но и практическая деятельность.

Об этом свидетельствуют организационно-экономическая и координационная деятельность большинства Ассоциаций экономического взаимодействия. Практическая сторона деятельности руководства Ассоциаций экономического взаимодействия обеспечивается в соответствии с разработанными региональными программами, построенными на учете интересов территорий субъектов РФ - членов Ассоциаций и возможных реальных ресурсов, а также с учетом программы развития каждой территории в отдельности.

В частности, хотелось бы подчеркнуть стремление руководства Ассоциации "Большая Волга", не мешая органам власти субъектов Федерации в проведении их собственной социально-экономической политики развития территории, целенаправленно обеспечивать разработку и внедрить механизмы региональной экономической интеграции. На экономическом языке это означает - координация разработки и реализации стройной программы региональной структурной перестройки экономики на соответствующих территориях региона, в том числе реструктуризация промышленных отраслей, формирование инвестиционных финансовых компаний, финансово-промышленных групп и др.

Внедряются программа и практические механизмы поддержки малого и среднего предпринимательства. Попытки противостоять проблемам нарастающего экономического кризиса, разработки и решения вопросов структурной перестройки в регионах, проблем неплатежей, сдерживания инфляции, насыщения местных рынков товарами первой необходимости наблюдаются со стороны руководства и таких Ассоциаций, как "Сибирское соглашение",

Северо-Кавказского региона, "Центральная Россия".

За время своей деятельности руководство Ассоциации "Сибирское соглашение", его Совет и отраслевые Координационные советы разработали, утвердили и частично реализовали 31 программу и соглашения. В числе таких программ и соглашений: "Экологическая программа", "Соглашение" субъектов межрегиональной Ассоциации "Сибирское соглашение" по вопросам Топливо-энергетического комплекса. Программа освоения производства городских автобусов ЛиАЗ-5256 (на период 1994-1995 г.). Программа совместных действий членов Ассоциации во внешнеэкономической деятельности и др. Эти и другие региональные и межрегиональные программы являются составляющими общесибирской программы "Сибирь".

В своей деятельности Совет Ассоциации, Координационные советы, исполнительная дирекция опираются на научный потенциал Сибирского отделения РАН, а также Сибирских отделений сельскохозяйственных и медицинских наук РАН. Стержневой основой их деятельности является членское представительство законодательных и исполнительных органов власти соответствующих регионов, позволяющее гибко централизовать и целенаправленно координировать финансовые, сырьевые и материальные ресурсы субъектов РФ с целью разработки и реализации региональных программ социально-экономического развития территорий Сибири.

Финансирование проектов программы "Сибирь" осуществляется из таких основных источников, как:

- средства бюджетов субъектов Российской Федерации;
- собственные средства предприятий различных форм собственности;
- поддержка Миннауки РФ целевыми бюджетными ассигнованиями для финансирования региональных научно-технических программ.

Один лишь пример. По итогам 1995 г. федеральная доля в участии финансирования проектов программы "Сибирь" составила около 7% (748 млн. руб.) от его общего объема. Тенденция складывается так, что разработка и реализация многих научно-технических проектов, в основном федерального значения, в рамках программы "Сибирь" обеспечиваются вне федеральной финансовой помощи.

В центре внимания Совета Ассоциации "Сибирское соглашение" находятся проблемы экономических реформ в Сибири, поддержание социального баланса, региональной бюджетной политики, вопросы акционирования, координация тарифов цен на транспорте, проблемы неплатежей и поддержка банковской системы, привлечение инвестиций и развитие рыночной инфраструктуры, а также вопросы местного законодательства.

Таким образом, даже незначительный прикладной срез деятельности межрегиональных экономических объединений позволяет оценить их потенциальные возможности не только в области организационно-экономического обеспечения развития своих регионов, но и в сфере государственного строительства, через систему федерально-региональных отношений, а именно:

Прежде всего речь идет о возможности "приближения" Центра (его региональной политики) непосредственно к регионам за счет усиления координационных и организационно-финансовых мероприятий с Ассоциациями в рамках федерально-региональных программ развития.

Представляется реальной возможность сблизить федеральные и региональные интересы на уровне Ассоциаций экономического взаимодействия в области законодательной деятельности и обеспечения реализации принимаемых федеральных законов.

Было бы целесообразным, если Правительство Российской Федерации соответствующим распоряжением делегировало бы руководству Ассоциаций ряд полномочий (координация и регулирование) в области инвестиционной, аудиторской деятельности, политики государственной поддержки развития регионов Российской Федерации.

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

Соглашения о разделе продукции при морской нефтедобыче в Китае

Ше МИДОН, помощник председателя Комитета по международным делам Государственной Думы РФ

С 80-х годов в России растет интерес к Китаю, где в условиях быстрого непрерывного экономического роста и относительной социальной стабильности впервые эволюционным путем, преодолевая большие сложности и трудности, успешной рыночной реформе подвергается сверхцентрализованная планово-административная, социалистическая экономическая система сталинской модели. Система, которая по сути, структуре, форме, принципам и методам организации и управления и т.д. вплоть до ГОСТа, по образу мышления населения в значительной мере была скопирована и совпадала с советской. Опыт Китая, несомненно, важен для России в силу сходства предпосылок и необходимости решать, несмотря на существенные национальные отличия, одни и те же основные проблемы рыночных реформ. Примечательно, что успехи китайских реформ базируются не в последнюю очередь также на усвоении положительного опыта НЭПа в СССР, идей В.И.Ленина.

Реформам в Китае предшествовало "десятилетие смуты", "неслыханных бедствий" "ультралевой" "культурной революции", во время которой уже к 1968 г. спад ВВП в целом составил 13,5%, а промышленного производства - 20,9% (тяжелой промышленности - 28,1%). В декабре 1978 г. III пленум ЦК КПК 11-го созыва принял стратегический курс на развитие производительных сил общества на основе рыночных реформ и внешней открытости для повышения уровня народного благосостояния и поддержания социальной стабильности, в свою очередь являющихся непременным условием успешности реформ и развития экономики. Успехи построения социалистической рыночной экономики в Китае превзошли все ожидания: за 17 лет ВВП страны возрос в 4,9 раза при среднегодовом приросте в 9,86%, рост промышленной продукции - в 6,9 раза при среднегодовом увеличении на 12%.

ВАЖНЕЙШЕЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ДОЛГОСРОЧНОЙ СТРАТЕГИИ КИТАЙСКИХ РЕФОРМ ЯВЛЯЕТСЯ ПОЛИТИКА ВНЕШНЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОТКРЫТОСТИ, МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА, НАПРАВЛЕННАЯ НА:

- привлечение иностранного капитала, материально-технических ресурсов, современной технологии;
- усвоение зарубежного организационного и управленческого опыта;
- подготовку собственных квалифицированных кадров;
- модернизацию и повышение конкурентоспособности промышленности;
- интеграцию в мировую экономическую систему в интересах ускорения развития социалистической экономики страны.

Политика перехода от экономической автаркии к сбалансированному сочетанию принципов "опоры на собственные силы" и "экономической открытости" встретила, как и во времена НЭПа в России, осуждение и упорное сопротивление леваков и ортодоксальных догматиков, обвинивших реформаторов во главе с Дэн Сяопином в "следовании капиталистическим путем", предательстве интересов страны, трудящихся, отдаваемых на ограбление иностранным капиталистам-эксплуататорам. Вопрос стоял так: следовать ли безответственным левацким демагогам, называющим себя "революционерами" и "патриотами", пекущимися на словах о благе трудящихся, но на деле ведущих страну к гибели, или идти по пути рыночных реформ и "открытости". "Борьба с левачеством является нашей главной задачей", говорил Дэн Сяопин. "Ни одна страна не может развиваться в условиях изолированности и замкнутости. Без расширения сношений, без усиления международных связей, без использования передового опыта, достижений передовой науки и техники развитых стран, без использования передового опыта, достижений передовой науки и техники развитых стран, без использования передового опыта, достижений передовой науки и техники развитых стран, без использования передового опыта, достижений передовой науки и техники развитых стран..."¹ В отстаивании своих позиций китайские коммунисты-реформаторы опирались также на слова В. И. Ленина: "...Мы так разорены, что восстановление нашей промышленности требует многих лет. Мы должны заплатить за нашу отсталость, за нашу слабость и за то, что мы сейчас учимся, чему должны учиться..."² "Когда мы в положении страны наиболее хозяйственно слабой, как можно ускорить развитие хозяйства? При помощи буржуазного капитала"³. При этом они сознавали, что успехов можно добиться только при соблюдении принципов равенства и взаимной выгоды, а национальные интересы могут быть защищены путем действенного государственного контроля. Показателем достигнутых ими успехов являются 229,4 млрд. долл. США иностранных капиталовложений, из которых 137,6 млрд. долл. составляют прямые инвестиции в китайскую экономику в 1979-1995 гг.

В свете ведущихся в последнее время дискуссий в Государственной Думе РФ по поводу закона "О соглашениях о разделе продукции" (ЗСРП), общественного интереса к китайскому опыту привлечения иностранных инвестиций для разработки природных ресурсов⁴ имеет смысл обратиться к истории создания законодательной базы и опыту международного сотрудничества по морской нефтедобыче в Китае на основе свежих данных по этой проблеме, полученных Комитетом Государственной Думы РФ по международным делам из китайских источников, сравнив соответствующие положения китайского законодательства и российского ЗСРП.

Разработка морских нефtezалежей стала первой со времени начала реформ отрасль народного хозяйства, прорубившей окно в международное сотрудничество Китая с целью привлечения иностранных инвестиций, поиска пути и приобретения опыта перехода предприятий от плановой к рыночной экономике. Она имеет важное значение ввиду все возрастающих энергетических потребностей Китая: морские запасы нефти здесь оцениваются в 1,2 млрд. т, природного газа - 180 млрд куб. м. Выбор пал на нее, как наиболее рискованную, капиталоемкую, практически неразвитую и требующую применения самых современных зарубежных технологий. Как правило, правительства нефтедобывающих государств мира предпочитают распределять риск инвестиций в разведку и разработку морских нефтегазовых месторождений между отечественными и зарубежными нефтяными компаниями, причем сформировалась международная практика сотрудничества между правительством ресурсо-владеющего государства и нефтяными корпорациями. Перед китайской стороной стояла непростая задача: максимально соблюсти интересы страны и в то же время создать самые благоприятные условия и гарантии для конкурентоспособного привлечения иностранных инвестиций. Очевидно, что главнейшей и первоочередной задачей для достижения этого было создание законодательной базы, отвечающей условиям страны и стыкующейся с международной практикой, а также эффективной системы права, управления и контроля.

Подготовительный период был посвящен: изучению опыта всех нефтедобывающих стран мира; консультациям с представителями Центра ООН по транснациональным корпорациям, Министерства энергетики Норвегии; коммерческим переговорам с 23 международными нефтяными компаниями из 9 стран; созданию практической базы законотворческого процесса путем предварительного подписания 5 нефтяных контрактов для 5 относительно хорошо разведанных ранее морских месторождений; совещаниям под эгидой Госсовета КНР представителей 19 министерств и ведомств для согласования вопросов международного сотрудничества по морской нефтедобыче, как, например, законодательство, налогообложение, а также создание наземных баз, и др.

Через 3 года, в 1982 г, еще до принятия "Закона КНР о минеральных ресурсах", после рассмотрения Постоянным комитетом Всекитайского Собрания Народных Представителей (ВСНП) и утверждения Госсоветом, соответствующими министерствами и ведомствами КНР, были приняты и вступили в действие:

- основополагающее "Положение о международном сотрудничестве в разработке морских нефтяных ресурсов" (ПРМНР),
- Типовой нефтяной контракт (ТНК),
- документы международных торгов,
- сопутствующие законы и положения, включая "Закон о подоходном налоге для иностранных предприятий",
- "Постановление об экологической защите среды при морской разведке и добыче нефти",
- "Постановление о беспошлинном импорте и экспорте и о консолидированном промышленном и коммерческом налогообложении при китайско- иностранном сотрудничестве в морской добыче нефти",
- "Постановление о плате за эксплуатацию нефтеносного месторождения",
- "Постановление о промышленно-коммерческой регистрации иностранных предприятий" и др.

В 1993 г, с учетом опыта и успехов в области морской нефтедобычи. Госсовет утвердил аналогичное "Положение о международном сотрудничестве по разработке нефтяных ресурсов на суше" (ПРНРС) с некоторыми изменениями и дополнениями. (В России Закон "О соглашении о разделе продукции" (ЗСРП) вступил в силу 11.01.1996 г., однако до сих пор не принят необходимый для его полноценного функционирования пакет законодательных и правовых документов. Первый проект СРП был предложен в России еще в 1976 г., а систематическая разработка законодательных основ была начата в 1989 г.)

В основу китайского законодательства (как и более подробно и детально расписанного российского ЗСРП) была положена модифицированная так называемая "индонезийская" модель соглашения о разделе продукции. Вновь учтены советский опыт нэповских концессий, позиция В. И. Ленина: "Что такое концессии? Договор государства с капиталистом, который берется поставить или усовершенствовать производство (например, добычу или сплав леса, добычу угля, нефти, руды и т.п.), платя за это государству долю добываемого продукта, а другую долю получая в виде прибыли... Нам приходится идти на некоторые жертвы, лишь бы добиться быстрого, даже немедленного улучшения положения рабочих и крестьян. Жертвы состоят в том, что мы десятки миллионов пудов ценных продуктов отдадим капиталисту... Концессия есть своего рода арендный договор. Капиталист становится арендатором части государственной собственности по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством. Советская власть наблюдает за тем, чтобы капиталист-арендатор соблюдал договор, чтобы договор был для нашей выгоды, чтобы было улучшение положения рабочих и крестьян"5.

Действие ПРМНР и ПРНРС распространяется на изыскание, разработку и добычу нефти и газа на море и на суше, которые по закону находятся только в ведении центрального Правительства. (Сфера действия ЗСРП - разработка минеральных ресурсов в целом, находящаяся в ведении центрального и местного органов исполнительной власти.)

Субъектами их действия являются государство в лице Правительства (Госсовета), представляемого Государственной нефтяной компанией (ГНК), и иностранные инвесторы. (Субъектами ЗСРП являются Правительство РФ, орган

исполнительной власти субъекта РФ и в равной мере отечественные и иностранные частные инвесторы, что существенно для привлечения и учета интересов также отечественных инвесторов и прекращения бегства российского капитала за рубеж. В КНР до последнего времени не могло быть своих частных инвесторов, и задача была в привлечении только иностранных инвестиций.)

Уполномоченная ГНК, обладающая монопольными правами на разведку, добычу и реализацию нефти на выделенном Правительством участке месторождения, полностью отвечает за осуществление операций по международному сотрудничеству в нефтедобыче. Она подписывает нефтяной контракт (НК) с выигравшим торги иностранным инвестором, временно передает ему определяемые НК права по разработке месторождения, которые инвестор, с согласия ГНК, может передать любой третьей стороне. По Положению и ТНК иностранный участник полностью берет на себя риск, осуществляет инвестиции и операции по разведке месторождения. После обнаружения промышленного нефтегазового месторождения ГНК и иностранный контрактор совместно инвестируют добычу (как правило в соотношении 51:49), сохраняя независимость юридического лица. В период разведки, разработки и добычи иностранный инвестор исполняет функции оператора, которые на стадии успешной добычи могут по согласованию перейти к ГНК. Все решения принимаются совместно ГНК и инвестором. (Согласно ЗСРП, инвесторы, получившие в результате победы на торгах временное право разработки выделенных государством месторождений, полностью несут риск, осуществляют капиталовложения и отвечают за оперативное исполнение соглашения на всех стадиях разработки природных ресурсов. Высвобожденные таким образом гос-бюджетные средства могут быть инвестированы в промышленность, социальные или иные сферы, которые в этом крайне нуждаются и которым не доступны частные инвестиции. Координация работ осуществляется управляющим комитетом с равным представительством сторон.)

Как защищены суверенитет, интересы государства?

В соответствии с положениями собственности на нефтяные ресурсы в пределах юрисдикции КНР принадлежит государству (как и на все недра и ресурсы по Конституции РФ). Принципиальна схема раздела нефти. В качестве НДС государство получает 5% добываемой нефти. На платежи за право разработки месторождения (роялти) и возмещение расходов ГНК и иностранного контрактора выделяется 62,5% добычи. Величина роялти определяется уровнем прогнозируемой добычи и достигает максимальной величины в 12,5% от годовой добычи, превышающей 4 млн. т. (По ЗСРП инвесторы, помимо роялти в 6-16% по имеющимся проектам, осуществляют еще одноразовые (бонусы) и арендные (ренталс) платежи государству.) Оставшаяся "компенсационная" часть (50% и более) идет на покрытие инвестиций инофирмы в изыскание, а затем расходов обеих сторон на освоение и эксплуатацию пропорционально их вложениям. Последние 32,5% нефти делятся на "государственную" и "прибыльную" части. Доля причитающейся государству части (в пределах 5-30% от вышеуказанной величины) определяется НК и также зависит от прогнозируемого объема нефтедобычи. "Прибыльная" часть и присоединяемый к ней остаток от "компенсационной" части (если таковой имеется), после вычетов в счет выплаты государству налога на прибыль, делятся в соответствии с долевым участием сторон. Налог на прибыль составляет 33%. (По ЗСРП нефть, оставшаяся после выплаты бонусов, ренталс, роялти, идет на компенсацию всех расходов инвестора, затем остаток делится согласно НК между государством и инвестором в соответствии с гибкой шкалой, учитывающей уровень и рентабельность добычи. Доля инвестора, за вычетом налога на прибыль, составляет его прибыльную часть. Налог на прибыль составляет 35%.) Пропорции раздела нефти зависят главным образом (как и по ЗСРП) от достигнутых и утвержденных государством соглашений. На практике иностранный контрактор получает, несмотря на значительные государственные капиталовложения, в зависимости от относительных расходов, от 20 до 40% совместно добытой нефти. (Согласно российскому проекту Сахалин-2, в отсутствие госвложений, инвестор получит расчетно 43% нефти.)

Государство, ГНК являются собственником полученных в процессе выполнения НК информации, материалов, образцов, а также оборудования после компенсации расходов на него иностранному инвестору, который может пользоваться всем этим до завершения контрактного срока. (То же в ЗСРП, но еще с условием демонтажа инвестором ненужного оборудования.)

НК осуществляется в соответствии с национальным правовым режимом без каких-либо исключений для иностранного инвестора (аналогично в ЗСРП). Только в случае отсутствия соответствующего китайского закона используются международные правила. Контроль за исполнением НК осуществляет Госсовет в лице Госплана, Министерства внешнеэкономических связей и торговли и других правительственных ведомств. (По ЗСРП контроль осуществляется федеральными и региональными исполнительными органами власти.)

Как защищены права инвестора?

Деятельность, капиталовложения и прибыль иностранного инвестора находятся под защитой законодательства. Как компенсирующая часть нефти может быть вывезена за границу, так и причитающаяся прибыль, после уплаты налогов, может быть переведена за границу в натуральном или денежном виде без уплаты экспортных налогов. Причитающаяся инвестору нефть или ее часть может быть изъята государством только в чрезвычайных обстоятельствах при обязательной выплате денежной компенсации. (Аналогично в ЗСРП.)

Как учтены интересы отечественных производителей и поставщиков?

НК должен выполняться на самом современном технологическом уровне, с максимальной рентабельностью,

соблюдением условий безопасности и охраны недр, окружающей среды. В связи с этим и для повышения конкурентоспособности отечественных производителей и поставщиков Китай отказался от политики протекционизма. Все необходимые подрядные проектные и производственные работы, оборудование и материалы осуществляются и поставляются победителями специально организуемых международных торгов. Только при конкурентоспособности по качеству, цене, срокам поставок и прочих равных условиях, предпочтение отдается участникам с китайской территории без каких-либо дополнительных льгот и квот. Импорт необходимого для выполнения НК оборудования и материалов осуществляется беспошлинно (кроме введенных недавно исключений для легковых автомобилей и мини-компьютеров). Обусловлено обучение, по возможности максимальное использование китайского персонала. (В основном то же в ЗСРП, кроме требования обязательной квоты для производителей оборудования с российской территории, отсутствующей в китайском законодательстве.)

Как разрешаются спорные вопросы?

Для обеспечения гарантий инвестору, его заинтересованности, возникающие в процессе исполнения НК споры, не разрешимые путем дружеских консультаций, могут разрешаться как китайским, так и, по согласованию сторон, любым другим арбитражным органом, в частности, созданным сторонами вместе с третьей стороной временным арбитражем. Предусмотрен ряд конкретных санкций вплоть до расторжения НК в случае нарушения определенных статей одной из сторон. (Сходно в ЗСРП.)

На протяжении 15 лет с момента принятия Положения в 1982 г. по сей день Генеральной компанией морской нефтедобычи Китая было подписано 119 нефтяных контрактов с 65 иностранными нефтяными компаниями из 18 стран. Следует отметить, что, с целью демонизации и создания конкурентных условий, они заключались на конкурсной основе не только с гигантами зарубежной нефтедобычи. В частности, американская компания "АРКО", занимающая среднее положение в табели рангов, заключила 6 контрактов с Китаем на разработку морских нефтегазовых ресурсов, среди которых богатое месторождение Ячэн в Южно-Китайском море в районе о. Хайнань пущено в промышленную эксплуатацию. Прямые капиталовложения иностранных нефтяных корпораций в разведку и разработку морских нефтерожждений Китая достигли 5,24 млрд. долл. США, что составляет 3,8% от суммы иностранных инвестиций в китайскую экономику. (По оценкам, ежегодные инвестиции в российскую нефтедобычу только по 10 крупным нефтегазовым проектам могут достигнуть 7-8 млрд. долл. США.) Пущены в эксплуатацию 17 нефтяных месторождений, 2 месторождения природного газа. В этом году добыча нефти на море составила 14 млн. т (9,4% от общей добычи), природного газа - 3 млрд. куб. м (17,2%).

Пригоден ли многолетний опыт Китая по привлечению иностранных инвестиций в разработки природных ресурсов для России, имея в виду не слепое копирование, а критическое усвоение?

Обе страны существенно различаются: у России фактически другой экономический уклад, нет богатой диаспоры и, как говорят сами китайские товарищи, значительно более "толстая основа" (более богатые природные и интеллектуальные ресурсы, высокий исходный технологический и жизненный уровень).

За последние 4 года в России спад ВВП составил 28%, промышленного производства - более 50%. Экономика находится в кризисном состоянии, жизненный уровень народа упал до критической черты. Не хватает средств не только на модернизацию, подъем промышленности, экономики в целом, но даже на самые насущные социальные нужды, на зарплату и пенсии. Не вдаваясь в причины этого, каков выход? Возврат к старой системе закрытой централизованной плановой экономики, выжимание средств для "индустриализации" путем "закручивания гаек", "затягивания поясов" и дальнейшего обнищания народа или серьезная корректировка политики рыночных реформ, широкое привлечение иностранных инвестиций и технологий под жестким контролем государства в интересах скорейшего возрождения промышленности и подъема экономики, благосостояния людей? Дэн Сяопин так ответил в свое время на это: "Старая практика, как показывает опыт, накопленный не за одно десятилетие, к успеху не приводит." "Теперь мы на верном пути, народ этому рад, и мы уверены в себе. Наша политика не изменится... Политика расширения внешних связей станет еще более гибкой... К чему мы придем, если повернуть назад? Только к отсталости и нищете."

Является ли использование СРП особенностью только бедных стран?

При разработке шельфовых месторождений нефти его применяют не только развивающиеся страны, ряд из которых (Турция, Чили) по ВВП на душу населения уже опередил Россию, но в некоторых случаях и США. СРП применяют любые государства, для которых выгодно привлечение таким путем частных инвестиций и высвобождение для других целей государственных средств. Именно поэтому КНР, выйдя ныне на одно из первых мест в мире по ВВП и запасам валюты (свыше 105 млрд. долл.), тем не менее распространило действие СРП на материковую нефтедобычу. Наконец, инвестиции по СРП отличаются по структуре от иностранных капиталовложений в Китае в целом: подавляющая часть их составляет капитал нефтяных корпораций развитых стран (США, Японии, Англии, Франции и др.), а не этнических китайцев (хуацяо) из Гонконга и Аомыня.

В заключение хотелось бы процитировать вывод из справки Генеральной компании морской нефтедобычи Китая: "История развития промышленности морской нефтедобычи в полной мере показала, что законодательство не только является основной гарантией защиты суверенных прав государства на природные ресурсы, но и методом привлечения иностранных инвестиций, развития международного сотрудничества."

Ситуация в России требует продуманных, точных, ответственных, но форсированных решений и действий, корректируемых практикой. Опыт Китая показывает, что быстрее утверждение пакета законодательных и правовых документов по СРП, эффективная и жестко контролируемая государством практическая реализация его в интересах страны несомненно послужат возрождению промышленности, экономики и подъему жизненного уровня и народного благосостояния в России.

Автор выражает искреннюю благодарность
Послу КНР в России Ли Фэнлиню,
Комиссии по экономике и финансам ВСНП,
Генеральной компании морской нефтедобычи Китая,
к.э.н. Спрогис Е.В. (ИДВ РАН)
за предоставленные материалы.

1. Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. Изд-во политической литературы. М. 1988. С. 220, 136, 101.
2. ПСС, т. 44. С. 49.
3. ПСС, т. 42. С. 44.
4. См. статью Ю.Андреева "Без цели ничего не делают" в "Правде России" от 21.11.1996.
5. ПСС, т. 43. С. 248-249.
6. Дэн Сяопин. Основные вопросы современного Китая. Изд-во политической литературы. М. 1988. С. 24, 224.

О состоянии национальной экономики Китая в 1996 году

1996 г. китайская экономика в целом продемонстрировала стабильный, умеренно быстрый рост, значительные результаты макрорегулирования, существенные достижения в своем "мягком приземлении".

По предварительным данным, валовой внутренний продукт всей страны в 1996 г. составляет 6780 млрд. юаней, рост по сравнению с предыдущим годом на 9,7%.

1. В промышленности сохраняется стабильный рост; в упорядочении ее структуры достигнут прогресс. В 1996 г. имел место стабильный рост производства энергии, сырьевых материалов; Китай стал первой в мире державой по производству стали; ему удалось по потребностям рынка наладить производство довольно большого количества наименований промышленной продукции (таблица 1).

Таблица 1

ПОКАЗАТЕЛИ	1996г	1996г. к 1995 г.,%
Валовая продукция промышленности в сопоставимых ценах, млрд. юаней	1906,2	13,1
Общее производство энергии, млрд. т усл. топлива	1,26	6,4
Производство стали, млн. т	100	7,6

2. Во всех областях сельской экономики достигнуты успехи, снова получен большой богатый урожай зерновых культур. В 1996 г. Китай преодолел последствия серьезных наводнений; валовой сбор зерновых превысил 480 млн. т, это вновь самый высокий уровень производства зерна в истории страны; производство мяса достигло более чем 55 млн. т, куриных яиц составило 17,5 млн. т, молока - 7,3 млн. т - по всем этим показателям имел место довольно значительный рост (таблица 2).

Таблица 2

ПОКАЗАТЕЛИ	1996г	Рост к 1995 г.
Производство овощей	250	10
Продукция водного промысла	28	2,8
Производство фруктов	46	4,98

3. Общий объем капиталовложений в основные фонды в основном является умеренным. В 1996 г. общий объем инвестиций в основные фонды всего общества составил 2380 млрд. юаней, рост по сравнению с предыдущим годом

на 18,9%, за вычетом фактора роста цен, фактический рост на 12,5%.

4. Рынок функционирует стабильно, улучшилось положение во внешней торговле страны. В 1996 г. общее количество потребительских товаров общества составило 2460 млрд. юаней, за вычетом фактора роста цен, фактический рост был на 13%; общий объем импорта и экспорта составил 289,9 млрд. долл. США, рост по сравнению с предыдущим годом на 3,2%, активное сальдо - 12,24 млрд. американских долл.; запасы иностранной валюты достигли 105 млрд. американских долларов.

5. Инфляция поставлена под эффективный сдерживающий контроль; уровень жизни населения непрерывно повышается. В 1996 г. розничные цены на товары выросли на 6% (потребительские цены населения выросли на 8,3%); амплитуда роста цен по сравнению с предыдущим годом снизилась на 8,8 процентного пункта. Что касается уровня жизни населения, то доход жителей городов и поселков в среднем составляет 4380 юаней, за вычетом фактора роста цен, фактически он вырос на 3,4%; годовой чистый доход на душу населения деревни в среднем достиг 1900 юаней, фактический рост на 8 %.

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

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ОБ ОПАСНОСТИ

Обзор книги Джереми Рифкина "КОНЕЦ РАБОТЕ: СОКРАЩЕНИЕ РАБОЧЕЙ СИЛЫ В ГЛОБАЛЬНОМ МАСШТАБЕ И НАЧАЛО ПОСЛЕПЕРЫНОЧНОЙ ЭРЫ"

Н.ИЗВЕКОВ, член Международной академии информатизации

"Джереми Рифкин смело и со знанием дела обращается к наиболее важной проблеме, стоящей перед современным обществом, проблеме, которую большинство экономистов неохотно обсуждают."

В.ЛЕОНТЬЕВ

"Книга "Конец работе" - необходимое вступление к обсуждению проблемы, с которой нам (и нашим детям) придется иметь дело на протяжении всей нашей жизни."

Р. ХЕЙЛБРОНЕР

"Джереми Рифкин один из немногих, кто имеет представление о параметрах проблемы, которая фундаментальным образом дестабилизирует наше общество."

член Европейского парламента от Великобритании Д.ГОЛДСМИТ

Недавно в Соединенных Штатах вышла книга, мимо которой не должен пройти ни один здравомыслящий человек, заинтересованный в будущем благополучном развитии мирового сообщества, всего человечества. Ее подготовил известный ученый-экономист, президент Фонда по изучению экономических тенденций (Вашингтон) д-р Джереми Рифкин. Ранее он опубликовал 12 работ по вопросам воздействия научно-технического прогресса на экономику.

Последняя книга Рифкина "Конец работе"¹ получила высокую оценку ряда видных американских экономистов, в числе которых можно назвать такие имена, как лауреат Нобелевской премии Василий Леонтьев и Роберт Хейлбронер. Хотя сегодняшняя Россия, подчеркивает Д.Голдсмит, член Европейского парламента от Великобритании, казалось бы, еще далека от той фазы технологической революции, в которую вступили США и другие развитые страны, тем не менее некоторые социально-экономические последствия этого общемирового явления уже ощущаются и в нашей стране, причем в основном в весьма негативном смысле. Вот почему для российской общественности крайне важно получить хотя бы самое общее представление о содержании книги Рифкина "Конец работе", поскольку она пока не издана на русском языке.

Д-р Рифкин начинает свое исследование с рассмотрения двойственного эффекта от воздействия научно-технического прогресса на современное производство: с одной стороны, оно ведет к гигантскому повышению производительности труда, а с другой - к беспрецедентному сокращению занятости.

Согласно приведенным в книге данным с 1979 по 1992 г., производительность труда в обрабатывающей промышленности США возросла на 35%, а занятость уменьшилась на 15%. И процесс сокращения числа работающих ускоряется в самые последние годы.

Согласно различным источникам, ежегодно в Соединенных Штатах исчезает 1,5-2 млн. рабочих мест и эта тенденция имеет поистине глобальный характер. В ближайшие годы только в США может быть ликвидировано до 90 млн. рабочих мест. По расчетам Международной федерации рабочих-металлистов (со штаб-квартирой в Женеве, Швейцария), при сохранении нынешней тенденции через 30 лет в мире останется не более 2% от нынешней численности занятых, которые смогут полностью обеспечить все потребности материального производства во всех странах.

В результате во всем мире заметно растет уровень постоянно существующей безработицы. Например, в США он увеличился с 3% в 50-е годы до 13% в начале 90-х годов (с учетом частичной безработицы). Аналогичная картина наблюдается и в других развитых странах, прежде всего европейских. Во Франции безработица достигла 11,5%, в Великобритании - 10,4%, в Италии - 11,1%, в Бельгии - 11%, в Дании - 11,3%, в Ирландии - 17,5%, а в Испании ее постоянный уровень приблизился к 20%.

Таковы первые видимые последствия того, что д-р Рифкин именует в своей книге "третьей промышленной революцией" (в некоторых случаях он использует также термин "третий этап промышленной революции"). Согласно приведенной в книге периодизации, первая промышленная революция или первый ее этап, связанный с применением

паровых машин, имел место с конца XVIII в. до 1860 г.

Второй, обусловленный внедрением электроэнергии, механизацией производства и распространением двигателей внутреннего сгорания на основе использования нефтепродуктов проходил с 1860 г. по период первой мировой войны. (Можно также отнести завершение этого этапа к периоду "великого экономического кризиса (1929-1933 гг.), который действительно приобрел характер заметного рубежа в экономическом развитии всего мира.)

Третий этап, как считает Рифкин, начался после второй мировой войны и будет продолжаться в первые десятилетия XXI в. Он вызван такими факторами, как автоматизация и роботизация промышленного производства, внедрение вычислительной техники как в производство, так и в сферу услуг и особенно управления (компьютеризация и кибернетизация).

Значительное место в своей книге д-р Рифкин уделяет конкретному рассмотрению того, как всесторонняя технологическая революция влияет на все сферы жизни современного общества - основные отрасли промышленного и сельскохозяйственного производства, сферу услуг, торговлю и банковское дело, область управления и даже искусство.

Как уже отмечалось выше, воздействие новых технологий, многократно повышая производительность и эффективность труда во всех перечисленных областях, ведет к громадному сокращению занятости и потребности в рабочей силе вообще. Создаваемое техническим прогрессом некоторое число новых рабочих мест неизмеримо меньше того количества, которое ликвидируется тем же процессом третьей промышленной революции.

"Недавние исследования, - подчеркивает в этой связи автор, - однако, взорвали миф о том, что малый бизнес является мощным мотором роста занятости в эру высоких технологий". Согласно данным Международной организации труда и Бюро статистики США, "пропорция американцев, работающих в мелких фирмах и индивидуально, практически не изменилась с начала 60-х годов". То же самое верно применительно к Германии и Японии, двух других ведущих в экономическом отношении государств мира.

В книге Рифкина приводятся факты отрицательного эффекта процесса автоматизации промышленного производства в США на социально-экономическое положение значительной части негритянского населения этой страны, которое в 40-50-е годы переместилось из традиционного сельского "черного пояса" в южных штатах прежде всего в промышленные города севера страны. Но уже в 60-е годы значительная часть афроамериканцев лишилась работы в промышленности из-за технического прогресса, что привело не только к обострению борьбы за их гражданские права, но и к прогремевшим на весь мир восстаниям во многих "черных гетто" Америки. Рифкин называет негритянское население США одной из первых жертв третьей стадии промышленной революции. Причем это произошло еще в самом ее начале.

Однако и другие сферы производства, услуг, финансов и торговли начали и продолжают испытывать изменения и потрясения, которые вполне можно назвать драматическими. В отдельной главе книги Рифкина под названием "Постфордизм" даются данные о том, что в 80-е годы американские корпорации вложили около 1 трлн. долл. в информационные технологии, а в итоге в 1992 г. на одного работающего здесь было не менее 10 тыс. долл. в виде электронного оборудования.

В этот период 88% всех капиталовложений приходится на сферу услуг, но на первых порах имел место так называемый парадокс производительности труда, которая в этом секторе в течение нескольких лет росла замедленными темпами, не превышающими 1 % в год. Но в начале 90-х годов этот парадокс исчез и производительность заметно повысилась до 3% в 1993 г. В свою очередь, это начало вызывать ощутимые последствия для занятости также и в этой сфере, но подробнее об этом несколько позже.

Явление "постфордизма" оказалось характерным не только для сферы информатики и услуг, но и для сектора материального производства, где сложилось так называемое экономичное производство, первоначальные принципы которого были отработаны в Японии. Именно эти "новые" принципы организации труда позволили Стране восходящего солнца значительно потеснить своих конкурентов, включая США, на мировых рынках в 80-х годах².

Сельское хозяйство, с которого Рифкин начинает в своей книге поотраслевой разбор социальных последствий происходящей научно-технической революции, может служить не менее показательным примером двойственных результатов технологического прогресса. Ныне в американском сельском хозяйстве непосредственно занято лишь 2,7% рабочей силы, или около 3 млн. чел. После второй мировой войны американские фермы покинули свыше 15 млн. чел., труд которых стал ненужным.

Одновременно происходила концентрация производства. Средний размер американских ферм увеличился со 139 до 462 акров, или в три раза. На долю 32 тыс. наиболее крупных ферм приходится свыше 38% всей сельскохозяйственной продукции. Информация о якобы процветании американских "семейных ферм", распространяемая ныне, в том числе в российских СМИ, на деле всего лишь пропагандистский миф.

В книге Рифкина содержатся данные о том, что в сельских районах США проживают ныне свыше 9 млн. бедных, что составляет около трети общенационального их числа. И это при том условии, что сельское хозяйство США является одной из наиболее субсидируемых государством отраслей, дающее свыше 20% валового национального продукта этой страны.

Наряду с этим Рифкин приводит убедительные факты, подтверждающие, что технологическая революция в сельском хозяйстве находится еще в начальной стадии своего развития. В ближайшие годы применение принципиально новых биотехнологий, в том числе молекулярных, генной инженерии и других, позволит получать белок и другие органические питательные вещества в лабораториях и производственных цехах и сравнительно дешево. Это может во многом сделать ненужным традиционное растениеводство и животноводство, ликвидировав существующую зависимость производства продуктов питания от природно-климатических условий.

Ясно, что в итоге даже нынешнее сравнительно немногочисленное сельское население в развитых странах станет практически ненужным. Но еще более драматические последствия эта технологическая революция может иметь для развивающихся стран, где счет оказывающихся ненужными сельских тружеников пойдет на многие сотни миллионов. "Призраком того, что фермеры всего мира станут лишними и невостребованными из-за компьютерной и биотехнологической революции, внушает глубокую тревогу", - пишет Рифкин. "Но еще большую озабоченность вызывает тот факт, что обрабатывающая промышленность и сектор услуг, которые традиционно поглощали высвобожденную сельскую рабочую силу, сами переживают собственную технологическую революцию, теряют миллионы рабочих мест, освобождая их для технизированного, высокоавтоматизированного производственного пространства... Значительная часть живой рабочей силы остается за пределами прогресса и вряд ли когда-либо сможет попасть в эту новую высокотехнологичную мировую экономику", - отмечает автор.

Далее Рифкин в двух главах своей книги, имеющих характерные заголовки "Избавляясь от "синих воротничков" и "Последний труженик сферы услуг", предметно рассматривает эффект технологического прогресса в материальном производстве, в банковско-финансовой сфере, области торговли и услуг. Главу о судьбе "синих воротничков" автор завершает многозначительным предсказанием:

"К середине следующего столетия производственный рабочий класс ("синие воротнички") исчезнет из истории, он станет жертвой третьей промышленной революции и неумолимого движения вперед к более высокой технологической эффективности".

Если исчезновение "синих воротничков" можно считать сравнительно давно общепризнанной тенденцией, то данные, приведенные Рифкиным в другой упомянутой выше главе о том, что подобная же судьба ожидает и "белых воротничков", может оказаться откровением для многих апологетов свободного рынка и переноса акцента в экономической деятельности с материальной сферы на область услуг, торговли и банковского дела.

До самого последнего времени считалось, что рабочие места, потерянные в материальном производстве, будут компенсированы ростом занятости в торговле и банковском деле, в области оказания услуг. В какой-то мере так оно и было до недавнего времени. В книге Рифкина изложена масса фактов, показывающих, что теперь это уже совсем не так. Глава, посвященная "белым воротничкам", открывается примечательной цитатой из газеты "Уолл-стрит джорнэл", которая писала в феврале 1994 г.: "Большая часть огромного сектора услуг в США, кажется, находится на грани переворота, аналогичного тому, который уже потряс сельское хозяйство и обрабатывающую промышленность, где занятость сокращается уже многие годы, в то время как производство постоянно растет..."

Рифкин затем сообщает много конкретных примеров, подтверждающих упомянутый вывод влиятельной газеты американских деловых кругов. Так, город Нью-Йорк, крупнейший в США центр деловой активности, только за период 1989-1993 г. потерял свыше 350 тыс. мест в таких сферах, как банковское дело, страхование, бухгалтерско-аудиторский учет, средства связи, авиатранспорт, розничная торговля, гостиничное дело и т.п. За период 1983-1993 г. в американских банках ликвидировано 179 тыс. живых кассиров. Их места были заняты компьютерными системами. За тот же период число секретарей в офисах США сократилось на 8%.

Аналогичную тенденцию в смысле технического переоснащения и сокращений переживает сфера оптовой и розничной торговли. Только в 1992 г. число занятых в оптовом секторе в США уменьшилось на 60 тыс. чел. Всего же с 1989 г. этот сектор потерял более 250 тыс. рабочих мест. Ожидается, что в начале будущего столетия большая часть оптовой торговли может вообще исчезнуть в результате революционных нововведений из области электронных технологий и более совершенной координации между производителями и сферой сбыта.

Не минует чаша сия и область розничной торговли. Здесь характерным примером служит такой торговый гигант, как фирма "Сирс энд Робэк", в котором в 1993 г. число служащих сократилось на 50 тыс. чел., или на 14%. "С 1989 г. было ликвидировано 411 тыс. рабочих мест в розничной торговле и эта тенденция будет нарастать", - заключает журнал "Бизнес уик". По мнению другого авторитетного американского журнала "Форбс", новые революционные технологии в розничной торговле "представляют серьезную угрозу для традиционного розничного сектора страны и для 19 млн. занятых в нем людей".

Примечательно также, что технологический прогресс начинает сказываться и на таких областях, как образование и искусство в США. "Думающие машины, - пишет Рифкин, - уже вторгаются в область профессиональной деятельности и даже посягают на образование и искусство, длительное время считавшихся невосприимчивыми к воздействию со стороны процесса технизации".

В частности, в области образования 152 тыс. американских библиотекарей все больше испытывают тревогу за сохранение своих рабочих мест в результате внедрения специальных автоматизированных электронных систем. Появление электронных синхронизаторов музыки негативно повлияло на судьбу многих музыкантов. По оценке одного из руководителей Американской федерации музыкантов, из-за внедрения синхронизаторов занятость музыкантов-исполнителей в последние годы сократилась на 35%. В настоящее время с помощью синхронизаторов исполняется свыше 50% музыки к телевизионным коммерческим программам.

Наконец, новые электронные технологии - использование цифровых преобразователей (дигитализация) создают реальную угрозу и для актеров-исполнителей. С помощью этих технологий продюсеры кино- и телефильмов могут на основе использования кинокадров из архивов создавать новые фильмы с участием кинозвезд прошлого, в том числе уже ушедших из жизни. Спрос на живых актеров-исполнителей может резко упасть. Ведь покойные звезды обойдутся для продюсеров неизмеримо дешевле.

В наиболее концентрированном виде социальные последствия третьей промышленной революции анализируются Рифкиным в разделе "Цена прогресса". Эта социальная цена не сводится только к увеличению безработицы и к потере ими своих заработков. Падает реальная заработная плата и у тех, кто остается работать. Если в 1979 г. еженедельная зарплата в США составляла 387 долл., то в 1989 г. она сократилась до 335 долл. За прошедшее десятилетие средняя почасовая зарплата лицам наемного труда в США уменьшилась на 22 млн. долл. В течение 80-х годов почасовая оплата 80% американских рабочих сократилась на 4,9%.

Однако самой примечательной чертой, последних социальных тенденций является сокращение среднего класса, т.е. людей со средним уровнем доходов. В 80-е годы было ликвидировано 1,5 млн. рабочих мест среди сотрудников среднего уровня управления. В 90-е годы эту армию безработных "белых воротничков" стали пополнять и администраторы более высокого уровня. Лишившимся работы "белым воротничкам" очень трудно затем найти новую работу, тем более с прежним уровнем оплаты труда. В итоге они, если удастся найти новое место, вынуждены соглашаться на значительно меньшую оплату. В 1989-1991 гг. доход средней американской семьи уменьшился на 2%. По официальным данным Бюро статистики США, количество американцев со средним уровнем доходов упало с 71% в 1969 г. до 63% в начале 90-х годов. И этот процесс набирает силу.

Еще одно проявление технологического прогресса - это значительная интенсификация процесса труда, что приводит к повышению утомляемости трудящихся всех категорий, причем эта усталость не физическая, как ранее, а нервно-психическая, связанная с изменением самого характера труда в процессе технологической революции. Рифкин указывает также на такую особенность изменения структуры занятости, как значительный рост числа непостоянно занятых или работающих временно. Согласно последним данным, в США свыше 25% всей рабочей силы уже работает по временной схеме, получая, разумеется, более низкую зарплату. В ряде других развитых стран процент временно занятых еще выше.

Технологическая революция сопровождается ростом обнищания среди населения США, констатирует Рифкин. В 1992 г. 36,9 млн. американцев жили в бедности, что на 1,2 млн. больше, чем в 1991 г., и на 5,4 млн. больше, чем в 1989 г., что подтверждает быстрый рост нищеты в последние годы в самой богатой и экономически могущественной стране мира. Среди национальных меньшинств уровень нищеты еще выше: у афроамериканцев (негров) - 33%, а у "латинос" (испаноговорящих выходцев из стран Латинской Америки) - 29,3%. Показатель бедности у "белых американцев" составил 11,6%.

Таким образом, Рифкин подводит читателей к выводу, что третья промышленная революция несет с собой в условиях рыночной экономики крайне негативные последствия для основной части населения любой страны: рост безработицы, уменьшение заработной платы, падение влияния профсоюзов, эрозию "среднего класса", увеличение нищеты и т.д. Но есть и сравнительно немногочисленная прослойка людей, выигравших в результате технологической революции. В книге Рифкина приводятся весьма красноречивые данные о происходящей в последнее время концентрации богатства в США. На долю 0,5% всех американцев сейчас приходится 37,4% всех акций и облигаций корпораций и 56,2% всех активов частного бизнеса.

Вслед за этой небольшой прослойкой сверхбогатых идет группа профессиональных менеджеров и высококвалифицированных ученых, которые и управляют высокотехнологичной информатизированной экономикой. Эта группа, насчитывающая не более 3,8 млн. чел., или около 4% численности рабочей силы, зарабатывает больше, чем 51% остальной части американцев, работающих по найму. Рифкин называет эту категорию лиц "аристократией знаний" или новой аристократией.

К этой наиболее высокооплачиваемой группе можно прибавить еще 16% работающих также из категории квалифицированных специалистов, чья работа необходима для нормального функционирования

информатизированной экономики. Заработки этой группы пока продолжают расти.

По мнению американских историков Харрисона и Блюстоуна, "верхний слой рынка труда включает менеджеров, юристов, банкиров, бухгалтеров, деловых консультантов и других технически подготовленных специалистов, чьи ежедневные обязанности лежат в основе контроля и координации деятельности глобальных корпораций..."

Консультант по трудовым отношениям Дрюккер предупреждает о необходимости предотвратить "новый классовый конфликт между двумя доминирующими социальными группами в посткапиталистическом обществе: аристократией знаний и основной массой "белых воротничков". Озабоченность Дрюккера становится все более актуальной, как считает Рифкин, в силу того, что быстро растет число обездоленных из-за вытеснения живых работников машинами.

В Рифкин также указывает на возрастающую интернационализацию новой элиты, поскольку ее интересы связаны прежде всего с деятельностью транснациональных корпораций, что ведет к резкому ослаблению у нее чувства гражданственности, заметно отчуждает ее от интересов и забот основной массы сограждан или граждан любой страны, где представители этой элиты живут и работают. Не случайно автор называет эту элиту "новыми космополитами" и отмечает, что на глазах формируются "две Америки".

Одна - это немногочисленные процветающие роскошные компаунды (микрорайоны), во многом изолированные от окружения и тщательно охраняемые, где концентрируются "имущие" и "аристократы знаний". Другая Америка - это остальные работающие и неработающие американцы, все большая часть которых ощутимо нищает и превращается в обездоленную массу.

Автор подчеркивает, что "дестабилизирующий эффект третьей промышленной революции" ощущается во всем мире, поскольку повсеместно "увеличивается разрыв между имущими и неимущими и создаются новые и опасные уровни напряженности".

"Мы, - пишет Рифкин далее, - быстро приближаемся к историческому перекрестку в истории человечества. Глобальные корпорации теперь способны производить беспрецедентно большое количество товаров и услуг с помощью сокращающейся рабочей силы. Новые технологии вводят нас в эпоху почти безлюдного производства в тот самый момент истории, когда рост населения достигает беспрецедентных масштабов. Столкновение между растущим населением и сокращающейся занятостью будет формировать геополитические реалии формирующейся высокотехнологичной глобальной экономики в следующем столетии".

Рифкин заключает, что "мир становится более опасным" в результате "дестабилизирующего эффекта третьей промышленной революции" и подкрепляет это фактами резкого роста преступности в США и других странах в последние годы. Это явление совершенно четко связано именно с увеличением безработицы и ростом обнищания. Другим проявлением глобальной дестабилизации, как показывает Рифкин, выступает рост радикальных настроений, социальной напряженности в целом. Все это приводит, в частности, к усилению влияния фашистских и иных экстремистских организаций.

Весьма примечательно, что Рифкин открыто признает, что проведенное им исследование новейших тенденций в глобальной экономике полностью подтверждает предвидения, высказанные в свое время такими известными мыслителями прошлого, как К.Маркс и Ф.Энгельс.

"Маркс, - говорится в книге Рифкина, - предсказывал, что увеличивающаяся автоматизация производства в конечном итоге приведет к полному устранению рабочего. Германский философ предвидел то, что он образно назвал "последней метаморфозой труда", когда "автоматизированная система машин" окончательно вытеснит человека из экономического процесса".

Автор приводит также весьма современно звучащее высказывание Ф.Энгельса из известной работы "Развитие социализма от утопии к науке": "Та же движущая сила социальной анархии производства превращает возможность бесконечного усовершенствования машин, применяемых в крупной промышленности, в принудительный закон для каждого отдельного капиталиста, в закон, повелевающий ему непрерывно совершенствовать свои машины под страхом гибели... Расширение рынков не может поспевать за расширением производства. Коллизия становится неизбежной..."

Рифкин в подтверждение актуальности и значимости своих выводов ссылается также и на высказывания современных мыслителей и экономистов, например, "отца кибернетики" Н.Винера и лауреата Нобелевской премии П. Самуэльсена. Так, еще в 60-е годы Винер предупреждал о далеко идущих негативных последствиях начавшейся широкой автоматизации производства в США. Он писал: "Если эти изменения в спросе на рабочую силу будут проходить по воле случая и плохо организовано, мы будем иметь дело с длительным периодом такой гигантской безработицы, с которой нам еще не приходилось сталкиваться". Винер также предвидел, что "при нынешнем порядке вещей в промышленности безработица, порождаемая на этих предприятиях, может быть только катастрофической".

Самуэльсен, со своей стороны, указывал на то, что единственным средством, применявшимся в США для "обмана

дьявола в лице неэффективного спроса", было увеличение правительственных расходов. "Технологические нововведения, увеличивающееся производство, растущая технологическая безработица и неэффективный спрос характеризовали американскую экономику с 1950 г., что побуждало федеральное правительство осуществлять стратегию дефицитного финансирования для создания рабочих мест, стимулирования покупательной способности и поощрения экономического роста. В результате федеральный бюджет ежегодно, за исключением одного года, сводился с дефицитом с того времени, когда президент Кеннеди вступил в должность в 1961 г."

Необходимо также подчеркнуть, что анализ новейших экономических тенденций в мире, проведенный Рифкиным, опровергает "постулат" известного апологета "свободного рынка" французского экономиста начала XIX в. Ж.Б.Сея, утверждавшего, что "спрос способен сам по себе рождать предложение". Так называемый "закон Сея" в сущности лежит в основе экономической теории "технологии просачивания" (trickle-down technology), которая подразумевает, что "дешевая продукция расширяющегося производства" будет проникать в широкие массы потребителей и поддерживать высокий уровень рыночного спроса. Рифкин указывает на то, что "технология просачивания" по-прежнему определяет экономическую политику и хозяйственную практику в современном мире.

"Несмотря на возрастающую массу свидетельств дестабилизирующего эффекта новой технологической революции, - сетует Рифкин, - руководители правительств продолжают продвигать идею "технологии просачивания", полагая, вопреки всем доказательствам обратного, что технологические новинки, прогресс в производительности труда и падающие цены создадут достаточный спрос и приведут к созданию большего числа рабочих мест, чем было потеряно". "Технология просачивания", как свидетельствует автор, имела безусловную поддержку в период президентства Рейгана и Буша.

"Хотя администрация Клинтона, - продолжает Рифкин, - не использует открыто термин "технология просачивания", она продолжает проводить экономическую политику, основанную прямо на ее базисных предположениях. Эти предположения оказываются все более сомнительными и даже опасными. В мире, где технологический прогресс обещает драматически увеличить производительность труда и материальное производство, одновременно сводя к минимуму занятость или полностью устраняя миллионы рабочих из экономического процесса, "технология просачивания" представляется наивной и даже глупой. Приверженность к старой и изжившей себя экономической парадигме в новую постиндустриальную эру может обернуться катастрофой для глобальной экономики и цивилизации в двадцатом столетии".

Д-р Рифкин излагает в книге свой вариант ответа на вызов технологической революции, чтобы "избежать социального конфликта глобального масштаба". Он предлагает:

"Необходимо энергично проводить в жизнь мероприятия по двум специальным направлениям, чтобы промышленно развитые нации смогли бы успешно перейти в послерыночную эру в XXI в. Первое, выгоды, полученные в результате внедрения новых технологий, сберегающих труд и время, должны быть также поделены с миллионами рабочих...

Второе, уменьшающаяся занятость в формально рыночной экономике и сокращение правительственных расходов в общественном секторе потребуют сосредоточить больше внимания на третьем секторе: нерыночной (социальной) экономике..."

Эти два направления будущего возможного развития рассматриваются в завершающем разделе книги Рифкина, который озаглавлен весьма примечательно: "Начало послерыночной эры". Прежде всего, как считает Рифкин, следовало бы решительно пойти на резкое сокращение продолжительности рабочей недели при сохранении уровня оплаты труда, чтобы избежать катастрофического сокращения занятости и одновременно как бы поделиться с трудящимися результатами технологической революции.

Наряду с этим, полагает Рифкин, необходимо всемерно развивать "социальную (нерыночную) экономику", которая возьмет на себя решение таких масштабных задач, как реконструкция инфраструктуры, прежде всего жилищной, ликвидация последствий экологических бедствий в результате природных и промышленных катастроф и т.д. Этот сектор, по мнению автора, может привлечь значительную часть освобождающейся рабочей силы, обеспечив ей необходимые средства к жизни и возможность заниматься общественно полезным трудом. Зародыш этого сектора Рифкин видит в созидательной и благотворительной деятельности неправительственных, общественных организаций, чья работа строится сугубо на коммерческой основе.

Автор также намечает некоторые пути финансового обеспечения сектора "социальной экономики", в частности, за счет перераспределения налогообложения и сокращения военных расходов. На примере конкретных фактов автор обосновывает начавшийся процесс глобализации "социальной экономики", который он называет "последней надеждой на лучшее будущее".

В самом последнем абзаце своей книги Рифкин пишет:

"Мы вступаем в новую эпоху глобальных рынков и автоматизированного производства. Путь к экономике почти без рабочих четко виден. Приведет ли этот путь в надежную гавань или к ужасной пропасти будет зависеть от того,

насколько хорошо цивилизация сумеет подготовиться к послерыночной эре, которая последует за третьей промышленной революцией. Конец работе может означать смертный приговор цивилизации в той форме, в какой мы ее знаем. Конец работе может также сигнализировать о начале новой социальной трансформации, возрождению человеческого духа. Будущее в наших руках".

После прочтения книги Рифкина, оглядываясь на нынешнюю российскую реальность, трудно избежать впечатления, что "пробуксовывание" рыночных реформ в нашей стране отнюдь не случайно, а является закономерным и обусловлено объективными причинами.

Во-первых, эти так называемые реформы основываются на давно изживших себя экономических постулатах даже не вчерашнего, а позавчерашнего дня.

Во-вторых, они резко противоречат как объективным природно-историческим особенностям России, так и новейшим тенденциям в развитии мировой экономики.

В результате подобных реформ наша страна сталкивается с парадоксальной ситуацией. С одной стороны, мы уже встречаемся с негативными последствиями "третьей промышленной революции" - концентрацией богатства и поляризацией общества, размывом среднего класса, массовой безработицей и обнищанием народа. В этом отношении Россия, кажется, вновь оказалась "впереди планеты всей". Но с другой - мы ныне выключены из процесса роста производительности труда и технологической революции, и наша страна в лучшем случае превращается в "рынок сброса излишков" товаров, производимых глобальными корпорациями и поставщиками минерального сырья.

Таким образом, Россия опять, как и в начале века, выступает как сосредоточение основных противоречий современного мира и вопрос только в том, как долго такое положение может сохраняться. Нельзя исключать, что с учетом размеров России, ее роли и места в мире продолжение и углубление нынешнего кризиса в нашей стране может послужить запалом для нового социально-экономического кризиса глобального масштаба, о котором предупреждает Рифкин.

Очевидно, чтобы преодолеть этот "опасный парадокс" и попытаться выйти на передовые позиции в мировом развитии, необходимо крепко задуматься над переходом к "социальной экономике" и "послерыночной эре". В нашей стране есть многие объективные и субъективные предпосылки для такого перехода, прежде всего в лице нашего ВПК и все еще мощного научного потенциала, созданных, кстати говоря, в основном с помощью нерыночных механизмов. Речь идет о том, чтобы реально задействовать их и основательно включиться в процесс глобальной технологической революции, опираясь главным образом на внутренние ресурсы. Но для этого потребуются изжить нынешний "рыночный фетишизм" в сознании политической элиты.

1. Изд-во "Дж. П. Путнэм энд сонс". Нью-Йорк, 1995.
2. *"Максимально экономичное производство" (lean production) - это своего рода бригадный подряд на базе использования самого совершенного оборудования и орудий труда при ориентации на производство потребительной стоимости - массовый выпуск продукции высокого качества и по доступной цене.*

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

Национальные интересы и национальная безопасность РОССИИ

А.ГАЛКИН, доктор исторических наук,

Ю.КРАСИН, доктор философских наук

Концепция и политика национальной безопасности России стали в последнее время предметом всеобщего внимания. За этим скрывается нарастающее беспокойство российской общественности за национальные интересы своей страны. Публикация официального документа "ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1996-2000)" не уменьшила тревоги. Слишком расплывчато и неопределенно содержание этого документа.

I

Категория "национальные интересы"- одна из наиболее распространенных и в то же время трудно поддающихся точному определению. Особенно трудно это сделать ныне, поскольку данное понятие широко используется различными политическими силами утилитарно-идеологически как своего рода освящение предлагаемых программ и курсов действия. "Национальные интересы" понимаются как некое олицетворение высших ценностей и целей государства, общества, общественного движения. Столь общее определение, естественно, поддается неоднозначным толкованиям, что и происходит в реальной политике и в ее идеологических отражениях.

Появились также некоторые дополнительные факторы, отнюдь не проясняющие смысл этой категории. Среди них два наиболее существенны. Во-первых, это интенсивная глобализация общественного развития, которая выдвигает на передний п/шн общечеловеческое содержание интересов всех наций и государств, затушевывая собственно национальное. Во-вторых, это нарастающее многообразие взглядов, точек зрения, позиций, что ставит под сомнение саму возможность выведения общенационального знаменателя в том или ином конкретном сообществе.

Тем не менее категория национальных интересов отнюдь не продукт мифотворчества. Она отражает вполне определенные общественные реальности и играет важную роль в политике, в том числе в определении национальной и всеобщей безопасности.

Опираясь на опыт истории, можно утверждать, что национальные интересы - это совокупность общих для членов данной социокультурной общности интересов и потребностей, удовлетворение и защита которых является необходимым условием ее существования и идентичности в качестве субъекта истории. В национальных интересах выражается потребность национальной общности занимать то место в мировом сообществе, которое максимально соответствует ее культурно-историческим и духовным традициям, позволяет наиболее полно реализовать ее потенциальные ресурсы.

Конечно, национальные интересы не бессубъектны. Их представляют люди, политические деятели, обладающие своими особыми взглядами и позициями, далеко не всегда совпадающими. Однако за воззрениями, декларациями и действиями политических лидеров партий, государств, при всем их своеобразии, стоят вполне определенные общественные потребности. Для России под национальными интересами следует понимать совокупность интересов, отражающих потребности и устремления той общности, которая исторически сформировалась на многоэтнической основе в обширном евразийском пространстве, разделяющем и одновременно связывающем два типа цивилизации - Европы и Азии.

II

Генетически национальные интересы связаны с этническим основанием. Первоначально они формируются на национально-этнической базе. Но никогда не сводятся к этому основанию, тем более не детерминируются им. Эта роль принадлежит социально-культурному фактору. В ходе исторического развития общества РОЛ! этого фактора в формировании национальных интересов возрастает, а роль этнического фактора во все большей степени отходит в тень. В современных развитых обществах этническое основание уже не играет сколько-нибудь значительной роли в определении национальных интересов. Эти общества становятся этнически смешанными, где национальная принадлежность деполитизируется и уже мало влияет на гражданское положение и, следовательно, на понимание национальных интересов.

В отличие от развитых стран, где сложились этнически нейтральные нации как совокупность всех граждан данного государства, в России дело обстоит сложнее. Такого целостного социально-политического организма здесь пока не существует. Национально-этнический фактор сохраняет самостоятельное значение и отчетливо проявляется в

деятельности государства и в позициях региональных элит, особенно в местах компактного проживания национальных меньшинств. Поэтому национальные интересы России не являются национально и этнически нейтральными.

Формирование национального интереса в любом обществе представляет собой чрезвычайно сложный и динамичный процесс, так как любое общество является картиной многослойного переплетения многообразных "противоречивых интересов. В нем сталкиваются, взаимодействуют, противостоят частные специфические интересы различных общественных, в том числе и национально-этнических групп. Через это взаимодействие частных интересов различных уровней происходит весьма трудная интеграция потребностей, устремлений и запросов социальных, этнических, культурных, религиозных меньшинств данного общества в систему общих национальных интересов. При этом неизбежны противоречия и конфликты, временами довольно напряженные.

Главный политический институт выражения и защиты национальных интересов - государство. Это одна из его важнейших функций. Любое государство в той или иной степени опирается на общенациональный интерес т.е. выражает потребности представляемой УЛ, социокультурной общности. В конечном счете именно на этом базируется легитимность государственной власти. Вместе с тем национальные интересы отнюдь не монополия государства. Государственные и национальные интересы вовсе не тождественны. Политическая мобилизация населения, его приобщение к политике осуществляется также и гражданским обществом. Именно здесь формируются гражданское сознание и гражданская ответственность, способные влиять на выработку основных параметров общенациональных интересов. Поэтому институты гражданского общества играют исключительно важную роль в сознании, реализации и защите национальных интересов.

По сути дела, национальные интересы воплощают в себе двуединство гражданского общества и государства, взаимодействие между ними. Нарушение этого взаимодействия, гегемония одного из начал и слабость, подавленность другого наносят ущерб национальным интересам, деформируя их. Так, при деспотической форме правления гражданское общество находится в подавленном состоянии и тоталитарная власть навязывает обществу свое видение национальных интересов, в котором объективно-исторические тенденции и социокультурные потребности данной национальной общности отражаются односторонне и искаженно. В случае же гегемонии гражданского общества и слабости государства общий публичный интерес лишается институциональной опоры и государственно-правовой защиты. Тогда воцаряется "оргия" частных, по большей части корпоративных интересов, каждый из которых претендует на общенациональный статус. Общество ввергается в анархию и хаос.

Оптимальный вариант выражения национальных интересов в государственной политике достигается тогда, когда государство приобретает в гражданском обществе опору и находит противовес авторитарным и бюрократическим тенденциям. В системе интересов устанавливается более или менее устойчивое равновесие.

В России, где исторически государство доминирует над гражданским обществом, а последнее недостаточно развито, достижение хотя бы минимального согласия в понимании национального интереса и соответственно более или менее устойчивого баланса интересов представляет собой особенно трудную проблему. Ее кардинальное решение требует развития современного гражданского общества, а до той поры нахождения временных политических и социальных механизмов согласования и координации многообразных и еще неустоявшихся частных интересов, прежде всего на базе общенационального дискурса, т.е. конструктивного взаимодействия различных идейных и политических течений.

III

Национальные интересы - исходное ключевое понятие для определения содержания национальной безопасности, смысл которой собственно в том и заключается, чтобы обеспечить защиту национальных интересов.

Национальная безопасность в узком смысле слова предусматривает защиту общества от внешних угроз его суверенитету и независимости, территориальной целостности, жизни и правам граждан от посягательств на основы конституционного строя, на законность и правопорядок, на собственность государства и граждан, на другие экономические, политические, гражданские права и свободы членов общества. Однако успешное решение этих задач зависит от более широкого круга вопросов жизнедеятельности государства и общества. Наилучшие гарантии национальной безопасности - это создание таких условий экономического, социально-политического, нравственно-культурного развития общества, которые обеспечивают его стабильность и процветание, высокий моральный дух и благополучие граждан, максимум возможностей для творческой деятельности и самовыражения каждой личности.

Поэтому в широком смысле слова национальная безопасность, наряду с оборонным, внешнеполитическим и охранно-правовым аспектами, включает аспекты экономический, социальный, экологический, нравственный, культурный.

Глубокая трансформация российского общества, исчезновение СССР и всей прежней системы союзнических связей, подрывали устой существовавшей ранее системы национальной безопасности, которая покоилась на военной мощи страны, военно-стратегическом паритете сил двух блоков, на мобилизационных возможностях КПСС и советского

государства. Новая концепция национальной безопасности, которая принималась бы большинством российского общества, еще не сложилась. Пока идет трудный поиск. Он осуществляется в обстановке глубоких цивилизационных сдвигов, которые изменяют все сложившиеся представления о всеобщей и национальной безопасности, о их соотношениях.

Для понимания этой проблематики чрезвычайно важен международный контекст ее рассмотрения. Идентичность России как социокультурной общности формировалась на перекрестке цивилизационных культур Запада и Востока. Она располагалась на периферии мощного западноевропейского цивилизационного центра, который, естественно, оказывал на нее сильное влияние, создавая притягательный стимул для подражания. И вместе с тем обширной частью территории она была погружена в азиатские просторы, откуда исходили импульсы влияния древних восточных культур, отягощая ее социально-экономическое и культурное развитие инертной "азиатчины".

Цивилизационно-культурная двойственность стала характерной чертой истории российского общества. Парадоксальное переплетение западных и восточных социокультурных традиций в российское общество породило двойственность в самом подходе к национальным интересам. Отвечает ли интересам России реформирование общества в духе западного просветительства и либерализма или страна нуждается в постепенном эволюционировании в русле восточного традиционализма? Этот вопрос неизменно вставал перед российской общественной мыслью на каждом историческом повороте. Он и по сей день в центре дискуссии о национальных интересах России.

Вместе с тем поиск новых идей в этой области не может быть вырван из контекста тех кардинальных сдвигов, которые наметились сейчас в общественном бытии и общественном сознании человечества. Можно сказать, что в нынешних условиях изменяется вся международная система координат рассмотрения проблем национальных интересов и национальной безопасности. Общность судьбы рода человеческого перед лицом острейших глобальных проблем связывает национальные интересы с общечеловеческими в единый узел. Человечество оказалось перед императивом создания такого мирового демократического порядка, при котором национальная безопасность каждой страны гарантируется всеобщей международной системой безопасности.

Однако осознание этого не только не делает более простым, но, напротив, усложняет выработку нового понимания национальных интересов и национальной безопасности России. С одной стороны, все более очевидно, что глобализация общественной жизни требует выявления общих черт и тенденций в самой постановке вопросов национальных интересов и национальной безопасности России и других стран мира, взаимной увязки принципов разрабатываемых концепций. С другой же стороны, усиливается понимание того, что мир становится все более плюралистичным и его невозможно подогнать под один шаблон, построить по одному образцу, диктуемому западной культурой и западными традициями. Это "мир миров", в котором сосуществуют и взаимодействуют самобытные, неповторимые культуры и способы жизнедеятельности.

Учитывая указанные обстоятельства, не приходится удивляться, что новые подходы к национальным интересам и национальной безопасности утверждаются при одновременном сохранении, а порой и доминировании, старых. Наряду с утверждением видения национальной безопасности с позиций целостности и взаимозависимости современного мира, сохраняется, а в ряде случаев и преобладает, подход к этой проблеме с позиций противопоставления "своего" и "чужого". Традиционно узкое и настороженное понимание национальных интересов не исчезло. Его невозможно просто отбросить, а надо изжить, рационализируя и гуманизируя его содержание, освобождая от идей подчинения интересов живых людей некоей общей абстракции, приблизить к чаяниям и стремлениям отдельной личности.

Для того чтобы новое понимание национальных интересов утвердилось, не хватает еще многого. На мировой арене не сформировалось международное гражданское общество - система горизонтальных связей негосударственных наднациональных и межнациональных организаций в экономике, политике, культуре. Когда это произойдет, возникнет та инфраструктура, которая абсолютно необходима для утверждения нового демократического мирового порядка, основанного не на иерархических, а на сетевых связях и зависимостях, обеспечивающих демократические принципы взаимоотношений всех элементов и частей мирового сообщества. Только тогда национальный интерес действительно сможет быть поднят до уровня планетарного, общечеловеческого.

Пока же следует констатировать, что благие стремления к слиянию национально-государственных общностей в едином человечестве, к их объединению в цивилизованную кооперацию всех наций и государств-еще не реальность.

Ссылки на начавшуюся демократизацию мирового сообщества и перспективу мирового порядка, в котором не будет статуса великих держав, не могут служить доводом и основанием для пренебрежения национальными интересами и национальной безопасностью. Во-первых, само слияние человечества в едином сообществе вряд ли будет выглядеть идиллическим, свободным от межнациональных и межгосударственных конфликтов. Во-вторых, дорога к этой цели долгая и трудная. На ней непременно проиграет тот, кто опрометчиво забывает о национальных интересах. Они в наше время играют не меньшую роль, чем в XIX или в первой половине XX веков. И будут сохранять свое значение в мировой политике очень долго.

Духу времени отвечает не пренебрежение национальными интересами, а ясное понимание того, что разграничительная линия между национальными и общечеловеческими интересами будет постепенно сглаживаться. По-видимому, национальные интересы будут не просто отмирать, а все более расширяться, впитывая в себя новые характеристики, вытекающие из нынешней глобальной ситуации. Они во все большей мере будут наполняться содержанием, в котором берутся в расчет интересы других стран и мирового сообщества.

IV

В определении ближайших и перспективных национальных интересов, в разработке адекватной им внутренней и внешней политики Россия встречается с многочисленными вызовами своей национальной безопасности. Условно они делятся на две большие группы: одна - вызовы, исходящие извне; другая - вызовы внутреннего развития. Первая группа вызовов - следствие обострения глобальных проблем в основном связанного с происходящими цивилизационными сдвигами. К ним относятся: вызов нарождающегося высокотехнологического, информационно-постиндустриального общества, который можно назвать "вызовом Запада", по месту, откуда он исходит. Суть его в следующем. Сумеет ли Россия выйти на передовые рубежи постиндустриализма, заняв место среди стран, прокладывающих путь к новому, отнюдь не predetermined, порядку вещей и склонить чашу весов к тому, чтобы этот процесс протекал в русле формирования планетарных демократических отношений? Или она будет оттеснена на обочину постиндустриального мира, превратится в сырьевой придаток мировой экономики, окажется в кильватере сильных мира сего, устанавливающих на земном шаре новый иерархический порядок? вызов бедности, неблагополучия и отсталости, который можно назвать "вызовом Юга", по месторасположению его главных истоков. Там находятся центры отсталости и социальной напряженности, откуда выплескиваются взрывы многочисленных глобальных угроз: неконтролируемой миграции населения, международного терроризма, фанатичных проявлений фундаментализма, распространения наркомании и т.д. Россия оказалась в эпицентре этих угроз.

Экологический вызов, который дамокловым мечом нависает над человечеством и который принял в России масштабы общенациональных экологических бедствий, угрожающих жизни и здоровью людей. геополитический вызов, генерируемый изменением соотношения сил в мире и передислокацией центров мирового влияния. В результате распада СССР бывшие его республики и некоторые регионы самой России попали в мощные силовые поля притяжения, что чревато для нее опасностью глухой международной изоляции и прогрессирующего распада.

Успешный поиск ответов на глобальные вызовы национальной безопасности России напрямую зависит от того, справится ли российское общество со второй группой вызовов, порождаемых его собственным развитием. Эти вызовы таят в себе не меньшие угрозы национальной безопасности страны и самому существованию российского общества.

ЭТО ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ,
ставящий под вопрос способность общества выйти из глубокого затяжного кризиса и создать дееспособную систему общественного производства, базирующегося на рыночных отношениях и обеспечивающего экономические потребности страны, достойное ей место в мировой экономике.

ЭТО СОЦИАЛЬНЫЙ ВЫЗОВ,
грозящий назревaniem острых социальных антагонизмов и новым подъемом конфронтационной политической культуры, препятствующей становлению современного гражданского общества - фундамента стабильности и общенационального соглашения.

ЭТО ВЫЗОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ,
угрожающий распадом Федерации, воцарением неуправляемости, разгулом коррупции и преступности, утратой обороноспособности и потерей надежд на демократическое будущее.

ЭТО ВЫЗОВ РОССИЙСКОЙ ДУХОВНОСТИ,
веками складывающихся ценностей культуры, чреватый потерей национальной самобытности, духовной сущности и идентичности России.

Россия проходит сейчас великое испытание на прочность общественных тканей и твердость человеческого духа. Сумеет ли она трансформировать себя в духе времени, избежав губительных разрывов, могущих подрвать ее безопасность? Сумеет ли она сохранить при этом преемственность со своей историей, не утратить идентичность как великой социокультурной общности?
Ответить на эти вопросы пока трудно.

КАТАСТРОФА АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Н.РАДУГИН, доктор экономических наук

Мировой опыт

Продовольственная стратегия любого государства заключается в достижении оптимальной для национальных условий комбинации политических, экономических, социальных, культурных, психологических и прочих факторов, направленных на наиболее полное снабжение населения продуктами питания, исходя из медицинских норм потребления калорий, аминокислот и микроэлементов. Причем роль правительства заключается не в подмене объективных экономических процессов, а в разработке долгосрочных целей продовольственного обеспечения страны и мер социально-экономического регулирования.

Правительства промышленно развитых стран мира придают общегосударственное значение развитию национального сельского хозяйства и обеспечению населения продовольствием. За последние полвека в этих странах широко применялись разнообразные меры государственного регулирования сельского хозяйства. Причем допустимый размер импортной зависимости каждое государство определяло, исходя из объема валютных ресурсов и масштабов неудовлетворенного платежеспособного спроса населения на продукты питания.

В большинстве промышленно развитых стран стоимость произведенной сельскохозяйственной продукции наполовину и более складывается из различных форм бюджетных и других финансовых вложений государств в аграрный сектор экономики.

Правительство ЯПОНИИ более внимательно относится к данному вопросу. В этой стране открыто признается, что от состояния продовольственного снабжения населения зависит обеспечение национальной безопасности. Достигнутую, во многом благодаря государственной финансовой помощи фермерам, 50%-ную самообеспеченность в продовольствии руководство страны считает необходимым поддерживать и в дальнейшем. С этой целью оно проводит, в частности, политику жестких ограничений на ввоз продовольствия в страну (например, импорт риса до последнего времени был запрещен полностью). К тому же японцы хорошо помнят временное прекращение американских поставок сои в 1973 г., в связи с неурожаем сои в США, а также резкое увеличение цен на импортируемое зерно в середине 70-х годов.

Социально-политические причины сохранения аграрного протекционизма проявляются и во многих других государствах.

В Японии правительство согласно закону 1942 г. о продовольственном контроле регулирует цены и торговлю рисом, ячменем, пшеницей. Государство покупает и продает рис (по ценам в 6-8 раз выше международных). Цену устанавливает правительство по рекомендации Совета по ценам на рис. Японское агентство по продовольствию, являющееся частью министерства сельского хозяйства, лесоводства и рыбного хозяйства, имеет монопольное право определять размеры импорта зерновых.

В СТРАНАХ ЕС, где существуют примерно такие же программы стабилизации фермерских цен и доходов, на поддержку сельского хозяйства выделяются средства как из единого бюджета Сообщества, так и из национальных бюджетов. Для многих государств западноевропейского "Общего рынка" в 80-е годы было характерно возрастание национальных расходов на сельское хозяйство. Так, в ИТАЛИИ они увеличились на 30%, во ФРАНЦИИ - на 34%, в ФРГ - на 55%.

Однако в 90-е годы имеет место тенденция постепенного сокращения размеров государственных аграрных субсидий, что связано с бюджетными проблемами как отдельных стран, так и Европейского сообщества в целом, а также с ситуацией по производству продуктов сельского хозяйства в странах ЕС и на международном рынке сельскохозяйственных товаров.

Представители большинства западноевропейских государств и Японии признают, что уровень самообеспеченности их стран в продовольствии был бы заметно ниже без крупной финансовой поддержки развития сельского хозяйства со стороны государства. Так, страны ЕС, благодаря многолетним программам субсидирования фермеров, добились в целом самообеспеченности зерновыми к началу 80-х годов. В этой связи зарубежные эксперты отмечают, что в странах с высокоразвитой экономикой и большими экспортными возможностями незначительная зависимость от импорта продовольствия не вызывает особого беспокойства у политического руководства. Например, продовольственная самообеспеченность Италии, по оценке экспертов ГАТТ, составляет 79%, ФРГ (до объединения с ГДР) - 93%. Однако страны с более значительной импортной зависимостью, а также страны экономически менее

развитые столкнулись с дополнительными трудностями в обеспечении продовольствием при уменьшении финансовой и материальной государственной помощи сельскому хозяйству.

В США пятилетний закон "О продовольственной безопасности" имеет более чем полувековую историю. При этом специалисты отмечают, что распространенное в странах Запада государственное гарантирование уровня цен на фермерскую продукцию содействует их стабильности и оказывает регулирующее воздействие на структуру и объемы сельскохозяйственного производства, не затрагивая основы рыночного хозяйствования. Бюджетные ассигнования на сельское хозяйство являются важнейшим элементом государственного регулирования экономического и социального состояния сельского хозяйства США.

К 80-м годам около 30% фермерского дохода составляли в США различные правительственные субсидии и дотации. Государство также стимулировало спрос на продовольствие посредством предоставления многомиллиардной помощи малоимущим в виде бесплатных "продовольственных талонов", дающих право на приобретение раз в месяц различных продуктов питания на определенную сумму.

В результате активного государственного вмешательства рыночная система в аграрном секторе экономики США утратила свою былую (например, в период кризисов 20-х и 30-х годов) стихийность и непредсказуемость, имевших отрицательные последствия и для сельскохозяйственных производителей, и для потребителей продовольствия. В итоге продовольственный вопрос в Соединенных Штатах потерял значение "социального дестабилизатора", которое он приобрел в годы Великой депрессии 55-60 лет назад.

Перспективы аграрного протекционизма в мире непосредственно будут связаны с выполнением решений последнего уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ, на месте которого в 1995 г. возникла Всемирная торговая организация (ВТО). Россия подала официальную заявку на вступление в ВТО и с июля 1995 г. начаты предварительные переговоры по этому вопросу.

Положение развивающихся стран с низким уровнем доходов, импортирующих продовольственные товары, может значительно ухудшиться в результате торгового соглашения, принятого в ходе уругвайского раунда переговоров. Об этом говорится в отчете, опубликованном продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО).

Соглашение по ГАТТ, которое вступило в силу в июле 1995 г., приведет к 9%-ному подъему в мировой торговле сельскохозяйственными продуктами, принесет выгоды промышленно развитым странам, а не беднейшим государствам мира. По оценкам, приведенным в отчете, расходы стран Африки на импорт сельскохозяйственных продуктов возрастут к 2000 г. с 8,4 до 14 млрд. долл., причем 15% этого роста произойдет в результате уругвайских соглашений.

Развивающиеся страны ожидают роста своих обязательств по оплате продовольствия, в то время как льготные условия для доступа на рынки развитых стран снижаются.

По прогнозам Джеймса Гринфилда, отвечающего в ФАО за товарную политику, Австралия и Новая Зеландия выиграют в торговле, а Европа потерпит убытки. Африка окажется в весьма затруднительном положении при расчетах с поставщиками, если только не расширит производство продовольствия и внутрирегиональную торговлю продуктами и не диверсифицирует экспорт сельскохозяйственных культур.

Согласно отчету ФАО, объемы экспорта сельскохозяйственной продукции из Северной Америки к 2000 г. вырастут с 15 до 22 млрд. долл. благодаря росту поставок злаковых культур, жиров и масел, мяса и молока.

Многое из этого может поступить в Западную Европу, которая должна открыть свои сельскохозяйственные рынки и увеличить к 2000 г. чистый импорт с 10 до 15 млрд. долл. При этом страны Европейского союза сократят объемы экспорта зерновых, растительного масла, молока и сахара.

По мнению ФАО, многие страны должны пересмотреть свою продовольственную политику в свете выводов, сделанных этой организацией. Многим из развивающихся стран следует использовать любые возможности для наращивания производства пищевых продуктов и повышения обеспеченности продовольствием.

Современное положение в сельском хозяйстве России

Россия в предреформенный период не выпадала из ряда наиболее развитых стран по производству важнейших продуктов сельского хозяйства на душу населения¹. В 1995 г. валовая продукция сельского хозяйства всех категорий по сравнению со среднегодовым производством за 1986-1990 гг. уменьшилась на 35%, а в сельскохозяйственных предприятиях всех форм собственности - более чем в два раза.

По современным международным нормам, угроза национальной продовольственной безопасности наступает тогда, когда страна импортирует более 30% продовольствия. США стабильно импортируют 17-19% потребляемого ими продовольствия. СССР импортировал 14-16%, что было недостаточно для насыщения розничной торговли

продовольствием; дополнительные 3-4% импорта сняли бы пресловутую в то время проблему очередей. Россия в 1995 г., по данным Госкомстата, импортировала 54% потребляемого ее населением продовольствия, при этом брала кредит на его оплату.

По обеспечению продуктами питания населения наша страна скатилась с 7-го места в ряду других развитых стран мира накануне реформ на 40-е место в мире. Потребление мяса, молока, яиц и масла уменьшилось на 30-40% к дореформенному уровню. По данным Госкомстата, в 1995 г. среднедушевое потребление продовольствия в стране составило 2347 ккал в сутки.

По классификации ФАО, уровень питания 2150 ккал характерен для лиц, находящихся в условиях постоянного недоедания. Учитывая огромное различие в питании разных социальных групп населения, можно определенно утверждать, что не менее 2/3 населения страны сегодня балансирует между этой и еще более бедственной гранью в 1520 ккал, ниже которой, по той же классификации, находятся голодающие.

Обобщенным показателем продовольственного благополучия является обеспечение населения питанием на уровне медицински обоснованных норм. Население страны в дореформенный период потребляло в среднем 3300 ккал, что больше многих развитых капиталистических стран. В настоящее время на отечественные продукты приходится только 1100-1200 пищевых ккал. Это ниже грани, с которой начинается тотальный голод, это означает, что Россия уже находится в прочной зависимости от продовольственного импорта, посажена на иглу продовольственных инъекций из развитых стран.

Из причин сложившейся в аграрном комплексе катастрофической ситуации выделим важнейшие, внедренные в общественное сознание народа:

убеждение, будто общественная собственность на землю является детищем коммунистической доктрины, а потому неприемлема. Между тем ее отстаивали не имеющие отношения к коммунизму кардинал Манинг, Жан-Жак Руссо и десятки других видных мыслителей Запада, Л.Толстой, А.Энгельгардт, А.Чаянов, Н.Кондратьев и сотни других мыслителей в России. Большевики позаимствовали эту идею у эсеров, оформивших ее в свою программу в 1905 г. При этом эсеры опирались на наказания самих крестьян и уже тогда поняли, что общественная собственность на сельскохозяйственную землю, леса, воды и недра наиболее полно и точно выражает естественноисторические потребности российского земледелия и цивилизованный социально-культурный менталитет российского крестьянства; убеждение, будто мелкие фермы частного землевладения и производства составляют магистральный путь сельскохозяйственного развития современных капиталистических стран, тогда как в соответствии с достижениями научно-технического прогресса им является путь на концентрацию и специализацию производства и на все большую индифферентность к формам собственности на землю. Сама форма собственности не в состоянии обеспечить рациональное хозяйствование, только совокупность всех необходимых факторов, определяющих технологию индустриального производства, позволит получить высокий эффект. Именно необеспеченность материальными и финансовыми ресурсами являлась важнейшей причиной медленных темпов развития советского сельского хозяйства в дореформенный период и стала причиной катастрофы современного аграрного производства.

Ни в одном указе Президента, направленном на реорганизацию и приватизацию колхозов и совхозов, системы землепользования, ни в одном аналогичном правительственном постановлении не ставится целью повышение эффективности и рост сельскохозяйственного производства, улучшение условий жизни сельского населения. Всюду целью является создание частного собственника, разрушение общественного хозяйствования, то есть цели, соответствующие социальным мифам.

Оптимальный подход к отношениям собственности должен опираться на законы естественноисторического развития, однако выраженный в указах и постановлениях подход опирается на посылку, будто "отношения собственности определяются законами", то есть упомянутыми указами и постановлениями. 1 Радугин Н. Продовольственная безопасность страны в зеркале статистики. "Обозреватель - Observer". 1996. № 6. С. 34.

Мировые тенденции развития сельскохозяйственного производства Развитые капиталистические страны, исходя из использования достижений научно-технического прогресса, стремятся концентрировать и специализировать сельскохозяйственное производство, использовать интенсивные ресурсосберегающие технологии, а также социализировать землепользование и вообще максимально вывести сельское хозяйство из сферы прямого воздействия рынка. В силу природных условий в аграрной сфере наиболее замедленный оборот капитала - один раз в 1-2 года, вместо 50-60 раз в год, в сфере торговли. Это делает сельскохозяйственное производство неконкурентоспособным по сравнению с другими отраслями экономики.

По материалам Департамента земледелия США, к примеру, в ближайшем будущем, намечается концентрировать производство 85% сельхозпродукции в 55-60 тыс. крупных аграрных предприятиях.

Уже десять стран ликвидировали частную собственность на землю. В других развитых государствах частная

собственность все в большей степени обуславливается законами, заменяющими частную собственность, - арендой, продажу земли - продажей права пользования землей и другими подобными элементами социализации.

В условиях таких мировых тенденций развития сельского хозяйства российские реформаторы стремятся поделить десятки тысяч сельхозпредприятий на сотни тысяч маломощных и потому не способных воспользоваться новейшими, интенсивными технологиями хозяйств.

Некоторые характеристики сельскохозяйственного производства приведены в таблице.

Таблица 1

ПОКАЗАТЕЛИ	До реформ	В 1997 г.	Степень механизации и автоматизации
Производство продукции: на сельхозпредприятиях	76	55	75
			100
	24	43	15
		45	
в специализированных комплексах			
в подсобных хозяйствах населения (включая коллективные сады и огороды) с учетом фермерских хозяйств			

Степень автоматизации и механизации в хозяйствах показывает, что российское сельское хозяйство перешло в доиндустриальную эпоху.

При этом российские реформаторы отпустили сельское хозяйство в стихию свободного рынка, что сразу же сделало его нерентабельным банкротом, привело на экономическое дно и, следовательно, на перспективу самоликвидации. Анализ преобразований говорит о схожести происходящего в российском сельском хозяйстве с теми реформами, которые осуществляются в последние десятилетия в африканских, латиноамериканских и других развивающихся странах. Такая политика идет от США и их соратников .по внедрению Нового мирового порядка с целью эксплуатации золотым миллиардом населения всем остальным миром.

"Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР. Программа мероприятий на переходный период", которой страна руководствуется сегодня на практике, была разработана для России Международным валютным фондом (МВФ) и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) в соответствии с аграрно-правовыми теориями, предназначенными для стран третьего мира. И в этом плане исполнительная власть последовательно им следует.

Все необходимые для достижения вышеназванных целей указы, постановления были приняты в России в сроки, рекомендованные МВФ и МБРР. В результате их реализации налицо рассматриваемая катастрофа в российской аграрной сфере экономики.

Усиленно распространяется и внедряется нижегородская модель реорганизации российского сельского хозяйства, разработанная группой западноевропейских и американских экспертов с участием российских коллаборационистов, которая открывает дорогу не только к социальной антагонизации и углублению деградации, но и к установлению в России капиталистического землевладения и ликвидации российского крестьянства как класса. Этому процессу способствует пресловутый Указ Президента РФ от 7 марта 1996 г.

Необходимые меры

Для предотвращения продовольственной катастрофы следует принимать экстренные и долгосрочные меры. Агропромышленный комплекс органически врос в народнохозяйственную экономику, поэтому необходимы две срочные группы мер:

- общие для страны меры по предотвращению национальной катастрофы, составной частью которой будет катастрофа продовольственная; специфические для аграрной сферы, среди которых выделяем следующие:
 - обеспечить паритет цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию;
 - отказаться от попыток перейти к принципам свободной купли-продажи земли и форм приватизации, инициируемых Указом Президента от 7 марта 1996 г., стимулирующих этот принцип;
 - до проведения реформы цен и устранения сложившегося их диспаритета, установить 60- 70%-ную скидку на материально-технические ресурсы - технику, горюче-смазочные материалы, удобрения,

комбикорма, средства защиты растений, полимерные, лесные и другие строительные материалы - для сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности;

- обеспечить государственную поддержку предприятиям сельского хозяйства независимо от форм собственности. Осуществить их гарантированное материально-техническое обеспечение, льготное финансирование и кредитование, а также дотирование на постоянной основе;
- передать контрольные пакеты акций перерабатывающих предприятий, элеваторов и продовольственно-сбытовых баз, а также государственно-муниципальных предприятий торговли и общепита сельскохозяйственным производителям, стимулировать создание агропромышленных объединений, в которых местная администрация консолидировала бы такие пакеты акций;
- восстановить государственный контроль за ценами на основные продукты питания с привлечением к этому делу товаропроизводителей, торговли, профсоюзов, общественности. Так делается во всех экономически развитых странах.

СРЕДИ ДОЛГОСРОЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ВЫДЕЛИМ ГЛАВНЫЕ:

1. Необходима возведенная в ранг государственной комплексная программа восстановления и развития агропромышленного производства до 2000 года.
2. В кратчайшие сроки должен быть завершен и принят к исполнению блок основных базовых концептуально увязанных правовых актов: земельного, водного и лесного кодексов; законов "О национальной продовольственной безопасности", "О государственном регулировании агропромышленного производства", "О государственных закупках сельскохозяйственных продуктов и продовольствия", "О сельскохозяйственной кооперации", "О социальном развитии села", защищающих правовые, экономические и социальные интересы тружеников села всех форм собственности и тем самым дающих широкие возможности крестьянину творчески трудиться, быть уверенным в завтрашнем дне. Ежегодные законы "О федеральном бюджете" должны предусматривать финансовое обеспечение этих базовых законов.
3. В целях поэтапного эволюционного подхода и обеспечения целевого социально-экономического развития аграрной реформы предлагаем ранжировать комплексные задачи применительно к переходному периоду от плановой к рыночной экономике и использовать разработанную в процессе исследований логическую схему развития аграрной реформы.

Сформулированная стратегическая цель распространяется на весь переходный период с выделением трех этапов, решающих конкретные задачи:

Первоочередные задачи на 1995-1996 годы

ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ:

- остановить падение производства, восстановить инвестиционную активность в отрасли.

ГЛАВНЫЕ ЗАДАЧИ:

- концентрация организационно-экономических мероприятий на выходе АПК из кризиса, восстановление управляемости в отрасли, формирование рыночных институтов. Обеспечение эквивалентного обмена между промышленностью, сферой услуг и аграрным сектором экономики;
- сохранение научно-технического и кадрового обеспечения;
- реальный приоритет отрасли в льготной кредитной, более совершенной налоговой и инвестиционной политике.

РЕЗЮМЕ:

- можно констатировать, что программа на 1995-1996 гг. не выполнена.

Среднесрочные задачи на 1998-2000 годы

ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ:

- сформировать инфраструктуру рыночного механизма в отрасли, осуществить структурную перестройку и обеспечить расширенное воспроизводство в аграрном секторе экономики.

ГЛАВНЫЕ ЗАДАЧИ:

- завершить создание многоукладной экономики в деревне;
- сформировать инфраструктуру рынка;
- осуществить структурную перестройку в отрасли, обеспечить реальный приоритет развития пищевой и перерабатывающей отраслям промышленности и складскому хозяйству;
- обеспечить реальный рост плодородия земель;
- обеспечить расширенное производство сельскохозяйственного машиностроения, минеральных удобрений, средств защиты от болезней и вредителей, а также инженерно-технического сервиса;
- осуществить государственные программы развития социальной инфраструктуры на селе.

Долгосрочные задачи на 2001-2015 годы

ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ:

- завершение переходного периода, обеспечение продовольственной безопасности страны, решение продовольственной проблемы.

ГЛАВНЫЕ ЗАДАЧИ:

- гарантированное самообеспечение продовольствием, достаточным для экономического роста и социальной стабильности в стране;
- завершение перехода в агропромышленном комплексе от трудосберегающих технологий к ресурсосберегающим и экологически чистым;
- формирование развитой социальной инфраструктуры в сельской местности, обеспечивающей достойные условия жизни населения;
- создание новой системы мотивационной активности и наивысшей производительности труда в сельскохозяйственном производстве и агропромышленном комплексе.

Необходимо восстановить в полном объеме государственную поддержку обустройства села и реализовать ранее действующие социальные программы (жилье и соцкультура, дороги, электрификация, газификация, телефонизация и т.п.), без чего не удастся повысить значимость сельскохозяйственного труда, закрепить кадры и разбудить созидательную энергию аграриев. При таком подходе мы можем рассчитывать на постепенное формирование высокоэффективного аграрного сектора экономики, обеспечивающего продовольственную безопасность страны.

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

РИМСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия¹

1

Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности

Мы, главы государств и правительств², или наши представители, собравшиеся на Всемирную встречу на высшем уровне по проблемам продовольствия по приглашению Продовольственной и Сельскохозяйственной Организации ООН, вновь подтверждаем право каждого на доступ к безопасным для здоровья и полноценным продуктам питания, в соответствии с правом на адекватное питание и основным правом каждого на свободу от голода.

Мы подтверждаем нашу политическую волю и наше общее и национальное обязательство по достижению продовольственной безопасности для всех и продолжению усилий по искоренению голода во всех странах, намереваясь не позднее чем к 2015 году вдвое снизить число недоедающих по сравнению с нынешним уровнем.

Мы считаем недопустимым то, что более 800 млн. человек по всему миру, особенно в развивающихся странах, не получают достаточно продуктов питания для удовлетворения своих основных продовольственных потребностей. Такая ситуация неприемлема. Поставки продовольствия существенно увеличились, но ограничение по доступу к продовольствию и продолжающееся несоответствие доходов домашнего хозяйства и национального дохода ценам на закупку продовольствия, нестабильность спроса и предложения, а также стихийные бедствия и антропогенные катастрофы препятствуют выполнению основных продовольственных потребностей. Проблемы голода и отсутствие продовольственной безопасности имеют глобальное измерение и высока вероятность их сохранения и даже значительного увеличения в некоторых регионах, если не будут предприняты срочные, решительные и согласованные действия, с учетом ожидающегося роста мирового населения и нагрузки на природные ресурсы.

Мы вновь подтверждаем, что мирная, стабильная и благоприятная политическая, социальная и экономическая обстановка является необходимой основой, которая позволит государствам придать соответствующее первоочередное значение продовольственной безопасности и искоренению бедности. Для обеспечения устойчивой продовольственной безопасности для всех необходимы демократия, обеспечение и защита всех основных прав и свобод человека, включая право на развитие, а также полное и равное участие мужчин и женщин.

Бедность является основной причиной необеспечения продовольственной безопасности, а устойчивый прогресс в деле искоренения бедности является решающим фактором улучшения доступа к продовольствию. Конфликты, терроризм, коррупция и ухудшение условий окружающей среды также в значительной степени отрицательно сказываются на обеспечении продовольственной безопасности. Увеличивающееся производство продовольствия, включая основные продукты питания... (неразборчиво). Это должно пройти в рамках осуществления устойчивого управления природными ресурсами, устранения неустойчивых моделей потребления и производства, особенно в индустриальных странах, и скорейшей стабилизации населения планеты. Мы признаем существенный вклад женщин в дело обеспечения продовольственной безопасности, особенно в сельских районах развивающихся стран, а также необходимость обеспечения равенства между мужчинами и женщинами. Возрождение сельских районов также должно пользоваться приоритетом для того, чтобы повысить социальную стабильность и помочь сбалансировать уровень миграции населения из сельских районов в города, который в настоящее время во многих странах чрезвычайно высок.

Мы подчеркиваем срочную необходимость выполнения нашей обязанности по достижению продовольственной безопасности в настоящем и будущем. Достижение продовольственной безопасности представляет собой комплексную задачу, по выполнению которой первую ответственность несут правительства отдельных стран. Они должны развивать благоприятные условия окружающей среды и проводить политику, которая обеспечивает мир, а также социальную, политическую и экономическую стабильность, справедливость и равенство полов. Мы выражаем глубокую обеспокоенность сохранением голода, который в таком масштабе представляет угрозу и отдельным государствам, многими способами, стабильности самого международного сообщества. В глобальном масштабе правительствам также следует активно сотрудничать друг с другом и с организациями ООН, финансовыми учреждениями, межправительственными и неправительственными организациями, общественным и частным секторами по программам, направленным на достижение продовольственной безопасности для всех.

Снабжение продовольствием не должно использоваться в качестве средства для политического и экономического давления. Мы подтверждаем важность международного сотрудничества и солидарности, а также необходимости

воздерживаться от односторонних мер, не соответствующих международному законодательству и Уставу ООН, а также тех, которые ставят под угрозу продовольственную безопасность. Мы признаем необходимость проведения политики, способствующей инвестированию в развитие людских ресурсов, исследования и инфраструктуру с целью достижения продовольственной безопасности. Мы должны поощрять появление рабочих мест и доходов и способствовать справедливому предоставлению доступа к производственным и финансовым ресурсам. Мы согласны с тем, что торговля является ключевым элементом в достижении продовольственной безопасности. Мы согласны следовать продовольственной и общей торговой политике, которая будет поощрять производителей и потребителей к использованию доступных ресурсов правильно и устойчиво с точки зрения экономики.

Мы признаем важность устойчивого развития сельского хозяйства, рыбных промыслов, лесных хозяйств и сельских районов в областях с высокими или низкими потенциальными возможностями. Мы признаем основополагающую роль фермеров, рыбаков, лесников, местного населения и их сообществ, а также всех других людей, занятых в продовольственном секторе, а также их организаций, при поддержке эффективных исследований и развития, в достижении продовольственной безопасности. Наша политика устойчивого развития будет способствовать полному привлечению и предоставлению рабочих мест людям, особенно женщинам, справедливому распределению доходов, доступу к услугам системы здравоохранения и образования и предоставлению возможностей для молодежи. Особое внимание должно уделяться тем, кто не может производить и обеспечивать количество продуктов питания, необходимое для продовольственной корзины, включая тех, кто пострадал от последствий войны, гражданских беспорядков, стихийных бедствий или климатических изменений, связанных с экологией. Мы осознаем необходимость срочных действий, направленных на борьбу с сельскохозяйственными вредителями, засухой и истощением природных ресурсов, включая опустынивание, чрезмерный лов рыбы и эрозию биологического разнообразия.

Мы полны решимости принимать меры с целью мобилизовать и оптимизировать выделение и использование технических и финансовых ресурсов из всех источников, включая освобождение от выплаты внешнего долга развивающихся стран, усиление действий государств по проведению политики устойчивой продовольственной безопасности.

Будучи уверенными, что многогранный характер продовольственной безопасности требует согласованных государственных действий, а также эффективных усилий международного сообщества, дополняющих или усиливающих действие государства, мы берем на себя следующие обязательства:

- мы будем способствовать установлению благоприятной политической, социальной и экономической обстановки, имеющей целью создать лучшие условия для искоренения бедности и установления прочного мира, основанного на полноправном и равном участии женщин и мужчин, которые являются наиболее важным в достижении устойчивой продовольственной безопасности для всех;
- мы будем проводить политику, имеющую целью искоренение бедности и неравенства и усовершенствование физического и экономического доступа для всех в любое время к достаточному, соответствующему требованиям продовольственной корзины и безопасному питанию, его эффективному использованию;
- мы будем следовать устойчивой политике и практике продовольственного, сельскохозяйственного, рыболовецкого, лесоводческого и сельского развития на территориях с высоким или низким потенциалом возможностей, которые являются основными для соответствующих надежных поставщиков продуктов питания на уровне хозяйства, государства, региона и мира в целом, а также сражаться с сельскохозяйственными вредителями, засухой и опустыниванием, учитывая многогранный характер сельского хозяйства;
- мы будем прилагать усилия для обеспечения того, чтобы продовольственная, сельскохозяйственная и общеторговая политика вела к установлению продовольственной безопасности для всех путем честной и ориентированной на рынок мировой торговой системы;
- мы будем прилагать усилия для того, чтобы предупреждать и быть готовыми к стихийным бедствиям и антропогенным чрезвычайным ситуациям, а также быть готовыми к временным и срочным продовольственным требованиям для того, чтобы способствовать восстановлению, реабилитации, развитию и возможности удовлетворять потребности в будущем;
- мы будем способствовать оптимальному выделению и использованию общественных и частных инвестиций для благоприятствования людским ресурсам, устойчивому снабжению продовольствием, сельскому хозяйству, рыболовецким промыслам и лесным хозяйствам, а также развитию сельских районов, в областях с высоким и низким потенциалом возможностей;
- мы будем выполнять, контролировать и следовать этому Плану действий на всех уровнях в сотрудничестве с международным сообществом. Мы заявляем о своих действиях и поддержке в выполнении Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия.

Рим, 13 ноября 1996 года

1. Этот документ был одобрен Комитетом по всемирной продовольственной безопасности при завершении его 22-й сессии 31 октября 1996 г. и на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия 13 ноября 1996 г. в Риме.
2. Когда используется слово "правительство", то оно также означает и Европейское сообщество в сферах его компетенции.

2

Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия

План действий

Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия заложили основу для различных путей достижения общей цели - продовольственной безопасности на индивидуальном уровне, на уровне домашних хозяйств, национальном, региональном и глобальном уровнях. Проблема продовольственной безопасности существует несмотря на то, что все народы во все времена имели физический и экономический доступ к достаточному, безопасному и полноценному продовольствию, для того чтобы обеспечить свои потребности в продовольствии и его выборе, что необходимо для активного и здорового образа жизни. В этом отношении на всех уровнях требуется координация действий. Каждая страна должна принять стратегию в зависимости от ее ресурсов и способности к достижению индивидуальных целей, одновременно участвуя в сотрудничестве на региональном и международном уровнях для выработки коллективных решений по глобальным проблемам продовольственной безопасности. Принимая во внимание постоянный рост взаимозависимости организаций, обществ и экономик разных стран, координация усилий и разделение ответственности являются существенно необходимыми.

3

Обязательства и мероприятия

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 1:

Мы обязуемся обеспечить политическую, социальную и экономическую обстановку, позволяющую создать оптимальные условия для искоренения бедности и установления прочного мира, основанную на полном участии женщин и мужчин, что является наилучшим способом достижения продовольственной безопасности для всех.

Цели и мероприятия

14. Цель 1.1:

Предотвращать и разрешать конфликты мирным путем и создавать стабильную политическую обстановку при соблюдении всех прав человека и основных демократических свобод, на транспарентной и эффективной правовой основе, при транспарентном и подотчетном управлении и распоряжении всеми государственными и частными, национальными и международными организациями, эффективным и равноправном участии всех народов на всех уровнях в решениях и мероприятиях, которые затрагивают их продовольственную безопасность.

15. Цель 1.2:

Обеспечивать стабильные экономические условия и внедрение стратегий развития, которые повышают потенциал частных и государственных, индивидуальных и коллективных инициатив, направленных на достижение устойчивого, справедливого экономического и общественного развития, имеющего большое значение для населения и окружающей среды.

16. Цель 1.3:

Обеспечивать равноправие полов и прав женщин.

17. Цель 1.4:

Содействовать солидарности народов и обеспечению равных возможностей для всех на всех уровнях в общественной, экономической и политической жизни, в особенности при соблюдении прав незащищенных и малоимущих групп населения и отдельных лиц.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 2:

Мы обязуемся проводить политику, направленную на искоренение бедности и неравенства, обеспечение физического и экономического доступа для всех и во все времена к достаточному, диетически адекватному и полноценному

продовольствию, а также его использованию.

Цели и мероприятия

19. Цель 2.1:

Искоренять бедность как среди городского, так и сельского малоимущего населения и обеспечивать устойчивую продовольственную безопасность для всех как приоритетную политику, а также содействовать через разумную национальную политику надежной и оплачиваемой занятости населения и справедливому и равноправному доступу к производственным ресурсам, таким, как земельные, водные и кредитные ресурсы в целях максимизации доходов неимущего населения.

20. Цель 2.2:

Удовлетворять продовольственные и диетические потребности домашних хозяйств, семей и отдельных лиц, испытывающих недостаток продовольствия, и стремиться оказывать помощь тем, кто не способен удовлетворить свои потребности в продовольствии.

21. Цель 2.3:

Обеспечивать безопасность физической и экономической доступности, соответствие и адекватность продовольственных поставок, имеющие целью удовлетворение энергетических и продовольственных потребностей населения.

22. Цель 2.4:

Обеспечивать доступ для всех, в особенности для неимущих, а также членов незащищенных и малоимущих групп населения к начальному образованию и первичной медицинской помощи в целях укрепления их уверенности в себе.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 3:

Обязуемся проводить совместную и устойчивую политику в области продовольствия, сельского, рыбного и лесного хозяйства, а также развития сельских районов с высокими и низкими потенциальными возможностями, что является существенно необходимым для адекватных и надежных поставок продовольствия на уровне домашних хозяйств, национальных, региональных и глобальном уровнях, а также бороться с сельскохозяйственными вредителями, засухами и опустыниванием с учетом многофункционального характера сельского хозяйства.

Цели и мероприятия

32. Цель 3.1:

Добиваться при помощи совместных усилий устойчивого, интенсивного и разнообразного производства продовольствия, повышения производительности, эффективности, безопасности, контроля над сельскохозяйственными вредителями и уменьшения растрат и потерь, принимая во внимание настойчивую необходимость сохранения природных ресурсов.

33. Цель 3.2:

Бороться с природной угрозой продовольственной безопасности, в особенности с засухой и опустыниванием, сельскохозяйственными вредителями, разрушением биологического разнообразия и ухудшения качества земель, водных природных ресурсов, а также в целях восстановления базы природных ресурсов, включая воду и водоразделы в истощенных и чрезмерно используемых районах для повышения производительности.

34. Цель 3.3:

Содействовать разумной политике и программам по обмену и использованию технологий, развитию навыков и подготовке, необходимых для удовлетворения потребностей в продовольственной безопасности развивающихся стран и совместимых с устойчивым развитием, в особенности в сельских и неблагополучных районах.

35. Цель 3.4:

Активно участвовать в сотрудничестве между государственным и частным сектором с целью интенсификации и расширения исследования и научного сотрудничества в области сельского, рыбного и лесного хозяйства в поддержку проводимой политики и международных, региональных, национальных и местных мероприятий по увеличению производственного потенциала и сохранению природных ресурсов в сельском хозяйстве, рыбном и лесном хозяйстве, а также в поддержку усилий, направленных на искоренение бедности и содействие продовольственной безопасности.

36. Цель 3.5:

Разрабатывать и внедрять комплексные стратегии развития сельских районов с высокими и низкими потенциальными возможностями, инфраструктурой, организациями и услугами в поддержку развития сельских районов и обеспечения продовольственной безопасности домашних хозяйств, чтобы увеличить местные производственные возможности

фермеров, работников рыбного и лесного хозяйства, а также всех тех, кто активно занят в продовольственном секторе, включая членов незащищенных и малоимущих групп, женщин и коренного населения, а также их представительных организаций, чтобы обеспечить их эффективное участие.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 4:

Мы обязуемся приложить все усилия к тому, чтобы продовольствие, торговля сельскохозяйственными продуктами и общая торговая политика содействовали продовольственной безопасности для всех при помощи справедливой и ориентированной на рынок мировой торговой системы. Цели и мероприятия

39. Цель 4.1:

Удовлетворять требования и использовать возможности, возникающие в связи с международными торговыми рамками, установленными на последних всемирных и региональных торговых переговорах.

40. Цель 4.2:

Удовлетворять основные потребности в импорте продовольствия всех стран с учетом мировых цен и неустойчивости поставок, уделяя особое внимание уровню потребления продовольствия незащищенными группами населения в развивающихся странах.

41. Цель 4.3:

Поддерживать процесс продолжения реформ в соответствии с Соглашением "Уругвайского раунда", в особенности Статьи 20 Соглашения по сельскому хозяйству.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 5:

Мы будем прилагать усилия для предотвращения и обеспечения готовности к стихийным бедствиям и антропогенным чрезвычайным ситуациям, а также обеспечения временных и чрезвычайных потребностей в продуктах питания таким образом, чтобы способствовать восстановлению, реабилитации, развитию и созданию возможностей удовлетворения будущих потребностей. Цели и мероприятия

44. Цель 5.1:

Сократить потребности в чрезвычайной продовольственной помощи путем активизации усилий по предотвращению и решению проблем, связанных с антропогенными чрезвычайными ситуациями, и в особенности с международными, национальными и локальными конфликтами.

45. Цель 5.2:

Разработать в кратчайшие сроки стратегии по предотвращению и усилению готовности, ориентированные на LIFDC-страны и другие государства, а также районы, в которых возможно возникновение чрезвычайных ситуаций.

46. Цель 5.3:

Усовершенствовать и в случае необходимости разработать эффективные и действенные механизмы реагирования в чрезвычайных ситуациях на международном, региональном, национальном и местном уровнях.

В этих целях международные организации в тесном сотрудничестве с правительствами и по мере необходимости с гражданским населением:

- Усилят координацию и увеличат эффективность международной помощи в чрезвычайных ситуациях для обеспечения быстрого, скоординированного и адекватного реагирования, в частности, путем усовершенствования обмена информацией в рамках международного сообщества. Правительства в сотрудничестве со всеми субъектами гражданского общества по мере необходимости:
- Приложат усилия для обеспечения соответствующего наблюдения за ходом проведения чрезвычайных операций и будут привлекать сообщества, местные власти и учреждения, а также инициативные группы и структуры оказания помощи на низовом уровне к проведению операций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях с целью выявления и охвата населения и районов, подвергающихся наибольшему риску. Следует полностью задействовать потенциал женщин при определении потребностей, а также для осуществления и оценки операций по оказанию помощи.
- По мере необходимости продолжат, на местном и национальном уровне, осуществление соответствующих и эффективных, с точки зрения показателя затраты/результат, стратегических программ и политики продовольственной безопасности в чрезвычайных ситуациях;
- Продолжат осуществление трехсторонних операций по оказанию продовольственной помощи.
- Будут защищать жизни гражданского населения, включая работников, занимающихся оказанием гуманитарной помощи в период конфликтов.

- Приложат усилия для обеспечения гарантированного доступа к продовольствию в чрезвычайных ситуациях, уделяя особое внимание домашним хозяйствам, в которых главой семьи являются женщины.
- Рассмотрят вопросы создания национальных подразделений добровольцев на основе "белых шлемов", согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН № 49/139В и 50/19, и уже начатого Добровольцами ООН в целях поддержки операций по оказанию помощи и восстановлению в чрезвычайных ситуациях, в тех случаях, когда это представляется целесообразным, и в соответствии с руководящими принципами оказания гуманитарной помощи, изложенными в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 46/182.

47. Цель 5.4:

Укрепить связь между операциями по оказанию помощи и программами развития и в случае необходимости параллельно с операциями по разминированию, с тем чтобы обеспечить их взаимодополняемость и облегчить переход от оказания помощи к развитию.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 6:

Мы будем способствовать оптимальному выделению и использованию государственных и частных инвестиций для развития людских ресурсов, устойчивых продовольственных, сельскохозяйственных... и лесных систем, а также сельского развития в потенциально перспективных и малоперспективных районах.

Цели и мероприятия

52. Цель 6.1:

Выработать рамки и создать условия осуществления политики, с тем чтобы способствовать осуществлению оптимальных государственных и частных инвестиций в равноправное и устойчивое развитие продовольственных систем, развитие сельских районов и людских ресурсов, в масштабе, необходимом для того, чтобы способствовать обеспечению продовольственной безопасности.

53. Цель 6.2:

Предпринять усилия по мобилизации и оптимальному использованию технических и финансовых ресурсов, получаемых из любых источников, включая освобождение от выплаты задолженности, с целью увеличить инвестиции в виды деятельности, связанные с обеспечением устойчивого сельского хозяйства, рыбных промыслов, лесной промышленности и производства продуктов питания в развивающихся странах на уровне, необходимом для того, чтобы способствовать обеспечению продовольственной безопасности.

С этой целью правительства, в сотрудничестве с международным сообществом и всеми субъектами гражданского общества, а также международными и частными финансовыми учреждениями, при необходимости:

- примут обязательства по привлечению достаточного и стабильного финансирования из частных, государственных, национальных и иностранных источников в целях достижения и обеспечения устойчивой продовольственной безопасности;
- будут поощрять инвестиции с целью создания инфраструктур и управленческих систем, облегчающих устойчивое использование и управление водными ресурсами;
- окажут поддержку размещению капиталовложений, способствующих достижению устойчивой продовольственной безопасности, а также дальнейшему сохранению, устойчивому использованию и управлению природными ресурсами, включая почву, воду, водоразделы, рыбные промыслы и леса;
- приложат усилия для обеспечения соответствующей международной финансовой помощи отраслям, связанным с продовольственной безопасностью, в тех случаях, когда это необходимо;
- активизируют усилия, направленные на достижение согласованной цели ОПР - 0,7% ВВП. В стремлении содействовать устойчивой продовольственной безопасности партнеры в области развития должны принять на себя обязательства мобилизовать и оптимизировать использование технических и финансовых ресурсов на необходимом уровне с целью достижения данной цели и обеспечить, чтобы поток предоставляемых финансовых ресурсов направлялся в экономически и экологически устойчивые области деятельности;
- сконцентрируют ОПР в действительно нуждающихся в ней странах, в особенности странах с низким доходом на душу населения, а также увеличат их возможности по ее эффективному использованию;
- будут искать новые возможности мобилизации государственных и частных финансовых ресурсов для целей продовольственной безопасности, в частности, путем соответствующего сокращения чрезмерных военных расходов, включая общие военные расходы и торговлю оружием, равно как и инвестиции в производство и закупку оружия, с учетом требований национальной безопасности;
- будут поощрять развитие механизмов привлечения внутренних сбережений, включая сбережения населения сельских районов;

будут поощрять развитие механизмов предоставления доступа к адекватному кредитованию, включая микрокредиты, на равноправной основе мужчинам и женщинам, предназначенному для целей деятельности в продовольственной отрасли;

- будут развивать капиталовложения в области деятельности мелких производителей продовольствия, в особенности женщин, а также их организации и программы продовольственной безопасности; будут развивать их возможности в области разработки и осуществления таких программ;
- будут придавать приоритетное значение инвестициям, направляемым на обеспечение потребностей населения в области образования, здравоохранения и питания, в целях поощрения экономического роста на широкой основе и устойчивой продовольственной безопасности;
- определят финансовые, физические и технические ресурсы, наличествующие на международном уровне, и будут по мере необходимости поощрять их передачу в большем объеме развивающимся странам и странам с переходной экономикой, способствуя при этом развитию благоприятных условий, в частности, путем развития возможностей государств, включая людские ресурсы;
- интенсифицируют поиск практических и эффективных решений проблем задолженности развивающихся стран и поддержат недавние инициативы международных финансовых учреждений (Международный валютный фонд и Всемирный банк), направленные на снижение общего долгового бремени бедных стран с большой задолженностью;
- рассмотрят возможности стран направить ресурсы, высвобождающиеся в результате реструктуризации долгов, на достижение целей продовольственной безопасности.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВО 7:

Мы будем в сотрудничестве с международным сообществом осуществлять, контролировать и отслеживать исполнение настоящего Плана действий на всех уровнях.

Цели и мероприятия

58. Цель 7.1:

Предпринять действия в рамках каждой из стран с целью укрепления продовольственной безопасности и обеспечить возможность выполнения обязательств по Плану действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия.

59. Цель 7.2:

Совершенствовать сотрудничество на субрегиональном, региональном и международном уровнях, а также мобилизовать и оптимизировать использование наличных ресурсов с целью поддержки национальных усилий по достижению в кратчайшие сроки устойчивой продовольственной безопасности во всем мире.

60. Цель 7.3:

Активно следить за исполнением Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия.

61. Цель 7.4:

Прояснить содержание права на адекватное питание и основополагающее право каждого не испытывать голода, как записано в Международной конвенции по экономическим, социальным и культурным правам и в других соответствующих международных и региональных документах, а также оказывать особое внимание обеспечению, а также полному и постепенному осуществлению данного права в качестве средств достижения продовольственной безопасности для всех.

62. Цель 7.5:

Нести совместно ответственность за достижение продовольственной безопасности для всех таким образом, чтобы План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия осуществлялся на возможно более низком уровне, на котором могут быть наилучшим образом реализованы поставленные в нем задачи.

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

"Теневой" рынок программного обеспечения ЭВМ и баз данных

Р.ЛУГОВЕЦ, кандидат юридических наук

Увеличение в стране веса "теневой" экономики (ТЭ) во всех, независимо от форм собственности, сферах производства и услуг является основным фактором, определяющим дальнейший рост организованной преступности, которая в совокупности с другими негативными социально-экономическими условиями формирует реальную угрозу жизненно важным экономическим интересам личности, общества и государства, экономике страны в целом.

По общему определению к ТЭ относится любая приносящая прибыль деятельность (производство, сбыт, торговля товарами и услуги) вне финансового контроля государства. В России, как и в других странах, ТЭ функционирует параллельно с законопослушной, "прозрачной" экономикой в двух взаимосвязанных сферах: в криминальной, уголовно-наказуемой форме - "черная" экономика (наркобизнес, торговля оружием, фальсификация алкогольных напитков, других товаров) и на "границах закона" - "серая" экономика, как правило, в виде многочисленных правонарушений в области налогообложения. Разграничение понятия ТЭ на "черную" и "серую" позволяет избежать крупных правовых и социально-политических просчетов, помогает участникам рынка, правоохранительным органам определиться в тактике поведения применительно к конкретным субъектам теневой деятельности.

По расчетам независимых экспертов, объем криминального дохода в 1994 г. в России составил около 30 млрд. долл. США и сопоставим с расходами федерального бюджета страны на содержание армии и других силовых структур¹.

Массовые нарушения прав собственности субъектов экономической деятельности во всех сферах экономики страны при фактическом отсутствии какой-либо правовой и, главное, судебной защищенности, чрезмерно длительные сроки и неоправданно сложные процедуры принятия решений, в том числе судебных приговоров, слабая ответственность чиновников и их исполнительской дисциплины, отсутствие должной гласности и "прозрачности" в работе властных структур, другие негативные реальности нынешней жизни являются благоприятными условиями и питательной средой для "черной" экономики, создают обстановку, в которой большинство производственных отношений становится объектом преступных устремлений и посягательств в самых острых формах - силового вымогательства, терроризма и заказных убийств. В течение последних 2 лет на работников российских банков было совершено более 100 покушений. Убито 56, ранено 25 человек. Ни одно преступление пока не раскрыто.

Криминализация торговли, малого и среднего бизнеса, крупных предпринимательских и кредитно-финансовых структур различных форм собственности, коррупция, массовые нарушения налогового законодательства и другие экономические преступления и правонарушения, кроме того, создают предпосылки для координации преступной деятельности в "теневой" части экономики страны, для активного влияния в криминальных целях на элементы "прозрачной" экономики.

Имеются достаточные основания для предположения о том, что в сфере ТЭ сегодня функционирует неформальная система управления со структурами анализа, координации, собственной безопасности, разведки и контр разведки, обеспечивающими эффективное руководство криминальными действиями подпольного бизнеса.

В условиях переходного к рыночным отношениям периода, рост ТЭ в свою очередь представляет собой прямое следствие кризиса системы государственного управления. Самоустранение властных государственных структур от выполнения своих прямых функций стимулирует ТЭ. Проходивший 16-20 января 1996 г. в Москве международный форум "Технологии безопасности" отражает попытку общественных организаций (Ассоциация российских банков, Торгово-промышленная палата, Союз предпринимателей, Совет по безопасности предпринимательства и др.) инициативно заполнить этот вакуум частными охранными и детективными структурами, общее число сотрудников которых в стране уже превышает 50 тыс. чел. и сопоставимо по численности с 5 дивизиями.

В этих условиях приоритетной задачей обеспечения экономической безопасности России становится проблема создания современной автоматизированной системы управления экономикой страны на базе новейших информационных технологий и средств вычислительной техники, прежде всего в системе налогообложения.

Проблема ТЭ, по нашему мнению, уже перешла в качественно более опасную для страны плоскость - в сферу ее непосредственной экономической безопасности. Здесь стала формироваться реальная угроза того, что государственная власть в России может оказаться в руках представителей криминально-клановых структур, которым чужды не только жизненно важные национальные интересы российского этноса и государства, но и представления о

планетарной безопасности человечества. С учетом этого задача не допустить дальнейшей криминализации российской экономики и мобилизовать все патриотически настроенные силы на противодействие организованной преступности приобретает для страны приоритетный и неотложный характер.

Исторический опыт показывает, что ТЭ, достигая пика своего развития в кризисной ситуации, уходит в приемлемые для страны рамки, лишь при условии стабилизации и активного развития законопослушной экономики. Население страны, электорат, как наиболее сознательная его часть, станут поддерживать внутреннюю политику только тогда, когда вместо слов о стабилизации появится конкретная отрасль или территория, реально выходящие из кризисного состояния и представляющие для каждого россиянина некоторую практическую ценность, вызывающие заинтересованное соучастие, способные инициировать созидательную энергию масс в конструктивном направлении.

Сегодня пока трудно назвать конкретную территорию страны, но отрасль промышленного производства, отвечающая этим требованиям, существует и может послужить не только ярким примером самобытной российской деловитости и способности добиваться нужных результатов в самых неблагоприятных условиях противодействия и конкуренции. Более того, данная отрасль затрагивает, как нам представляется, интересы и потребности практически каждого гражданина России, и не только России. Кроме того, при минимальной поддержке государства эта отрасль способна превратиться именно в то основное звено в цепи мер реформирования экономики страны, ухватившись за которое, как утверждал классик, можно было бы вытянуть всю цепь и в относительно короткие сроки завершить реформирование экономики страны, обеспечивая при этом безопасность жизненно важных экономических интересов россиян, предпринимательства и государства.

Таким важнейшим звеном, по нашему убеждению, сегодня является компьютеризация российского общества и страны. При этом не просто избирательная узконаправленная компьютеризация отдельных важных государственных органов, предпринимательских структур, групп или слоев населения, а всеобщая компьютеризация страны. Нужна широкомасштабная всероссийская стратегическая операция или даже система таких операций в чем-то схожая с мерами по ликвидации безграмотности в России в 20-е годы. Проблема компьютеризации по своей роли и значению для судеб России сегодня во многом напоминает вставшую перед Россией в свое время проблему "ликбеза" за одним "незначительным" исключением: осознание необходимости компьютеризации страны приходит с отставанием от реальных потребностей на 30-40 лет (!).

Не в пример нам, практическая необходимость компьютеризации страны и, в частности, создания автоматизированной информационной системы налогообложения как центрального звена управления экономикой страны, в США была осознана еще в конце 50-х годов. В 1961 г. там в рамках Службы внутренних доходов (аналог Госналогслужбы Российской Федерации) уже был создан Национальный вычислительный центр (НВЦ) с 10 региональными вычислительными центрами, обеспечивающими в их совокупности эффективный контроль за поступлением в государственный бюджет США практически всего объема доходов.

Основная функция НВЦ сводится к обновлению главной базы данных о налогоплательщиках страны: 110 миллионах физических и 22 миллионах юридических лиц, к автоматическому отбору для последующей оперативной и следственной проверки фактов отклонения среднестатистических параметров, свойственных анализируемым категориям граждан и компаний, от показателей поступивших в НВЦ документов. В автоматизированном режиме сегодня обрабатываются данные о налоговых декларациях, заработной плате, гонорарах, наследовании, банковских счетах, страховых взносах, актах купли-продажи недвижимости и т.п. В пиковые периоды НВЦ ежедневно обрабатывает до миллиона и более документов. Стоимость только машинного времени составляет около 1,4 млрд. долл. в год. Таким образом, предпринимательская деятельность в США является достаточно "прозрачной" для правоохранительных органов.

В соответствии с общемировой тенденцией создания предпосылок к переходу в постиндустриальную информационную стадию цивилизации компьютерная индустрия в США стремительно развивалась. В 1980 г. тем не менее правительство США пришло к выводу, что государственные автоматизированные информационные системы физически и морально устарели, подлежат модернизации на базе новейшей информационной технологии. Затраты, на выполнение одной только программы модернизации автоматизированной информационной системы Службы внутренних доходов, к примеру, до 2000 г. составят более 8 млрд. долл.

Такая политика позволила создать себе исключительное место в мировом информационном сообществе. Сегодня США установили монопольные стандарты на информационные технологии, создали мощный экспорт информационных продуктов, производство которых не требует ничего кроме интеллектуальных ресурсов. Осуществляют, исходя из приоритета национальных интересов, избирательный подход к экспорту и импорту новейших информационных технологий. Превратили английский язык в средство межнационального общения по проблемам компьютеризации и информатизации во всем мире.

Ими создана всемирная компьютерная сеть Интернет, позволяющая практически в реальном времени организовать информационное взаимодействие любому пользователю, минуя формальные и неформальные пограничные, таможенные и иные кордоны и ограничения. Эта сеть объединяет более 4 млн. компьютеров и 10 тысяч локальных сетей. Ее услугами пользуются свыше 50 млн. чел. По ней успешно передаются гигантские массивы информации не

только в форме текстовых файлов, но и звука, графики, видеоинформации. Созданная для некоммерческих, а исключительно в культурно-образовательских целях, Интернет сегодня активно подвергается коммерциализации и становится мощнейшим локомотивом всемирной компьютеризации планеты.

Сопоставление американского подхода к использованию современных информационных технологий и средств обработки информации в сфере управления с нынешней российской практикой компьютеризации управления экономикой страны особенно показательно в связи с тем, что у нас сегодня кроме федерального бюджета фактически не осталось никакого реального инструмента управления страной. Отсюда вытекают роль и значение компьютеризации управления системой налогообложения, оплаты других обязательных платежей и сборов в бюджеты страны, обеспечивающей не только фискальную функцию - наполнение доходной части бюджетов всех уровней, но и конструктивно-управляющее государственное воздействие на поведение конкретных субъектов экономической деятельности, независимо от форм собственности. Кстати, создание информационной системы налоговой полиции страны осуществляется за счет иностранного кредита.

Вопреки многим российским и зарубежным прогнозам о том, что наша страна безнадежно отстала от Запада в плане развития собственных информационных технологий и вряд ли сумеет создать свою конкурентоспособную компьютерную индустрию, задача вхождения России в мировое компьютерное сообщество в качестве равноправного и сильного партнера сегодня имеет для практического решения реальные возможности. Среди них наиболее весомые - дальнейшее развитие объективных и субъективных условий стабилизации и развития производственного сектора экономики страны, расширения доступа России к наукоемким зарубежным информационным технологиям и ноу-хау, огромный нереализованный по прямому назначению интеллектуальный потенциал. Кроме того, постепенное осознание роли и значения компьютерной индустрии для судеб России в ближайшей и последующей перспективе создает реальную базу для появления и развития в стране уникальных проектов компьютеризации различного масштаба и назначения.

В компьютерном бизнесе России сегодня работают от 5 до 7 тысяч фирм и компаний, в которых заняты десятки тысяч человек. Двадцать наиболее крупных компаний обеспечивают примерно половину всего рыночного компьютерного оборота страны (около 3 млрд. долл.). По оценкам специалистов, сборкой ПК у нас занимаются более тысячи фирм-производителей, однако лишь 12-15 фирм осуществляют ее в условиях, отвечающих международным стандартам, и производят технику соответствующего качества. Остальные производители занимаются "штучной" отверточной сборкой, объемы продаж которой уже обнаруживают тенденцию к снижению. Тем не менее вся эта масса сборщиков ПК, как и торгово-посреднические и консультационные фирмы, играют положительную роль в формировании структуры малого и среднего бизнеса, компьютеризации российского общества и заслуживают всемерной поддержки со стороны государства. В 1995 г. в России было продано примерно 1 млн. персональных компьютеров (ПК). Общий парк ПК составит примерно 4 млн. штук. В 2000 г. эти показатели представят примерно 2,5 млн. и 12-15 млн. ПК соответственно. Оборот компьютерного рынка составил около 3 млрд. рублей. Таким образом можно констатировать, что сегодня компьютерная индустрия в России - это реальность, с которой нельзя не считаться.

Вместе с тем без надежной государственной правовой и иной поддержки эта необходимейшая для страны отрасль производства будет оставаться в зоне повышенной опасности. Проблемы компьютерного бизнеса в России имеют свои особенности, отличающие его от других российских отраслей предпринимательства и рынка (энергоснабжения, автомобильного, продуктового, фондового, валютного и др.).

Прежде всего это принципиально новая, только-только встающая на собственные ноги индустрия, которая характеризуется весьма наукоемкой продукцией, отличающейся от товаров других отраслей массового производства. Особенно это касается программного обеспечения (ПО), где конкуренция особо остра и динамична, не дает предпринимателю расслабляться и терять перспективу. Это высокодоходный и достаточно цивилизованный рынок. По сравнению с другими российскими рынками он, пожалуй, пока менее всего криминализован.

Другая особенность: субъекты этой индустрии, как правило, представляют собой научно-техническую элиту, не имеющую информационного барьера при общении с представителями этого бизнеса и другими гражданами стран дальнего зарубежья. Можно даже сказать, что это самое ценное интеллектуальное достояние Российской Федерации. Это люди, как правило, добившиеся признания и успехов в очень сложном бизнесе, не имея первоначального капитала, окунувшиеся в рыночные отношения из сфер прикладной и фундаментальной науки. Многие из них прошли известные советские научные школы. Имели в качестве своих учителей видных ученых, за которыми стояла большая Наука. Тем не менее, компьютерная индустрия России пока еще находится в ясельном возрасте, которому свойственны многие детские болезни, лечить которые в одиночку и опасно, и бесперспективно.

И еще одна, пожалуй, основная отличительная особенность - на компьютерном рынке в прошлом году активно проявилась тенденция роста его "теневой" составляющей, особенно в сфере программных продуктов (ПП).

Каждый компьютер требует соответствующего программного обеспечения, стоимость которого, как правило, превышает цену самого "железа". В этой связи стремительное наполнение электронно-вычислительной техникой государственных и коммерческих, в том числе криминальных структур, а также рост числа покупок ПК частными

лицами обусловило быстрый рост "теневых" рынка ПП. Легальный рынок ПП в России чрезвычайно узок- около 50 млн. долл.

Это меньше 0,05% от объемов продаж ПП на рынке в США (около 100 млрд. долл.). Вместе с тем объем "теневого" рынка ПП в России составляет сегодня существенно более весомую сумму- около 1 млрд. долл. США, фактически сокрытых от налогообложения. Как считают специалисты, до 97% продаж ПП американской фирмы Microsoft и до 99% российского Лексикона приходится на нелегальные "пиратские" каналы распространения.

До конца 1994 г. продажи ПП уверенно росли, и российские компании, производящие ПП, продолжали развиваться за счет продаж собственного ПП. Нелегальное программное обеспечение распространялось у нас стихийно, как правило, не по торговым каналам. В начале 1995 г. эта ситуация кардинально изменилась: в торговой сети появились оптические диски, содержащие наиболее распространенные у нас программные продукты и некоторые ведомственные базы данных.

Пользователи ПК оказались перед выбором: либо приобрести компакт-диск со всеми представленными на российском рынке программами за несколько долларов, либо покупать отдельно программу и платить за каждую покупку по 50-100 и больше долларов. К весне на легальном рынке ПП сформировалась тенденция снижения продаж. Их объем летом упал в два раза ниже уровня 1994 г. Это падение происходило на фоне продолжающегося активного роста продаж компьютерной техники. Следовательно, компьютерный парк страны начал активно насыщаться "пиратскими" ПП, что неизбежно дискредитирует цивилизованный рынок ПП, подводит к кризису и самоликвидации отечественное программное производство, так как инициирует увеличение бегства "умов за границу", делает бесперспективным производство ПП. Отдельные российские производители ПП уже начали сворачивать работу над перспективными программными продуктами.

Данная угроза компьютерному бизнесу страны была осознана еще в 1992 г., когда был принят Закон Российской Федерации "О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных". Однако, как показывает правоприменительная практика, закон все еще не работает. Главная причина заключается в отсутствии соответствующего механизма реализации. Неудачные попытки бороться с "теневым" рынком ПП посредством использования механизмов Закона "Об авторском праве и других смежных правах", на наш взгляд, лишают его судебной перспективы главным образом в силу их громоздкости.

С учетом этого, Координационный совет Администрации Президента Российской Федерации по информатизации 21 ноября 1995 г. вновь привлек к этой проблеме внимание руководства страны: на заседании был рассмотрен вопрос "О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных".

В частности, обращалось внимание на необходимость усиления практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в первую очередь правовых органов по контролю за исполнением действующего законодательства в сфере интеллектуальной собственности и информационных технологий, по предупреждению и пресечению преступлений и правонарушений в этой области. Подчеркивалась целесообразность привлечения к этой работе представителей и специалистов российских предприятий, организаций-разработчиков и поставщиков продукции и услуг на внутреннем и внешнем рынках высоких технологий.

Проблема борьбы с "теневым" рынком ПП, по нашему мнению, носит комплексный характер и может быть успешно решена при условии практического применения разнохарактерных мер и методов при тесном взаимодействии многих государственных структур (не только правоохранительных органов) с предпринимателями компьютерного бизнеса.

С учетом этого, было бы целесообразно для выработки подходов к решению проблемы "теневого" рынка ПП, организовать "круглый стол" представителей правоохранительных и других заинтересованных органов с руководителями ведущих компьютерных фирм, членами Российской компьютерной ассоциации, Роскомсоюза, Клуба CD-ROM, профессионально подготовленными журналистами в интересах выработки концепции решения проблемы "теневого" рынка ПП в России.

В структуре конструктивной концепции противодействия "теневому" рынку ПП могли быть представлены следующие направления практических согласованных с общественной и государственными сторонами действий:

- меры политического характера,
- законодательные и правоприменительные меры,
- пропагандистско-образовательные меры,
- организационные меры,
- научно-исследовательские меры,
- аппаратные средства и методы,
- финансовые, налоговые и возможно другие меры.

Особое место среди этих мер должны занять мероприятия по созданию Общественного фонда поддержки

компьютерной индустрии в России и странах СНГ. При этом фонде должны быть созданы некоммерческие структуры третейского суда по разрешению споров в сфере компьютерного бизнеса, научно-исследовательского центра по независимому изучению компьютерной проблематики и некоммерческой же службы безопасности компьютерной индустрии страны.

Учредителями фонда могут стать как представители компьютерного бизнеса, так и представители других предпринимательских и коммерческих отраслей и секторов экономики, а также государственных органов, организаций и предприятий, желающих участвовать в поддержке компьютерной индустрии страны.

На наш взгляд, органы государственной власти, в том числе правоохранительные органы, нашли бы среди предпринимательской общественности компьютерной индустрии России заинтересованных коллег в деле решения одной из важнейших проблем становления в России правового государства и цивилизованной рыночной экономики.

Строить работу этого структурного образования следовало бы прежде всего на общественных началах, исходя из конституционного принципа защиты жизненно важных интересов российских граждан, общества (предпринимательские и коммерческие структуры России), Российского государства (налоговая политика и практика налогообложения в условиях переходного к рыночным отношениям периода, финансовая и иная практическая поддержка) в сфере рынка информационных технологий.

Учитывая возрастающую общественную опасность нелегального воспроизведения, продажи и использования программного обеспечения и баз данных, в качестве первоочередной законодательной меры предлагается организовать борьбу с "теневым" рынком ПП в уголовно-правовом порядке.

С этой целью в качестве дополнения в УК РФ предлагается внести новую статью "Незаконное воспроизведение, сбыт либо использование программ для ЭВМ и (или) баз данных" в следующей редакции: Незаконное воспроизведение в корыстных целях программ для ЭВМ и (или) баз данных в любой материальной форме, а равно сбыт таких программ и (или) баз данных, наказывается штрафом до пятисот минимальных размеров заработной платы или дохода осужденного за период от двух до шести месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок от одного года до двух лет.

Те же действия, совершенные организованной группой, либо неоднократно или в крупных размерах, либо повлекшие тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок от двух до семи лет с конфискацией имущества или без таковой.

Использование в государственных органах, предприятиях, организациях, а равно в коммерческих структурах, взаимодействующих с государственными органами, незаконно воспроизведенных программ для ЭВМ и (или) баз данных, наказывает лишением ответственных за правомерное использование программ и баз данных лиц права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет".

Общественная опасность данного уголовно-наказуемого деяния, на первый взгляд, определяется лишь посягательством на интеллектуальную собственность автора конкретных программ и баз данных или их правопользователя. В каждом отдельном случае воспроизведения программ для ЭВМ и (или) баз данных, акте купли-продажи ПП или их использования имеют место быть все стороны состава данного уголовного преступления и мера их общественной опасности относительно невелика.

Однако на практике мы имеем дело с более опасным криминальным явлением - "теневым" рынком ПП, паразитирующим на слабом теле российского программного производства - основы национальной независимости только-только нарождающейся компьютерной индустрии страны, которая имеет решающее значение в историческом развитии страны и ее научно-технического потенциала, в создании информационных ресурсов Российской Федерации, что, на наш взгляд, несовместимо с существованием "теневого" рынка ПП. В этой связи уголовно-правовое преследование субъектов "теневого" рынка ПП в системе других практических мер противодействия является важнейшим элементом становления в России цивилизованных рыночных отношений. Не менее важной законодательной мерой должны явиться инициативная подготовка и внесение на рассмотрение Госдумы законопроекта "О приоритетной государственной поддержке национальной компьютерной индустрии", в рамках которого можно было бы установить некоторые преференции для субъектов компьютерной индустрии, льготы, санкции, рамки и пределы государственной поддержки и контроля.

Проблема "теневого" рынка ПП в России сложна и многообразна. Высказанные автором соображения о подходах к ее практическому разрешению, видимо, не бесспорны. Бесспорно другое - без государственной поддержки компьютерной индустрии страна может оказаться на обочине исторического развития.

1"Коммерсантъ", № 22. 1995. С. 17-24.

Системный подход к задаче начальных инвестиций

В.МОГИЛЕВСКИЙ, доктор технических наук

Базовые соображения

Будем исходить из аксиомы, что в богатом государстве богаты граждане, в которой справедливо и обратное. Причина этого не только в том, что сумма накоплений каждого образует финансовое могущество государства. Представляется, что основное значение в поддержании и укреплении могущества имеет динамика контура "производство - потребление". Здесь лишь укажем, что государство с качественной экономикой отличается быстрое и сбалансированное взаимодействие элементов указанного контура: покупатель не дает залеживаться товару, а в ответ получает предложение купить новый.

По-видимому, люди Запада не обременены жаждой скопидомства, будучи уверены в завтрашнем дне, поэтому большую часть своих доходов они обращают в вещи и удовольствия. По этой причине возник стереотип "общества потребления", который получил свое воплощение в чрезвычайно развитом потребительском рынке.

Большой товарооборот позволяет изготовителям получать изрядные средства, расходуемые на обновление, расширение производства товаров и создание новых технологий.

Таким образом, процветающее государство с развитым потреблением способно длительное время удерживать передовые позиции за счет создания конкуретоспособных товаров и обеспечивать собственный научный, технологический и экономический прогресс не только за счет внутреннего потенциала, но и путем экспансионистской внешнеэкономической политики. Так, оно может позволить себе снизить таможенные барьеры, уповая на конкурентопригодность своих товаров на внутреннем рынке, и будет всячески ратовать за создание открытой мировой экономики по этой же причине. Разумеется, оно не склонно делиться своими технологическими достижениями с возможными конкурентами.

Заметим, что раскрученная спираль потребления имеет наихудшие последствия для экологии планеты в силу все увеличивающегося техногенного давления на среду обитания.

Ликвидировать разрыв в технологиях и, как следствие, в уровне жизни между передовыми и развивающимися государствами последним чрезвычайно трудно. Технологическое эмбарго заставляет их довольствоваться отдельными лицензиями на фрагменты высоких технологий, которые даже в совокупности не дадут эффекта целостности. Постоянное давление высококачественных и дешевых товаров не позволяет стимулировать национальное производство и разработку новых образцов. Если при этом недостаточное внимание уделяется образованию и подготовке собственных кадров специалистов, то проблема "догнать" становится сомнительной вообще, так как последнее обстоятельство разрушает базу будущего развития.

Положение современной России в ряду отсталых стран, а там она значится хотя бы по уровню душевого дохода, представляет уникальное явление с позиций мировой истории. Государство, сыгравшее такую большую роль в развитии цивилизации, обладающее несметными интеллектуальными и природными запасами, располагающее достаточно квалифицированной и дешевой рабочей силой, оказалось на задворках истории, пытаясь в конце XX века перейти к капитализму через период первичного накопления. И это при высочайшем уровне обобществления собственности, от которого, казалось бы, так просто сделать шаг к собственности общенародной, т.е. собственности каждого¹, оставив за государством ключевые позиции в экономике и право устанавливать правила ее функционирования. Но поражение в третьей мировой (холодной) войне, социально-экономическая революция и распад единого государства резко ограничили число альтернатив успешного развития.

Мы будем исходить из сложившихся условий и попытаемся сформулировать подход к решению задачи по выходу из экономического тупика, памятуя о перечисленных выше особенностях России.

В течении 10 лет мы были свидетелями происходящего в стране хаоса. Вначале уповали на теоретиков-экономистов (Л.Абалкина, С.Шаталина, В.Селюнина, Г.Попова, Л.Пияшеву и др.), но каждый раз убеждались то в беспочвенности их теорий, то в невозможности их реализации. Руководители страны (М.Горбачев, Б.Ельцин, Е.Гайдар, В.Черномырдин) вообще не удостоили народ своими концепциями и дело шло так, как шло. Но задача преобразования экономики слишком сложная, чтобы пытаться решать ее импровизационно. Отсутствие к тому же

общенациональной идеи, перспектив развития, целей не способствует объединению народа, не мобилизует его на борьбу.

1 Бургасов А.Х. *Откуда и куда идешь, Россия? М. "Инсан". 1996. С. 431.*

Постановка задачи

Представляется, что целью сегодняшних экономических мероприятия должно быть наполнение доходной части бюджета с последующим использованием ее для реструктуризации экономики на новой технологической базе. Разумеется, эта задача комплексная, успех ее решения зависит от:

- производственных отношений (в первую очередь от отношений собственности);
- ликвидации менталитета нахлебничества и уравниательства;
- успеха формирования нормальных гражданских отношений, проникнутых идеей патриотизма и гордости за свое Отечество.

Строго говоря, задачу перехода от одной общественной формации к другой следует решать на базе теории систем, для чего сформировать систему показателей, описывающих цель развития, установить взаимосвязь между отдельными частными целями и попытаться свернуть эту систему, чтобы сделать ее компактной и наглядной. Затем необходимо ввести систему показателей, оценивающих качество перехода от текущего состояния государства к желаемому конечному, и вновь подвергнуть свертке эти критерии для уменьшения их количества. Для этого предварительно следует найти совокупность параметров, описывающих состояние страны и их изменение, т.е. фактически разработать математическую модель ее развития, динамики с учетом многочисленных ограничений: временных, социальных, ресурсных и др. Далее надо определить состав управлений, которыми располагает государство для оказания влияния на происходящие в стране процессы, и лишь потом начинать решать основную задачу: как наилучшим образом применить законодательные, внешнеполитические, ресурсные и все остальные возможности для достижения поставленной цели. Это колоссальная аналитическая работа. У меня не сложилось впечатления, что потребность использования математических моделей стала жизненной и для нынешнего руководства. По крайней мере многочисленные прекрасные математико-экономические наработки, сделанные чл.-корр. РАН А.А.Петровым и его сподвижниками в ВЦ РАН, до сих пор оказываются невостребованными.

Обычным приемом для теории систем при практическом исследовании сложных задач является в первую очередь стремление выделить объект изучения из среды путем трансформации, упрощения его многочисленных связей. Это снижает объективность получаемых результатов, но оставляет единственную возможность для конструктивного подхода.

Итак, в качестве локальной цели наших построений будем считать рост бюджетных поступлений при сохранении почти всех атрибутов нынешней экономической жизни. Это "почти" и составляет управление, т.е. целенаправленное воздействие на систему, которое, по нашему замыслу, должно приводить к достижению цели, а значит, в конечном итоге способствовать выходу экономики из кризиса.

Как уже следует из сказанного, управление необходимо понимать широко, но к числу наиболее эффективных его составляющих уместно отнести имущественные отношения, организационные формы и денежный капитал как материализованный результат труда, которым мы и ограничимся.

Тогда задачу можно сформулировать следующим образом: куда, в какие технологии инвестировать в первую очередь предназначенную для этого часть бюджета и иностранные займы для получения наибольшего эффекта, в частности, и вывода экономики из кризиса, вообще.

Таким образом, предполагается решать задачу только распределения инвестиций, не ставя вопроса об их увеличении, хотя решение и может этого потребовать. В настоящее время в инвестиционном пространстве сложилась странная ситуация. До сих пор не создана государственная конверсионная программа, на которую возлагались такие надежды на заре перестройки. Высокие технологии из ВПК никак не переключаются на гражданские производства, а средства, отпущенные на конверсию, "развращают получателей и застревают в уполномоченных банках"¹. Ничего не слышно о программах работы многочисленных фондов поддержки малого бизнеса, получающих как государственные дотации, так и валютные инъекции. Складывается впечатление, что зарубежные займы или оплачивают работу иностранных специалистов, т.е. возвращают заемщику, или идут на срочное штопание дыр, как это случилось с деньгами на реструктуризацию угольной отрасли, судьбу которых не смогла установить даже комиссия МВФ.

Другими словами, большая часть средств, предназначенная на оздоровление экономики, на реконструкцию устаревших технологий, распыляется и их распределение не отвечает своему назначению. В то же время критическая ситуация в экономике, о чем свидетельствует непрекращающийся спад производства и засилье иностранных товаров даже вместо традиционных отечественных, требует решительного государственного

вмешательства.

Последнее, как нам представляется, должно состоять из государственной поддержки некоторых производств, независимо от вида их собственности, разумной налоговой и таможенной политики.

1 "Известия", 15.11.96. С. 4.

Концептуальные рекомендации

В сложных системах все процессы взаимосвязаны, поэтому даже при локализации задачи необходимо выделить и принять во внимание основные факторы, не составляющие задачу, но оказывающие влияние на ее среду, а через ее посредство - на содержание задачи. Поэтому прежде чем перейти к собственно задаче, приходится анализировать сопутствующие условия.

Основной особенностью экономики России является порождение криминальных структур, которые даже если и функционируют в пределах законодательного поля, тем не менее с успехом избегают фискальных мер государства. Полученный капитал используется в двух направлениях.

1. Переправляется за границу (по некоторым оценкам, до 2- 3 млрд. долл. в месяц) и начинает работать там в конечном итоге на наших конкурентов. Тем самым Россия терпит двойной ущерб: она лишается капитала при вывозе, который укрепляет экономику других стран.
2. Ввозится в нашу страну в виде потребительских товаров низкого качества, а так как отечественные товары не обладают конкурентными свойствами и не защищены государством, то это угнетающе действует на производителей. О чрезвычайном давлении, которое оказывается на отечественного производителя, можно судить по исчезновению с прилавков отечественных товаров, которые у нас традиционно были несопоставимо дешевле и хорошего качества.

Наконец, нельзя не отметить и тот факт, что по мере свертывания перерабатывающих отраслей промышленности на мировой рынок приходится выбрасывать все больше полуфабрикатов, продуктов производства группы А, превышая спрос, а значит, теряя доходность экспорта.

Гибельный для российской экономики круг замкнулся.

При чрезвычайном положении экономики необходимо выработать государственную программу развития страны, жесткость исполнения которой должна быть адекватна серьезности ситуации. Рассмотрим один из фрагментов этой программы.

Для выработки управления (организационных и/или экономических мероприятий) требуется описание управляемого объекта. В нашем случае это будет покупательная способность населения: из ее анализа мы надеемся извлечь информацию о рациональных инвестициях.

Для большей объективности следует рассмотреть несколько потребительских корзин, где в качестве коррелированного классификационного признака можно использовать уровень дохода на члена семьи и местожительство. Содержимое корзины надо классифицировать по длительности срока службы приобретенного предмета или по периодичности покупки.

Временную шкалу для повышения точности желательно дискретизировать на большее число интервалов, разбив приобретаемое на:

- товары повседневного спроса (интервал 2-3 дня);
- товары периодического спроса (частота 7-10 дней);
- товары среднесрочного спроса (1-6 месяцев);
- товары длительного пользования (частота приобретения 5 лет и более);
- товары разового употребления (разумеется, дискретизация может быть другой).

Затем, исходя из стоимости потребительской корзины, следует подсчитать расходы потребителя на приобретение различных товаров. Памятуя, что доход товаропроизводителя определяется скоростью обращения капитала, по каждому из видов товаров требуется вычислить некую обращенную сумму расходов на протяжении, скажем, года. Эта величина будет прямо связана с потребительской ценностью и, очевидно, с доходностью производства этого вида товара.

Ранжирование указанных сумм позволяет определить спектр товаров повышенной социальной значимости и доходности. При таком анализе выпадут из рассмотрения товары однократного потребления (например, покупка квартиры на Кипре) и товары высокой стоимости, но покупаемые редко. Это закономерно, так как мы попали в

область покупок "новых русских", которые, можно заранее утверждать, даже из престижных соображений не купят отечественные товары, да и цель их расходов другая - не приобретение вещей, а вложение капитала.

После изучения структуры расходов "нормального" потребителя требуется установить возможности отечественной промышленности и производителей-агров и способы вытеснения иностранных товаров, принадлежащих выделенному спектру. При последующих построениях мы исходим из 2-х положений:

1. Сегодняшний потребительский рынок В.России представлен широко, на уровне развитых стран.
2. Россия может и должна самостоятельно производить основную массу потребительских товаров для внутреннего рынка.

Анализ состава выделенных товаров, по-видимому, покажет большой вес продуктов питания и поможет установить пользующиеся наибольшим спросом. Если окажется, что велик разброс области близких по своим потребительским свойствам товаров, то можно сузить ее, ограничившись одним-двумя видами. Подобный подход следует применить при анализе всего спектра.

Следующий этап исследования направлен на установление возможностей отечественных технологий производить все товары спектра в необходимых количествах. Для этого необходимо также изучить зарубежные технологии товаров спектра и строго зафиксировать отличия, влияющие на их потребительские свойства. После этого можно выявить технологические пути доведения отечественной продукции до конкурентоспособного состояния. Может возникнуть одна из двух ситуаций:

1. Отечественная промышленность не располагает выявленными технологиями или близкими к ним аналогами. Тогда придется решать: или закупать эту технологию, или отказаться от отечественного производства, или, наконец, разработать собственную технологию. Окончательно принимать решение следует по оценке окупаемости каждого варианта.
2. Отечественная промышленность имеет близкие технологии, но они либо уступают по качеству зарубежным, либо производственные мощности не в состоянии насытить рынок. Реакция на данную ситуацию должна быть следующей. Полезно закупить фрагменты технологии для повышения конкурентоспособности отечественных товаров или попытаться самостоятельно решить эту проблему. Проблема увеличения производства решается наиболее просто - капиталовложениями.

Корректность решения задачи модернизации или создания новых технологий зависит от глубины ее проработки. Так, констатируя необходимость нового технологического решения, для его реализации необходимо обследовать все технологические достижения государства в смежных областях, изыскивая возможности адаптировать, быть может, на первый взгляд далекие от исходной задачи достижения.

Столь же внимательно надо подходить к анализу технологического процесса. Возможно, обнаружатся устаревшие элементы процесса, отличия в сырье могут повлечь отклонения от штатного процесса, могут потребоваться меры по приспособлению продукта к условиям России. Успеху достижения конкурентоспособности объективно сопутствуют два обстоятельства: отечественные продукты питания, как правило, не нуждаются в консервантах, не способствующих укреплению здоровья потребителя; исключаются транспортные расходы.

Достоинства предлагаемого подхода, на наш взгляд, состоят в следующем:

1. Программа нацелена на технологическое обновление России путем поэтапного оздоровления экономики и освобождения страны от засилья иностранных товаров сомнительного качества.
2. Она ориентирована на восстановление отечественной экономики в сложившихся условиях путем создания и расширения круга конкурентных товаров, начиная с предметов первой необходимости.
3. Можно ожидать, что исходные инвестиции в производство товаров повседневного спроса быстро окупятся в силу большого товарооборота, что позволит последовательно расширять инвестиционное поле, руководствуясь одними и теми же принципами. Таким образом, предлагаемый подход может претендовать на универсальность при проведении всех оздоровительных экономических мероприятий с рынком потребительских товаров.
4. Так как в основе подхода лежат сложившиеся предпочтения потребителей, то можно надеяться на поддержку населением преобразований в товарно-производительной области. Более того, завоевание рынка отечественными товарами первой необходимости позволит сформировать группу товаров пониженной стоимости, что облегчит финансовое положение самых неимущих. Тем самым реализация предлагаемой программы получит положительный социальный резонанс.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ИНФОРМАТИКИ

В.МАШЛЫКИН, академик Международной академии информатизации

ИНФОРМАТИКА СЕГОДНЯ

Современное развитие стран Европы происходит в условиях перехода от "индустриального" к "постиндустриальному" обществу, которое также называют "информационным". В чем смысл этого понятия? За последние десятилетия различные процессы в экономике, политике, вопросах безопасности, международных отношений и социальной жизни развитых стран настолько усложнились, что управление этими процессами было бы крайне затруднено, а порой практически невозможно без применения совершенно новых методов и технических средств. Объем информационных потоков за последние годы возрастает стремительно. Суммарная сложность далеко не всех необходимых задач управления в мире уже в 70-е годы составляла величину порядка 1016 операций в год. Начиная с 1950 г. сумма знаний в мире удваивалась каждые 10 лет, с 1970 г. - каждые 5 лет, с 1991 г. - ежегодно. Это означает, что к концу века поток информации возрастет в десятки раз.

Таким образом, возникла объективная необходимость в информатике. Содержательную суть информатики следует понимать как взаимосвязанный комплекс: автоматизированные банки данных (АБД), технические средства обработки данных с помощью электронно-вычислительных комплексов - компьютеров и телекоммуникационных каналов связи (hardware), системного и прикладного программного обеспечения (software), лингвистических средств и организационно-правового обеспечения автоматизируемых объектов (orgware).

Затраты на информатику в развитых странах в настоящее время сопоставимы (а иногда и превосходят) с затратами на ключевые отрасли промышленности, такие, как машиностроение, транспорт и т.д. На долю ЕС в 1993 г. приходилось более 40% совокупной информационной продукции в мире, что превышает долю США или Японии. В развитых странах Европы информатизационная индустрия будет расти в 2-3 раза быстрее, чем другие отрасли промышленности.

Приходящийся на сектор информатики объем производства в ЕС в 1993 г. достиг примерно 100 млрд. долл. Недостаточная оценка информатизации - "информационного взрыва", происходящего в последней половине XX в., привела к катастрофическому отставанию России (и других стран СНГ) в этом секторе и повлекла за собой не только застой в экономике, но и в науке. Согласно докладу ВИНТИ о развитии информационной службы в стране, начиная с 1991 г., информированность наших ученых примерно в 100 раз меньше, чем ученых развитых стран².

В России издается только 10% научных публикаций. У нас в 15 раз меньше научных журналов, чем в США (1 тыс. против 15 тыс.). Наши научные работники имеют доступ к ограниченному потоку научно-технической литературы с запозданием примерно на 1,5-2 года после ее опубликования. Для сравнения - в США 90% всех публикаций практически доступны всем ученым с момента их появления. Показательно, что потребность в междугородних информационных связях по телефонным каналам в России удовлетворяется примерно на 25% (в США - практически полностью).

Нельзя сказать, что в России не предпринимаются усилия, чтобы хотя бы замедлить отставание в области информатики. В страну завезено значительное количество ЭВМ, особенно персональных компьютеров, развертывалось их собственное производство. К концу истекшего пятилетия (до 1993 г.) у нас было изготовлено примерно 1,1 млн. персональных компьютеров. Однако и в этом случае отставание от США составило примерно 200 раз³.

На базе использования компьютеров и телекоммуникационных линий связи в России ведутся разработки современных автоматизированных систем, например, банковских и наиболее совершенных - космических. Однако основным тормозом является недостаток финансирования таких работ, которое примерно на порядок и более отстает от затрат на информатику в передовых странах мира.

К сожалению, расходы на информатику в бюджетах РФ не выделялись отдельной строкой, что затрудняет их определение. Однако их бюджетная доля, хотя и весьма приблизительно, но все же может быть установлена. Так, например, в проекте бюджета РФ на 1995 г. были предусмотрены статьи совокупных расходов: на "транспорт, связь и информатику" (ст. 9) в объеме 530 263,5 млн. руб. и на "фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу" (ст. 5) в объеме 5 442 401,8 млн. руб. По отношению к общим расходам бюджета обе

эти статьи в сумме составляли примерно 3%. Следовательно, расходы на информатику не превышали в 1995 и 1996 гг. 0,5-1,0% государственного бюджета.

Остановимся на таких основных аспектах информатики, как "информационный товар" и проблемы интеграции территориально рассредоточенных европейских информационных сетей связи.

"ИНФОРМАЦИОННЫЙ ТОВАР"

Вряд ли можно говорить о том, что все страны Западной Европы в полной мере вступили в новое "информационное общество". Скорее наблюдается период активного вхождения в это общество, хотя его компоненты уже широко распространены, особенно в ФРГ, Англии, Франции, Швеции, Италии и других странах Запада. Страны Восточной Европы, включая Россию и европейские республики бывшего СССР, значительно отстают в этой сфере. Одним из наиболее существенных признаков "информационного общества" являются автоматизированные базы данных (АБД), которые представляют собой "информационный товар" или "информационное наполнение" различных автоматизированных структур. Очевидно, что достаточно полная и адекватная информация является залогом эффективного функционирования современных сложных национальных и международных систем, в значительной мере базирующихся на экономической основе, разумеется, на широком использовании вычислительной техники.

Этот своеобразный товар производите? в виде достаточно объемных тематических ба данных. Трудно назвать какие-либо экономически и социально значимые области, которые не были бы отражены в этих информационных массивах. АБД содержат как различные систематизированные фактические данные ("фактографические" или "фактологические" блоки информации), так и библиографические описания публикаций ("документальные" АБД). Имеются также АБД, содержащие полные тексты информационных источников. В странах Западной Европы обширные сведения об АБД отражаются как в печатных справочных изданиях, так и в электронных справочниках, получаемых, в частности, в режиме дистанционного доступа (теледоступа).

ПРИМЕРЫ СПРАВОЧНЫХ ДАННЫХ4:

АБД "Acompline". АБД относятся к категориям "строительство" и "общественные науки". В информационных массивах содержится документация, необходимая инженерам, ученым и социологам в области урбанистики: информация по экономике, финансам, местному управлению, справки о населении, по строительству домов, планированию, экологическим и транспортным проблемам.

Информация относится к периоду с 1973 г. Базы данных пополняются ежемесячно силами лаборатории "Creator London Council" (Великобритания). Владелец - компания ESA/IRS. Данные можно получить по дистанционным телефонным каналам связи ESANET, EURONET.

АБД "FINTEL". Категория АБД - "экономика". Базы данных обеспечивают доступ к информационным массивам известной газеты "Financial time", а именно, к 50 тыс. ежегодных публикаций с комментариями о деятельности 25 тыс. различных компаний. В записях содержатся ссылки на даты, разделы и страницы "Financial time", издающейся в Лондоне и Франкфурте. Информация поступает в АБД еженедельно, начиная с 1981 г. Ежегодный объем - 50 тыс. записей.

Записи осуществляются фирмой "Fintel ltd.". Владелец АБД - фирма DATA - STAR. Доступ осуществляется через сеть EURONET.

АБД "CITERE LEGISLATION". Категория АБД - "право". В банках данных "CITERE LEGISLATION" содержатся полные тексты, относящиеся к различным аспектам французского законодательства, например, в фискальной области (по видам налогов), по законам о городском хозяйстве, промышленности, окружающей среде, торговле, национальной безопасности и т.д.

В источнике не указана периодичность записей информации в АБД, осуществляемых информационным центром "Centre d'information en temps reel pour Europe" (CITERE). АБД принадлежат данному информационному центру, и теледоступ к ним производится через INTERNET и сети EURONET.

В России и других странах Восточной Европы созданы и продолжают развиваться многоаспектные АБД, хотя количественные и качественные характеристики этих баз значительно уступают западным. Периодически пополняющиеся сведения об этих базах могут быть получены через крупные национальные и международные центры информации, например, институты ВИНТИ, ИНИОН РАН, агентство ИТАР-ТАСС, Госкомстат России, Международный центр научно-технической информации - МЦНТИ в Москве, а также через различные российские отраслевые информационные центры - МИД, МВЭС, по машиностроению, сельскому хозяйству, патентам и т.д.

В качестве конкретных примеров приведем некоторые сведения об АБД Российского агентства ИТАР-ТАСС и АБД Госкомстата России.

Содержание информации ИТАР-ТАСС весьма разнообразно, включая политические, экономические, военные, социальные и другие аспекты общественной жизни (факты, аналитические материалы и др.). Сеть корреспондентов оперативно передает потоки информации из многих стран мира и районов России по телекоммуникационным каналам в Московский центр ИТАР-ТАСС. Абоненты этой информационной системы получают информацию на коммерческой основе из центра ИТАР-ТАСС как в виде АБД по телефонным каналам (выделенным и коммутируемым), так и в виде печатных периодических публикаций. В настоящее время общий объем этих АБД составляет величину порядка более 16 Гбайт (16 миллиардов печатных знаков).

АБД Госкомстата России содержат макроэкономические показатели. Комитет выпускает регулярные печатные издания. Кроме того, обеспечивается теледоступ к автоматизированным банкам данных, которые ежегодно увеличиваются на 20-40 Мбайт.

В настоящее время вряд ли можно говорить о наличии широкомасштабного российского рынка информационной продукции. Для такого рынка необходим ряд условий: развитые системы анализа спроса, хорошо оборудованные сети телекоммуникационных каналов, оснащенность потребителей компьютерами, обоснованная ценовая политика на информационный товар и т. д. Крайне неблагоприятными факторами являются: разрыв информационных связей как следствие процессов политической и экономической дезинтеграции на территории бывшего СССР; инфляция, приводящая к резкому росту цен на информационные товары; общая нестабильность социальной жизни.

Совершенно очевидно, что появляющийся в результате информационный голод является одной из основных причин углубления кризиса российской экономики, сидящей на скудном "информационном пайке".

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ЕВРОПЕЙСКИХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СЕТЕЙ

Интенсивные интеграционные процессы, происходящие в Западной Европе, вряд ли были бы возможны без современных методов и средств информатики, надежной передачи больших массивов информации с помощью территориально распределенных автоматизированных сетей связи, включая международные сети. Иными словами, различные виды международной кооперации в значительной мере зависят от интеграции в области информатики.

В странах Западной Европы созданы и успешно эксплуатируются национальные и международные сети и системы: INFO-Netz (ФРГ), MINITEL (Франция), SCANET (Скандинавский регион), INTERNET (международная сеть), EURONET (европейская сеть) и др.

Важную роль в сфере научного сотрудничества по проблемам информатики играет Международная академия информатизации (International Informatization Academy - IIA), имеющая свои отделения во многих странах мира. На ежегодных научных форумах академии обсуждаются проблемы теории и практики в области информатики, способствующие эффективному решению задач экономики, безопасности, социальной жизни стран мира.

В России информатика призвана играть цементирующую роль, противодействующую центробежным тенденциям распадающихся экономических связей. По сравнению со сложными, многоплановыми проблемами интеграции в политической и социально-экономической областях, сохранение и развитие технических информационных связей и сетей требует меньших затрат и усилий. В этом смысле информатику можно сравнить с транспортными отраслями - гражданской авиацией, железными дорогами и др., поскольку собственно техническая база в этих областях в основном сохранилась.

Начиная с 60-х годов в СССР были предприняты немалые усилия по созданию интегрированных информационных сетей, например Всесоюзной государственной сети автоматизированных центров научно-технической информации (ГАСИНТИ). Примерно в те же годы были созданы национальная Автоматизированная информационная система по общественным наукам (АИСОН) и проект информационной сети, объединяющей академические институты - Академсеть5.

В странах социалистического лагеря (СССР, Болгария, Венгрия, Польша, Вьетнам, Чехословакия, ГДР, Монголия, Куба) был осуществлен существенный задел в направлении объединения гуманитарных институтов этих стран в виде Международной информационной системы по общественным наукам (МИСОН).

Без всесторонней интеграции, в том числе информационной, в пределах России, а также со странами ближнего и дальнего зарубежья (в первую очередь - в странах Европы), выход России из экономического кризиса будет крайне затруднен, принимая во внимание взаимозависимость специализированных промышленных предприятий различных регионов, выпускающих компоненты сложных изделий.

Одним из основных составных элементов интегрированных рыночных отношений является информационная база, содержащая научно-обоснованные, обобщенные экономические показатели (расчетная цена промышленной и сельскохозяйственной продукции, расчет издержек производства, система налогов, мировые стандарты по бухгалтерскому учету, наконец, цены "информационных товаров" и многое другое). Очень важен оперативный доступ к научно-технической и экономической информации за рубежом. Минимальная потребность российских абонентов

может достигать более одного миллиона в год таких телепоисков информации. Для восстановления и развития информационных связей необходимы немалые инвестиции, использование современных технических средств и научно-обоснованная организация работ. Прототипы соответствующих информационных интегрированных систем имеются в странах Западной Европы, которые могут быть использованы с соответствующей адаптацией к российским условиям⁶.

Успехи информационной интеграции в пределах России в большой мере зависят от общеевропейской интеграции в области информатики, которая должна служить катализатором решения непростых проблем преодоления барьеров между странами Западной и Восточной Европы и вхождения России в европейские союзы, в том числе экономические.

Уже длительное время функционирует международная сеть связи между информационными центрами стран Западной и Восточной Европы через московский узел в научном Институте автоматизированных систем (ИАС). Важную роль в сфере интеграционных процессов играет московский Международный центр научно-технической информации (МЦНТИ).

На II Международном форуме, организованном Международной академией информатизации в Москве (ноябрь 1993 г.), были представлены предложения и проекты по интегрированному использованию информации, относящейся к важнейшей проблеме международной безопасности - конверсии военного производства.

В качестве примера многостороннего международного сотрудничества стран Западной и Восточной Европы в области информатики можно привести новый проект "Европейской информационной сети по международным отношениям и региональным исследованиям" (ЕИСМО)⁷. Проект разрабатывается большой группой известных исследовательских центров стран Западной и Восточной Европы с участием международных организаций⁸.

Стратегической целью международной системы ЕИСМО является реализация одного из эффективных путей интеграции стран Западной и Восточной Европы, включая Россию и некоторые другие страны СНГ, а именно - интеграции в области информатики.

Очевидно, что достаточно полная информация в области международных отношений во многом определяет успешное своевременное решение экономических, политических и других проблем в Европе.

Главные усилия разработчиков этой новой системы сосредотачиваются на создании и развитии автоматизированных банков данных. Создание тематически специализированных автоматизированных банков данных с их распределением по странам и в то же время разработка согласованных правил их построения и использования представляют собой достаточно сложную, трудоемкую работу специалистов различного профиля (международников, лингвистов, специалистов

по электронике, прикладной математике и т.д.). В число действующих и потенциальных пользователей ЕИСМО входят парламентские и правительственные структуры (в частности, министерства иностранных дел, исследовательские институты, банки, коммерческие структуры, пресса и др.).

Ряд координирующих функций по организации совместных действий российских партнеров - участников ЕИСМО выполняет Институт Европы РАН (ИЕ РАН). Следует при этом отметить, что ИЕ является головным органом недавно созданной "Ассоциации европейских исследований", объединяющей исследовательские и учебные организации на территории Российской Федерации.

Начальный вклад в финансирование проекта сделан его инициатором из Германии - "Фондом науки и политики". Участники проекта ЕИСМО сосредотачивают свои действия в следующих конкретных направлениях:

- разработка структуры международной системы (состав участников, конфигурация используемых сетей связи, органы управления и др.);
- разделение труда по формированию распределенных АБД по странам-участницам;
- разработка стандартизированных правил многоязычного лингвистического обеспечения и использования разных национальных компонентов АБД;
- разработка специализированного программного обеспечения (software);
- межнациональная стыковка средств технического обеспечения (hardware), которым располагают страны - участницы ЕИСМО, и необходимая дополнительная разработка комплектации hardware.

Исключительно важную роль играет организационное обеспечение, значение которого особенно велико при создании большой развитой межнациональной информационной системы. Деятельность ее участников в организационном плане должна быть тщательно скоординирована по всем указанным выше направлениям. С этой целью была создана Рабочая группа ЕИСМО.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПРОЕКТА ЕИСМО ЗАКЛЮЧАЮТСЯ В СЛЕДУЮЩЕМ:

1. Европейские партнеры данной системы, работающие в области международных отношений и региональных исследований, ставят своей целью координацию совместной деятельности по созданию специализированной системы ЕИСМО на основе современных технических средств. Разделение труда в этой области позволит улучшить доступ к информационным массивам и совершенствовать обслуживание индивидуальных пользователей не только в отдельных странах - участницах проекта, но и в Европе в целом, а также за ее пределами.
2. Предметные области ЕИСМО определяются в двух основных направлениях:
 - по международным отношениям: мировые и региональные международные системы, международные экономические отношения, международное право, международные организации, внешняя экономическая политика и др.;
 - по региональным исследованиям: развитие национальных структур, национальная экономика, социальные системы, национальная безопасность и оборона, исторические аспекты.
3. Информационные услуги. Пользователям европейских стран предоставляется широкий набор стандартизованных информационных услуг - на основных европейских языках независимо от местонахождения пользователя через систему ЕИСМО, а в пределах каждой конкретной страны - ее национальными институтами.
4. Финансирование Проекта. Разработка и реализация Проекта на современном этапе проводится в рамках бюджетов, которыми располагают организации-участники.

В Меморандуме, принятом в Братиславе, подчеркивается, что для эффективного развития системы требуются организационно-финансовые меры со стороны стран-участниц в дополнение к имеющимся стартовым, которые были приняты ее инициатором - "Фондом науки и политики" (ФРГ), а также "Венским информационным центром" (Австрия), Словацкой академией наук. Институтом международных проблем (Италия) и Советом Европы.

Таким образом, роль информатики в процессах общеевропейской интеграции становится все более значимой, помогая решать такие сложные проблемы, как обеспечение международной безопасности, углубление экономических связей и т.д. Этот процесс очень важен и для Российской Федерации, однако здесь прослеживается ее очевидное отставание от развитых стран Европы.

Участие в таких крупномасштабных программах, какой является ЕИСМО, может дать России шанс уменьшить со временем это отставание и занять подобающее ей место в сфере информатизации среди других европейских государств.

1. Федоров В.А. Ресурс, который снижает затраты // Компас. М. 1993. № 2. С. 5.
2. Там же.
3. Там же.
4. Bundes Ministerium fur Wissenschaft und Forschung: Daten Dienste Dokumente. - Wien, 1982. - 1815.
5. В стране велись разработки по общегосударственной автоматизированной системе (ОГАС), включавшей в качестве подсистем автоматизированную систему плановых расчетов (АСПР), автоматизированную систему государственной статистики (АСГС), автоматизированную систему управления строительством (АСУС), автоматизированную систему нормативов (АСН); было создано общесистемное информационное обеспечение, включавшее более двух десятков общесоюзных классификаторов и унифицированных систем документации; разработано методическое, программное, кадровое и правовое обеспечение. Кроме того, был разработан комплекс классификаторов СЭВ, обеспечивавших внешнеэкономическую деятельность. Эти классификаторы учитывали методологию принятых европейских классификаций. Указанные системы вполне надежно решали народнохозяйственные задачи (ред.).
6. Шеффер К. Современные коммуникации и информационные технологии в западных промышленных странах: Второй междунар. форум информатизации. М. 1993. 3 с.; Машлыкин В.Г. Европейская информационная сеть по международным отношениям. М. 1994. 26 с. (Доклады Института Европы РАН; № 10).
7. Машлыкин В.Г. Европейская информационная сеть...
8. Там же.

Очерки АДВОКАТУРЫ

М.БАРЩЕВСКИЙ, кандидат юридических наук,
президент адвокатского бюро "Барщевский и партнеры" Московской городской коллегии адвокатов

Очерк первый

Ни в царские времена, ни в советский период юридических фирм в России не было. Да это и понятно - в дореволюционный период в них не было необходимости, адвокаты практиковали индивидуально, их было достаточно, но вместе с тем особой конкуренции между адвокатами не наблюдалось. Правда, существовали присяжные поверенные и помощники присяжных поверенных. То есть, адвокаты пользовались в своей работе помощью со стороны более молодых и, следовательно, менее опытных юристов. Но это были не фирмы. С известной натяжкой такие формирования можно было считать "кабинетами". Однако их деятельность находится далеко за пределами нашего интереса, поскольку ни задачи, ни система организации их деятельности никак не могут служить для нас отправной точкой при анализе ситуации с юридическими фирмами, сложившейся к настоящему времени в России.

В советский период адвокатская деятельность была довольно строго очерчена законами об адвокатуре и различными положениями и инструкциями, принятыми в их развитие.

Совершенно естественно (точнее, видимо, говорить - противостоит), что административно-командная система не была никак заинтересована в создании сплоченных формирований юристов-профессионалов, ориентированных в своей деятельности на защиту интересов граждан.

Все в традиционной структуре адвокатской фирмы противоречило "принципам" того общества - профессиональная независимость, объединение лиц по их самостоятельному выбору, а не "инструкции райкома", распределение гонораров по "внутреннему договору" участников партнерской фирмы, "командный" способ работы. Практически фирма не может существовать без этих элементов, но их использование в советский период истории адвокатуры было невозможно. Более того, вся правовая система общества, процветание "телефонного права", все это не только не требовало создания адвокатских фирм, но и исключало саму возможность их возникновения. Адвокаты, распределенные по юридическим консультациям, никак не образовывали "профессионального союза" в смысле единого механизма, каким является фирма. Даже та степень относительной самостоятельности, которой обладала адвокатура и сами адвокаты, вызывала постоянную "изгоу" у власть придержащих.

В то же время, в западных странах, в особенности в США, юридические фирмы давно уже стали "предметом повседневной жизни" правовой системы. Они разнятся от страны к стране - в США адвокатские фирмы не совсем такие, как в Германии, а во Франции они отличаются от своих собратьев в Великобритании. Но эти отличия - в деталях. Принципы организации и функционирования - одинаковые. Мне приходилось уже относительно подробно писать о бизнес-адвокатуры в западных странах (См.: Барщевский М.Ю. Бизнес-адвокатура в США и Германии, М.; "Белые Альфы", 1995). Читатель, которому будет интересно, может просмотреть названную работу. Здесь же для нас важно лишь отметить, что юридическая фирма, адвокатское бюро или адвокатская фирма - как бы мы не называли это профессиональное образование - явление новое только для нас. И хорошо, что внимание к адвокатским фирмам возникло в России в начале реформы ее правовой системы, а не по окончании таковой.

Несколько слов о целесообразности, а, возможно, и необходимости создания адвокатских фирм и бюро в России в настоящее время. Не хочется говорить банальности, но придется напомнить, что в последние годы мы наблюдаем бурное развитие российского законодательства. Можно сказать, что этот процесс идет по двум основным направлениям - пересмотр, изменение и дополнение "старого" законодательства в "традиционных" сферах нормотворчества и появление просто новых для нашей страны отраслей законодательства.

В первом случае мы имеем дело с приведением норм права в соответствие с меняющимися общественными отношениями. Здесь и идеология, и экономика, и появление новых социальных групп и многое другое. Я уже не говорю о "генеральном ориентире" - построении правового государства.

Вторая составляющая тоже вполне понятна - появление новых видов "жизнедеятельности" граждан нашей страны, вовлечение России в мировое экономическое сообщество, естественно, вызвало необходимость нормативного урегулирования этих новых явлений. Появилось законодательство о приватизации, защите иностранных инвестиций

и многое другое.

Появился и новый "потребитель" юридической помощи - предприниматели. Сразу отмечу, что я говорю отнюдь не только о частном секторе. В равной мере, если даже не в более значительной, сказанное относится к государственным структурам (имеются в виду как структуры, оставшиеся в государственной собственности, так и частично или полностью приватизированные).

Совершенно очевидно и другое - юристов сегодня требуется больше, и значительно больше, чем 10 лет назад, а уровень их подготовки должен стать существенно выше. Когда я говорю об уровне подготовки, то я имею в виду не только глубину знаний, но и широту охвата.

Один мой знакомый адвокат, в прошлом, до поступления в коллегию, - хороший юрисконсульт, еще пять лет назад легко брался за представительство интересов клиента в органах Госарбитража практически по любому делу. Сегодня он выступает в Арбитражном суде по довольно ограниченному кругу споров. Он не ведет дела, связанные с ценными бумагами, не участвует в спорах по приватизации. А что делать его клиенту - крупной коммерческой структуре, у которой возникают вопросы и по договорам поставки, и по оформлению банковского кредита, и по таможене, и по налогам, и... Проще, наверное, будет перечислить те области деятельности, где вопросов юридического характера не возникает.

Так что же делать генеральному директору этого завода? Создать юридический отдел из 5-7 юристов, каждый из которых будет специалистом по какой-то одной группе вопросов? Можно, но если генеральный директор умеет считать деньги, а в противном случае ему на своем посту долго не удержаться, он быстро поймет, что такой путь - невыгоден. Зарплату надо платить всем юристам каждый месяц (и зарплату не маленькую, иначе - разбегутся), но вопросы-то к каждому из них по его "группе проблем" возникают отнюдь не каждый месяц. Что же делать? Другая ситуация. "Мелкий" предприниматель не может позволить себе роскошь держать на зарплате даже одного юрисконсульта. Однако юридические проблемы иногда возникают даже у тех, у кого "оборот" совсем невелик. Куда ему обратиться, как быть?

Третья ситуация. На этот раз отраслевое министерство. Оно готовит нормативные акты для своей "вотчины", участвует так или иначе в приватизации "своих" предприятий, вступает в правоотношения с зарубежными партнерами, привлекается к разработке федеральных нормативных актов, "судится" по трудовым спорам с собственными сотрудниками и т.д. Может министерство при постоянном сокращении бюджетных ассигнований на управленческий аппарат "держать" соответствующий таким нагрузкам юридический отдел? На этот вопрос ответ очевиден. А что же тогда делать?

Думаю, что читатель уже понял, что ответ на все эти вопросы один и тот же. К жизни оказались востребованы, пока скорее бессознательно, нежели осознанно, юридические фирмы и бюро. Почему именно они? Потому что клиенту иметь дело с юридической фирмой много выгоднее со всех точек зрения. Прежде всего, на фирме, в идеале, найдется специалист по любому юридическому вопросу. Во-вторых, это гораздо дешевле - фирме не надо платить ежемесячно зарплату, а нужно оплатить только конкретную работу по конкретному вопросу. Внутри же юридической фирмы можно "поддерживать" достойную оплату труда сотрудников, поскольку у фирмы клиентов много (разумеется, если фирма хорошая) и для каждого сотрудника работа найдется не на один-два дня в неделю. Да и ответственность фирмы перед клиентом за неправильную консультацию определяется отнюдь не нормами трудового законодательства о возмещении работником материального вреда...

Юридические фирмы должны быть разные. Они могут быть узкоспециализированными - например, заниматься вопросами патентования, или таможенным законодательством, а могут быть и универсальными.

Юридические фирмы могут создаваться как в рамках коллегий адвокатов, так и вне их. Надо при этом понимать принципиальное различие двух последних. Адвокатская фирма (бюро), прежде всего, в своей деятельности ограничена правилом о неполучении прибыли. То есть, ее основная цель не "зарабатывание денег", хотя и она работает не бесплатно, но - оказание юридической помощи гражданам и организациям в соответствии с Конституцией России.

Второе - адвокатское формирование находится под строгим контролем всей корпорации как с точки зрения профессиональной этики, так и уровня профессионального мастерства. Юридическую фирму, созданную вне рамок коллегии, никто не контролирует в профессиональном плане. Наконец, третье - в адвокатской фирме изначальный профессиональный уровень юристов выше, чем в обычной юридической фирме (так и хочется сказать по-старому - правовом кооперативе). Причина проста. Как создается юридическая фирма? До введения лицензирования деятельности по оказанию юридических услуг (реально - апрель 1995 г.), такая фирма создавалась так же, как и любая иная предпринимательская структура - юридический адрес, плюс устав, плюс заявка, плюс паспорта учредителей. Все! Можно было даже не быть юристом и создать юридическую фирму.

Теперь, для получения лицензии, надо представить копию диплома о высшем юридическом образовании и иметь не менее трех лет стажа работы по специальности. Казалось бы, все хорошо, но это только "казалось бы". Прежде всего,

отвечать этим требованиям может один из учредителей, а работать будет десяток "любителей" (у нас ведь, исторически, все хорошо разбираются в искусстве, праве, спорте...). Во-вторых, стаж работы по специальности это и стаж работы нотариусом, и стаж работы в ЗАГСе, и стаж работы оперуполномоченным в милиции. У Вас есть желание посоветоваться с кем-либо из вышеперечисленных стажированных и дипломированных специалистов по вопросам приватизации или международному торговому контракту? У меня - нет.

В то же время, для создания адвокатской фирмы нужно много большее. Будущий сотрудник адвокатской фирмы прежде всего, имея, разумеется, диплом, должен успешно сдать вступительный экзамен в коллегию. Затем его ждет (по сегодняшним правилам) девятимесячная стажировка, защита реферата (суть - новый экзамен, но уже "особо глубокий" по одному из вопросов) и затем еще трехлетний "патронаж" со стороны опытного "старого" адвоката.

Но и это еще не все - любая структурная единица коллегии периодически проверяется с точки зрения профессионального качества ее деятельности комиссией, назначаемой президиумом коллегии. И не надо забывать, что применительно к адвокатской фирме исключена возможность ее создания одним профессионалом и найма им десятка "любителей". Здесь - каждый (!) сотрудник проходит описанную выше процедуру отбора и контроля.

Кроме того, адвокат, в силу исторической традиции и системы организации профессиональной подготовки (а точнее переподготовки), в рамках коллегии всегда более универсален по сравнению с "неадвокатом". С учетом той ситуации в сфере оказания правовой помощи, в которой мы сейчас находимся, эта универсальность приобретает особое значение. Имеет ли кто-либо из представителей других юридических специальностей равный адвокату навык выступлений в суде, работе на предварительном следствии, в арбитраже? Далеко не всегда.

Другими словами, степень надежности адвокатской фирмы (бюро) и юридической фирмы вне коллегии адвокатов изначально разная. (Замечу, что через пять-десять лет ситуация может измениться. Ответ на вопрос: в чью пользу? - зависит от самих адвокатов. Если "корпорация" будет тратить деньги на подготовку молодых кадров, постоянное повышение профессионального уровня уже действующих адвокатов, если представители "старой гвардии" адвокатуры не решатся "зарезать курицу, несущую золотые яйца", - а такие поползновения сегодня есть, то адвокатские фирмы сохранят свое лидирующее положение. Если же удовольствоваться существующим положением дел, то "рынок - не простит".)

Все вышесказанное относится в наибольшей мере к оказанию юридической помощи в сфере предпринимательства. Однако к точно таким же выводам мы приходим, если проанализируем ситуацию, скажем, в области защиты по уголовным делам. Да, действительно, быть универсалом-криминалистом проще, чем универсалом-хозяйственником. Но и здесь, если соберется несколько адвокатов, которые "разделят" сферы труда - один предварительное следствие, второй - суд первой инстанции, третий - кассационное производство, четвертый - надзор, то я уверен, успех защиты может оказаться куда большим, нежели если всеми этапами будет заниматься один адвокат.

Да, возможно, что только один адвокат будет работать непосредственно с подзащитным, человеческий контакт очень важен, но "на него" будут работать его коллеги, помогая именно в тех вопросах, в которых они лучше подготовлены. Вместе же они, разумеется, работают на "клиента", а по большому счету - на выявление всех деталей и обстоятельств, способствующих успешной защите обвиняемого, т. е. - на правосудие. (Вспомните "дело Симпсона" в США и станет очевидным как "командный" метод защиты может помочь клиенту по, казалось бы, безнадежному делу.) Так вот, создание адвокатских бюро (в данном случае, вряд ли стоит говорить о более крупном формировании - фирме), специализирующихся на защите по уголовным делам тоже выглядит весьма целесообразным.

Не станет исключением, я думаю, и такая сфера деятельности, как сделки с недвижимостью. Земля, дачи, квартиры - все это имеет свою специфику и достаточно тесно взаимосвязано. Здесь мне видится также весьма благодатная почва для возникновения адвокатских бюро.

Этот перечень можно было бы и продолжить. Но уже ясно, по-моему, главное - реальное построение правового государства, все больший круг вопросов, решаемых в рамках права, а не "телефона", все в большей и большей мере будет требовать создания специализированных или универсальных (но специально для этого предназначенных) четко организованных структурных единиц в рамках коллегий адвокатов.

Очерк второй

Надо понимать, что адвокатские фирмы и бюро делают в России свои первые шаги. Вряд ли поэтому кто-либо возьмется всерьез утверждать, что он знает, "как надо". Однако общие предположения о том, как должна быть организована адвокатская фирма (бюро), каковы должны быть принципы ее работы и как должны строиться взаимоотношения с клиентами, наверное, можно высказать.

Следует, очевидно, начать с того, что определиться - в чем разница между фирмой и бюро. По мнению автора, фирма - это большое бюро. Когда для совместной повседневной работы объединяются 2-5 адвокатов - это бюро. Если более 5 - фирма. Конечно, я не говорю о "жесткой" зависимости обозначения адвокатского образования от количества работающих там адвокатов. Здесь и вопрос "вкуса", и вопрос сохранения уже сложившегося имени и

некоторые другие.

Так, например, наше бюро было названо именно так, поскольку на момент его создания нас было три партнера и два адвоката-ассоциатора (что это такое - чуть позже). Сегодня у нас в бюро 7 партнеров и 4 ассоциатора. Можно уже, казалось бы, и переименоваться в фирму. Но зачем? Реноме создается качеством работы, а не "гигантоманией" в названии. Конечно, с другой стороны, название "бюро" более подходит для специализирующейся в какой-то области права группы юристов, а для тех, кто замахивается на "универсальность" больше пристало называться фирмой. Но переименовываться нам не захотелось.

Для краткости изложения договоримся, что впредь, говоря фирма, мы будем иметь в виду и фирму и адвокатское бюро. Начнем с "верхнего эшелона".

Фирму создают партнеры. Это, как правило, опытные адвокаты, которые принимают решение объединиться и работать сообща. "Партнеры" - слово "не наше", пришедшее к нам из США, поскольку именно там зародились первые адвокатские партнерские фирмы. Этот термин достаточно точен. Фирма - действительно, партнерское образование, где не просто под одной крышей (как в юридической консультации), а именно вместе, сообща, помогая друг другу, исповедуя "командную" психологию, работают профессионалы.

Как показал опыт, партнерская фирма может ждать успеха в том случае, если первоначально объединились адвокаты приблизительно одного "уровня" как по своей силе, так и по своей "популярности". Если у одного из партнеров клиентов много, а у других их нет, это не вполне партнерская фирма, это скорее кабинет одного из адвокатов, где вместе с ним работают другие адвокаты. Хотя, разумеется, это не правило, из которого не может быть исключений. Возможны ситуации, когда один (два) адвоката явно лидируют в рамках фирмы как по количеству "персональной" клиентуры, так и, зачастую, по своему профессиональному уровню. Однако другие партнеры, более молодые, весьма быстро "сокращают дистанцию", и такая фирма может считаться партнерской уже сегодня. Причина для такого утверждения в том, что основным критерием именно "партнерской" фирмы, с моей точки зрения, является все-таки другое - способ организации труда.

Сейчас в Москве действует несколько сильных адвокатских фирм. Интересно отметить, что все они, по своей внутренней организации, совершенно разные. Стоит рассмотреть эту тему на примере двух из них, которые мы условно обозначим - фирма А и фирма Б. На фирме А собрались три равносильных очень известных адвоката и четыре более молодых адвоката, чуть послабее, но, все равно "выше среднего" уровня. На этой фирме практически нет ассоциаторов, весьма мал и технический персонал. Фирма Б организована существенно иначе. Здесь есть два адвоката "высшего уровня" (вровень с "первой тройкой" фирмы А) и трое молодых, значительно более "слабых" адвоката, но с огромным потенциалом. Кроме того, на фирме Б технический персонал, состоящий исключительно из студентов-юристов (дневной, вечерней и заочной формы обучения), заметно больше, может быть, даже чересчур большой с точки зрения сегодняшних потребностей фирмы Б.

Совершенно ясно, что доходы фирмы А, "в расчете на одну адвокатскую душу", значительно превышают доходы фирмы Б. Соответственно, фирма А может больше средств расходовать на общеколлегияльные нужды: ремонт офиса, приобретение мебели, оргтехники и т.д. Разумеется, и "зарплата" адвокатов в фирме А выше. С другой стороны, у фирмы А есть и два, с моей точки зрения, существенных недостатка. Первый - адвокаты этой фирмы работают более разобщенно, чем адвокаты фирмы Б. Разумеется, вполне возможны случаи, когда одной и той же проблемой станут заниматься два адвоката этой фирмы. Но это все-таки исключение из правила, и не правило. И второе - на фирме А учет поступающего гонорара от клиентов - индивидуализирован. То есть, у каждого адвоката есть "свой" клиенты, а точнее - у каждого клиента "свой" адвокат. Соответственно при распределении гонораров значение имеет не то, кто и сколько заработал (а главное - как проработал), но то - чей клиент сколько заплатил. Поступающий гонорар сразу "зачисляется" на лицевой счет конкретного адвоката, а потом с этого лицевого счета снимается "доля" адвоката в общих расходах фирмы. Разумеется, что на фирме А строго соблюдается очередность при принятии "бесплатных" поручений, что помощь друг другу, если она требует значительных временных затрат, оценивается в денежном эквиваленте, присутствуют, к сожалению, и элементы конкуренции во взаимоотношениях партнеров.

У фирмы Б этих проблем нет. (Зато есть другие.) Здесь принципы взаимоотношений между партнерами иные. Нет "индивидуальных" клиентов, все клиенты - это клиенты фирмы. Соответственно нет проблем в привлечении того или иного адвоката к конкретной работе для любого клиента, нет необходимости даже обсуждать стоимость такой помощи. Не возникает сложностей и при решении вопроса, кто бесплатно проведет в суде трудовое или уголовное дело, или потратит пару недель на работу над законопроектом по просьбе депутата Государственной Думы. Распределение гонораров в конце месяца происходит по следующей схеме - из общей суммы гонораров вычитается сумма общих расходов, а остаток делится между партнерами в соответствии с заранее установленным процентом. Как я уже сказал, и у этой фирмы есть свои проблемы. Например, при такой системе организации труда можно легко "отсидеться за спиной" тех, кто работает, а самому немножко "повалывать дурака". Если это на недельку-две, партнеры могут и не заметить (или сделать вид, что не замечают), если же дольше - конфликт неизбежен. Именно поэтому на фирме Б "процент" участия адвоката в "общем котле" пересматривается каждые три месяца. Но, по признанию самих адвокатов фирмы Б, этот способ "воспитания" больше порождает конфликты, нежели активизирует "заленившегося"

партнера.

Как мы видим, обе формы несовершенны. Однако лично мне методика работы фирмы Б кажется в перспективе более обещающей, нежели фирмы А. И дело здесь не в том, что такой подход к распределению гонораров более правильный, хотя и это возможно, а в том, что на фирме Б идет постоянная совместная работа, взаимообогащающее профессиональное общение адвокатов. Один философ заметил, что обмен яблоками отличается от обмена мыслями тем, что если у двух меняющихся было по одному яблоку, то после обмена по одному и осталось, а вот если было по одной мысли, то после обмена стало по две. Мне кажется, что на фирме Б постоянно и незаметно идет этот процесс. Кроме того, напомним, что на фирме Б больше "малоопытных" адвокатов и студентов-юристов, которые, постоянно работая с более опытными коллегами, набираются опыта и знаний не на "костях клиентов". Другими словами, как можно было раньше говорить, у фирмы Б есть "подрастающее поколение", а вот фирме А придется со временем принимать в свои ряды уже "готовые" кадры. Однако ясно, что "выращенный свой" войдет в партнерское сообщество куда легче, чем "взрослый чужой".

Вместе с тем с сожалением вынужден констатировать, что партнеры фирмы Б явно опередили свое время, их организация работы на сегодняшний день несколько идеалистична. Насколько мне известно, на день написания этих строк, фирма Б перешла на организацию работы, которую изначально установила фирма А. Не обошлось там и без потерь - один из ведущих партнеров, очень хороший адвокат, фирму покинул. Он по объективным причинам, не мог работать с такой нагрузкой, как остальные партнеры, а уменьшение своего "процента" в общем "котле" посчитал оскорбительным.

Но как бы там ни было, для нас важным является то, что возглавляют фирму партнеры. Высшим органом партнерской фирмы является их общее собрание, а повседневной ее жизнью руководит один из партнеров, называемый на каждой фирме по-своему, от скромного "старший партнер" до несколько высокопарного "президент". Смысловой разницы нет, где как сложилось, там так и осталось. Важно лишь то, что и старший партнер, и директор, и президент фактически выполняют функции заведующего консультацией (правда, куда как в более широком объеме), но вот "назначаются на должность" не президиумом коллегии, а самими партнерами. Объяснять разницу с точки зрения последствий, я думаю, не надо. Руководитель фирмы не беспокоится о том, как понравится президиуму, зато об интересах своих партнеров думает постоянно. На некоторых фирмах это - оплачиваемая работа, на некоторых - бесплатная.

Второй эшелон юридической фирмы - ассоциаторы. В классическом американском варианте ассоциатор - это выпускник юридической школы (эквивалент нашего юридического вуза), принятый на работу в фирму и получающий фиксированную зарплату. Как правило, ассоциатор в США либо сразу по окончании института, либо в течение первого, максимум, второго года работы на фирме сдает "бар" - экзамен (т.е. экзамен на право практиковать в судах штата и соответственно на право быть принятым в коллегию адвокатов в ее американском варианте). Успешно работающий ассоциатор может рассчитывать со временем стать партнером. Для крупных фирм этот срок достигает 6-8 лет. Опять-таки в крупных американских фирмах не принято осуществлять какие-либо дополнительные выплаты ассоциаторам (кроме зарплаты, которая растет ежегодно), такие, как, например, бонусы, премии и т.п.

Для России сегодня характерно отсутствие четких "стандартов" применительно к условиям работы ассоциаторов. Мне приходилось видеть ассоциаторов и студентов-третьекурсников, и молодых адвокатов, и весьма пожилых юрисконсульты. И все же есть нечто общее, определяющее понятие ассоциатор в наших условиях. Прежде всего, это юрист, работающий за зарплату. С термином "зарплата" надо сразу разобраться, чтобы не было путаницы.

Применительно к адвокатской фирме зарплата означает не процент от общего "суммарного" гонорара фирмы, а фиксированную сумму, выплачиваемую в рублевом эквиваленте. Другими словами, доход ассоциатора не связан "напрямую" с финансовыми результатами работы фирмы. Иногда это приводит к парадоксальным результатам. Так, например, в некоторых фирмах бывают случаи, когда ассоциатор получает больше, чем партнер. Такое может иметь место, когда фирма несет расходы по ремонту офиса, когда денег просто мало было заработано, когда надо приобрести какую-либо дорогостоящую оргтехнику. Разумеется, партнеры вынуждены "экономить на себе".

Основная цель ассоциатора - набраться опыта, "обзавестись" собственной клиентурой и стать партнером. Мне представляется правильной такая организация работы, при которой ассоциатор всегда работает либо вместе с партнером, либо под его непосредственным руководством и контролем. Только в этой ситуации вырабатывается единый "стиль фирмы", только так ассоциатор может реально перенять опыт старших адвокатов. Совсем неправильным будет доверить молодому ассоциатору какое-либо направление работы, или поручить какой-то проект и оставить его без контроля. В юридических консультациях, к сожалению, такое случается - приняли стажера в адвокаты - "плыви". Если он сам спросит более опытного коллегу о чем-либо, тот ему, разумеется, поможет. Хотя свои ноу-хау раскрывать не станет: все-таки пусть и будущий, но конкурент. Как результат - учеба "на костях" клиентов. На фирме же все не так. Во-первых, нет места конкуренции, скрывать нечего - работа идет на общий результат. Во-вторых, молодых контролируют не по их просьбе, а зачастую вопреки их желанию: фирма не может позволить себе рисковать своим именем, и не важно, кто его подпортит. И наконец, в-третьих, в каждом ассоциаторе на фирме видят потенциального партнера. А коли это так, если помнить, что "ни одна цепь не может быть крепче своего самого слабого звена", то работают партнеры с ассоциаторами не жалея сил, понимая, что для них самих,

возможно, это важнее, чем для ассоциатора.

Я абсолютно убежден, что будущее адвокатской фирмы зависит, если не исключительно, то в основном от того, как на данной фирме относятся к ассоциаторам. Если это только "рабочая сила" - у фирмы нет будущего.

Мы уже отметили, что ассоциаторы, как правило, работают "за зарплату". Но есть и другие варианты. Так, на некоторых фирмах ассоциаторам выплачивается определенный процент от отработанного ими гонорара, скажем, - половина. В некоторых фирмах вопрос решается иначе - ассоциатор имеет некую "базовую" зарплату, в известном мне случае 750 тыс. руб., и плюс к этому, получает по 50 тыс. за каждый "отработанный" час. (Здесь надо пояснить, что имеется в виду под "отработанным" часом. Многие фирмы строят свою гонорарную политику с клиентом на "почасовой" форме оплаты труда. То есть клиент оплачивает работу фирмы не по твердой ставке - столько-то рублей за выполнение такого-то поручения, а по почасовому тарифу - за каждый час работы по делу клиента, скажем, 500 тысяч. Если часть работы поручена ассоциатору, то за его работу клиент также должен будет платить по почасовому тарифу, соответственно часть этого гонорара идет в "зарплату" ассоциатору, а остальные деньги направляются на оплату расходов по содержанию фирмы - оплата аренды, коммунальных платежей, зарплата технического персонала, "базовая" зарплата самих ассоциаторов и т.д.)

Третий эшелон - юридические помощники. Работа юридического помощника достаточно разнообразна. Здесь и техническая деятельность по регистрации предприятий, и подготовка меморандумов (анализ и обобщение нормативных актов) по интересующему ассоциатора или партнера вопросу, и написание наиболее простых юридических документов. В подавляющем большинстве случаев на должностях юридических помощников трудятся студенты-юристы. Такая работа дает им возможность, с одной стороны, иметь весьма значительную прибавку к стипендии (если это "дневники") и, с другой стороны, "пощупать" на практике свою будущую профессию.

По моему глубокому убеждению, каждой адвокатской фирме необходимо иметь собственную кодификацию. Законодательство меняется столь стремительно, что ни одна компьютерная база данных, никакие периодически издаваемые сборники нормативных актов не могут гарантировать фирме "свежести" используемой ею информации. Только работа с газетами, бюллетенями, с любой самой оперативной периодикой, естественно, дополнительно к компьютерным базам данных и отраслевым сборникам, может служить относительно надежной гарантией того, что консультация, данная клиенту, не будет основана на уже отмененном или измененном нормативном акте. Могу добавить, что кодификация нашей фирмы находится в постоянной связи с наиболее "плодовитыми" на новые нормативные акты министерствами и ведомствами: Центральный Банк, Госналогслужба, Государственный таможенный комитет, Высший арбитражный суд (здесь, разумеется, речь идет не о новых нормативных актах, а о постановлениях о порядке применения уже действующего законодательства) и другими.

Сотрудниками кодификации, как правило, бывают либо студенты-юристы, либо, наоборот, юристы, вышедшие на пенсию, для которых "беготня" по судам уже не под силу. И та и другая категории имеют свои резоны для работы кодификаторами, правда, молодые все время рвутся к более живой деятельности.

Очерк третий

Уже говорилось о том, что существуют как специализированные фирмы, так и фирмы универсальные, старающиеся решать все проблемы клиента. Я это называю правилом "одной тропинки". Клиент должен знать только одну дорогу - в свою адвокатскую фирму. Какая бы проблема у него не возникла, он идет к своему адвокату. И это уже проблемы адвокатской фирмы, как сделать, чтобы не надо было извиняться, говорить клиенту: "Простите, это не наш вопрос, мы здесь не специалисты". Таким способом клиента не сохранить: конкуренты "подберут" сразу.

Решается эта проблема по-разному. Некоторые фирмы стараются набрать на работу универсалов, каждый из которых готов взяться за решение любого вопроса. Такой подход я считаю несерьезным, поскольку за всю свою очень короткую профессиональную жизнь еще не видел ни одного адвоката одинаково хорошо разбирающегося не только в вопросах, скажем, налогового, уголовного и международного частного права, но и в вопросах уголовного и гражданского права. Да и вообще, зачем создавать фирмы и "огород городить", если это превращается, по сути, в обычную юридическую консультацию, где каждый работает сам по себе.

Второй поход - собрать под одной крышей узких (или относительно узких) специалистов по всем отраслям законодательства. Вполне разумная и, возможно, в идеале, наиболее подходящая схема. Легко выполняется принцип коллективного обслуживания клиентов, идет работа "на общий интерес", клиент знает "свою" фирму. У этой схемы, по крайней мере на сегодняшний день, есть один существенный недостаток - она экономически нерентабельна для самой фирмы. Содержать такой большой аппарат - а это не менее 10 высококвалифицированных специалистов - при не очень большом спросе на юридическую помощь (скажем иначе, при не таком большом спросе, каким он должен был бы быть в условиях правового государства) получается невыгодно. Фирма уже должна обладать весьма большим кругом клиентов, чтобы можно было обеспечить относительно равномерную загрузку всех специалистов-профильников. Сказав это, хочу еще раз заметить, что рассмотренная схема организации работы фирмы является, возможно, идеальной, но для нее еще не созрели условия.

И наконец, третий вариант следующий. На фирме на постоянной основе работают специалисты в наиболее часто встречающихся сферах "клиентского интереса". Вместе с тем у фирмы есть возможность на временной основе привлекать узких специалистов по более редким вопросам. Когда я говорю "есть возможность", то имею в виду, что у фирмы уже есть такие специалисты, что их не придется искать лишь тогда, когда обратится клиент. Такими привлекаемыми специалистами могут быть как адвокаты, работающие "вне" данной конкретной фирмы (например, если возникает сложное уголовное дело, а сама фирма сконцентрирована на вопросах предпринимательства с позиций хозяйственного законодательства), либо даже вообще вне коллегии (например, на фирме нет своего патентного поверенного, а у клиента возник вопрос по оформлению заявки и регистрации товарного знака). Могут возникать ситуации, когда фирме в интересах клиента придется воспользоваться помощью и вовсе не юристов. Так, в практике нашей фирмы возник вопрос о том, как можно провести научно-исследовательское судно под панамским флагом из Средиземного моря в Каспийское. Для подготовки соответствующего меморандума нам потребовалось обратиться за соответствующими разъяснениями в ФСБ, Государственный таможенный комитет, к пограничникам, рыбакам (!), речникам, связистам и еще к кому-то, уже не помню точно к кому. Всего, короче говоря, мы собирали информацию в семи (!) министерствах и ведомствах. Другими словами, третий вариант организации работы сводится к тому, что на фирме работает основной костяк юристов, но вокруг нее имеется целая сеть консультантов очень высокого профессионального уровня, которые привлекаются от раза к разу в зависимости от, как сейчас можно говорить, "конъюнктуры спроса".

Если мы сравним второй и третий варианты, то увидим, что избрание второго варианта неминуемо приводит к увеличению расценок на оказываемую юридическую помощь: время простоя узких специалистов вынужденно включается в счет каждого клиента. Третий вариант более "хлопотный" (не все специалисты "под рукой"), но значительно более дешевый для клиента, а соответственно и более конкурентоспособный.

По какому бы из перечисленных способов ни была организована работа фирмы, весьма целесообразным является подразделение ее сотрудников по департаментам. Нельзя быть "мастером на все руки", хотя не стоит быть и специалистом лишь по "одной гайке". Внутренняя структуризация по департаментам дает возможность, работая в своей сфере интереса, заниматься достаточно широким кругом вопросов. Какие департаменты стоит иметь адвокатской фирме, работающей в основном в сфере предпринимательства? Попробую дать примерный перечень по объектам деятельности:

- недвижимость;
- хозяйственные договоры и арбитраж;
- приватизация;
- банки, кредиты, ценные бумаги;
- внешнеторговые контракты, иностранные инвестиции, таможня;
- уголовные дела;
- регистрация предприятий, вопросы создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов;
- "общегражданские" дела (семейные, наследственные, "квартирные", защита чести и достоинства и т.п.);
- налоги.

Совершенно естественно, что эти департаменты, по крайней мере на первых порах развития фирмы, могут группироваться. Но, полагаю, стремиться надо именно к такой внутренней специализации.

Очерк четвертый

Говоря о психологических особенностях в деятельности адвокатских партнерских фирм, следует, очевидно, прежде всего сказать о том, что совместная работа адвокатов в юридической консультации и в рамках адвокатской фирмы (бюро) совершенно разная. Даже тогда, когда несколько адвокатов одной юрконсультации вместе осуществляют защиту по одному уголовному делу, у них, тем не менее, есть различные интересы. И это связано не только с тем, что могут быть противоречия в позициях подзащитных, но и с тем, что, по вполне понятным причинам, каждому из адвокатов хочется выглядеть в более выигрышном свете на фоне коллег. Здесь нет вины конкретного адвоката, мы имеем дело с абсолютно естественным устремлением любого профессионала, чья деятельность основывается на его индивидуальном труде. То же самое мы видим и у деятелей искусства, и у спортсменов (если только речь идет не о командных видах спорта), и у ученых, занимающихся фундаментальными отраслями науки.

Но, с образованием адвокатской партнерской фирмы, ситуация меняется кардинально - не может быть хорошей репутации партнера, работающего на фирме с плохой репутацией. Эта простая мысль быстро доходит до сознания, каждого вновь приходящего на фирму адвоката. Именно этим и определяется успех фирмы. Скажу больше, без такой психологической основы фирма обречена на довольно быстрый крах.

Я наблюдал судьбу одной московской фирмы, которая была создана (формально она существует и поныне) группой прекрасных адвокатов. Я совершенно убежден в том, что каждый из них мог бы занять место в условном списке "100 лучших адвокатов Москвы". Но при всем том, что этих адвокатов связывала многолетняя совместная работа, в

некоторых случаях даже многолетняя дружба, "командная" психология на фирме не сложилась, фирма, именно как фирма, с моей точки зрения, не состоялась. Интересная вещь, имена этих адвокатов по-прежнему "на слуху", а вот название фирмы, кроме их самих, мало кто знает даже среди членов Московской городской коллегии.

Но надо отметить и другое. Если в странах . Запада адвокатские фирмы, как правило, не имеют ярко выраженного лидера, то в России, на сегодняшний день, в период становления фирм и бюро, наличие лидера (возможно, и двух-трех) является и характерной особенностью, и обязательным, как мне кажется, условием. Трудно быть предсказателем, но рискну предположить, что лишь тогда, когда первое поколение адвокатов - основателей фирм и бюро "отойдет от дел", когда "к власти" придут адвокаты, которые сегодня работают ассоциаторами или младшими партнерами, тогда вопрос о лидерстве отпадет сам собой.

Однако сегодня этот психологический аспект - наличие первого (первых) среди равных - необходимо учитывать в ежедневной практической деятельности фирмы. Вряд ли поэтому стоит расстраиваться партнерам фирмы, если в повседневном обиходе их фирму называют не по официальному наименованию, а, например, "фирма Иванова" или "бюро Петрова". Кстати, то же самое имело место в других профессиях. Вспомните "театр Эфроса", "театр Любимова", "больница Александрова", "клиника Федорова", "институт Абалкина" и т.п.

Чрезвычайно острой является и другая психологическая проблема. В течение десятилетий все адвокаты коллегии были формально равны. И вдруг, с момента начала образования фирм кто-то из адвокатов приобрел статус партнера, а кто-то - ассоциатора. "Как же так! У нас же всеобщее равенство!!" - стали периодически "вскрикивать" ассоциаторы, забывая о том, что "партнерство" надо заработать, его нельзя получить. Перефразируя известное высказывание, можно сказать, что "для того чтобы стать партнером - нужно им быть. К сожалению, и среди адвокатов, не работающих на фирмах, в особенности у старшего поколения, наблюдается похожая реакция, суть которой, на фоне их общего негативного отношения к фирмам и бюро, выражается формулой - "создали непонятно что, эксплуатируют (!) чужой труд; не надо нам этого".

А между тем ситуация предельно проста - фирма (бюро) живой организм, в котором кому-то отведена роль руководителя-исполнителя, а кому-то роль только исполнителя. Со временем, с накоплением опыта, приобретением "имени" роль последних меняется. То, что я пытаюсь сейчас объяснить, в странах, где адвокатские фирмы существуют давно, уже много лет не является психологической проблемой, там это само собой разумеется. У нас же психология "уравниловки" далеко не изжита.

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

ИНТЕЛЛИГЕНЦИЯ: Элитность или Ответственность

В.САГАТОВСКИЙ, доктор философских наук

В чем проблема?

Расслоение той социальной группы, которую привыкли называть интеллигенцией, бьет в глаза. Это выражается прежде всего в разной самооценке, в разных требованиях, обращенных к себе и обществу в целом. Одни спрашивают себя: "Что мы должны сделать для России?", помнят об идеале служения и явно не удовлетворены эффективностью своего участия, в Общем деле - деле спасения и возрождения страны. Другие цедят сквозь зубы: "А что нам может дать эта страна?", считают себя "элитой", "звездами", VIP (особо важными персонами), упиваются возможностью чисто словесной свободы самовыражения ("гавкать разрешили аж до посинения", как говорилось в одном "перестро-ечном" анекдоте) и склонны к "акциям", явно напоминающим о "пире во время чумы".

Впрочем, оценка русской интеллигенции никогда не была однозначной. "Есть русская интеллигенция!" - восклицал поэт А.Вознесенский и делал это явно не без основания. Действительно, нам есть чем гордиться. Но... Еще в начале века в сборнике "Вехи" писалось, что, к примеру, Бакунин и Чернышевский - интеллигенты, а Пушкин, Лермонтов, Достоевский "не носят интеллигентского лика". Публицист Иванов-Разумник, близкий к эсерам, гордо противопоставлял яркую творческую личность интеллигента, ориентированную прежде всего на самоосвобождение, и серость мещан, для которых характерна "плоскость содержания и безличность формы". Известны сомнения Ленина о том, является ли интеллигенция "мозгом нации". А его противник в гражданской войне генерал и писатель Краснов, перечисляя четырех своих главных врагов - интеллигенцию, Антанту, немцев и большевиков, именно интеллигенцию поставил на первое место. В 20-е годы Г.П.Федотов напишет уже в эмиграции: "Русская интеллигенция есть группа, движение и традиции, объединенные идейностью своих задач и беспочвенностью своих идей".

Об одном ли и том же явлении идет речь? В одном ли и том же смысле употребляется термин "интеллигенция"? Гордиться ли должны мы этим феноменом российской истории или испытывать горькое разочарование? Попробуем разобраться.

Что такое интеллигенция?

В советский период преобладал чисто социологический подход к определению статуса интеллигенции: "прослойка", "работники умственного труда". Упоминание этой "прослойки" в одном ряду с рабочим классом и крестьянством, которые пытались трактовать как классы, некорректно, ибо она выделялась по профессиональному признаку, а последние - по отношению к собственности. В чисто профессиональном плане различие тех, кто производит "вещи" (материальное производство) и информацию, идеальные проекты (духовное производство) имеет определенный смысл. Но вряд ли именно профессиональный признак определяет действительную роль интеллигенции в обществе. Во-первых, материальный и духовный аспекты общественного производства все более тесно переплетаются друг с другом, а, во-вторых, - и это главное - "умственный труд" и положение занимающимся им профессиональных групп (инженеры, ученые, художники, гуманитарии, служители культов, работники СМИ и т.д.) настолько неоднородны, что эти различия в большей степени влияют на реальные интересы и роль этих групп в жизни общества, чем их общий признак - работа с информацией в рамках духовного производства (другой вопрос, насколько последний термин вообще отражает глубину и сложность духовной жизни в целом).

Между тем сам термин "интеллигенция", рожденный в России 60-х годов XIX столетия, обозначал скорее социально-психологическое, чем социологическое явление: не просто "разночинцев", но социально ангажированную часть "умственного класса", стремящуюся воплотить в жизнь свои рационально сконструированные социально-политические идеалы. Но в этой же социальной группе существовали и совсем другие разновидности, различающиеся своими базовыми ценностными ориентациями. Во-первых, те, кто реально обогащал духовный потенциал русской и мировой культуры, не посягая на глобально-утопические преобразования (и ими-то мы прежде всего и гордимся - теми, кто создавал нашу науку, искусство, философию, градостроительство, медицину, промышленность и т.д.). Во-вторых, различные "декаденты" (предтечи нынешних поставангардистов и постмодернистов, но, несомненно, куда более талантливые и куда менее бессовестные), воспевавшие индивидуализм, свободу ничем не ограниченного творческого самовыражения, играющие в нищезанятство, и т.п. В приведенных выше характеристиках интеллигенции эти разновидности легко узнаются. Веховцы ориентировались на вторую (не называя ее интеллигенцией), Ленин - на первую (а непочтительно отзывался о третьей), Иванов-Разумник - на третью. А Федотов увидел черту, общую "революционерам" и "декадентам" - беспочвенность (основная тема "Вех", именно в ней авторы этого сборника видели трагедию русской интеллигенции).

У "революционеров" эта беспочвенность обернулась утопическим радикализмом со всеми его хорошо нам известными последствиями. "Декаденты" стали диссидентами, оказавшимися значительно прагматичнее своих

предшественников. Беспочвенность "пустынных душ" обернулась предложением своих услуг той почве, которая удовлетворяла их амбиции: "Родина там, где хорошо платят". Плата эта достаточно разнообразна: приход к власти, возможность перевести свои капиталы за границу и в случае чего получить там убежище, свобода совершать "акции" вроде легализации нецензурной лексики или смакования в "искусстве" всяческих извращений и т.п. Но это плата - за духовное растление нашего общества.

Напротив, становым хребтом нашей страны вместе с народом, который верил, работал и придал марксизму нравственное измерение, народом, а не завистливыми люмпенами, породившими значительную часть номенклатуры, сдавшей страну, и криминальных мещан, возмечтавших "жить красиво!", была и та часть интеллигенции, которая видела свою миссию в ответственных поступках, сохраняющих и создающих культуру и человеческую, духовную атмосферу.

Так неужели надо объединять их под одной рубрикой "умственного класса" с теми, кто справедливо был назван "образованщиной" (самозванной и самовлюбленной "элитой")?! Не разумнее ли согласиться, что их следует не столько объединять по общему профессиональному признаку, сколько разводить по взаимоисключающим социально-психологическим ценностным ориентациям?

Оставим за одной из этих социально-психологических групп название "элита" (непрерывно в кавычках) или "образованщи-на", а термин "интеллигенция" - в смысле "подлинная интеллигенция" - сохраним для другой. В самом деле слово "интеллигент" дословно означает "понимающий" - других людей, реальные нужды культуры и природы, а не только "себя любимого".

Критерии подлинности. Так что же главное для подлинного интеллигента: талант, яркость проявлений, стремление к творческому самовыражению и самоутверждению сами по себе (позиция "элиты") или определенное отношение к жизни, направляющее и организующее человеческие качества в особую целостность? С защищаемой здесь точки зрения, безусловно, - второе. Таким отношением является самая характерная черта русской культуры - открытость миру, а не противопоставление Я и не - Я, воля к любви, пониманию и сотворчеству, а не воля к власти и саморазвлечению. Я убежден, что люди, обладающие определенным уровнем культуры и образования, но реализующие свои потенции в индивидуалистическо-эгоцентрическом самоутверждении через разрушение и разложение, не достойны называться интеллигентами, пусть они много знают, что-то умеют, но главного - ответственности человека за совершенствование мира - они не понимают; это их безлюбому сердцу не дано. "Естественность" входит в их сознание, увы, лишь через секс и патологию. Логика выбора здесь простая: если ты умнее и сильнее, то... 1) тебе "все дозволено" (вспомним анализ этой проблемы у Достоевского), ты - "элита"; 2) тем больше твоя ответственность - перед своим народом, человечеством, природой. Добровольно выбираемая ответственность!

Посмотрите, что творят в СМИ, а то и в "толстых" журналах, ландскнехты психологической войны, на что ориентируют их фильмы, модные театральные постановки, романы, публицистика, "развлекаловка", реклама. Я полагаю, что все это однозначно может быть квалифицировано как преступление перед русской культурой, как деятельность, направленная на духовное разложение общества (делается ли это кем-то осознанно или вследствие моды, глупости и бессовестности - урон от "преступной халатности" может быть не меньшим).

Неожиданно свалившаяся на нас свобода слова (но отнюдь не его реализации) и "акций" (но отнюдь не больших созидательных дел) хорошо показала, кто есть кто. Кто честно и всерьез работал (и в рядах КПСС, и в эмиграции), а кто попивал коньячок и травил анекдоты на столичных кухнях (нам, мол, якобы платят, вот мы в ответ и якобы работаем). И сейчас кто-то продолжает работать - сохранять, возрождать, творить духовность, гармонию личности, общества и природы, стремится передать эстафету духовного наследия в будущую духовную цивилизацию. И это подлинное Дело подлинной интеллигенции.

Высшая ответственность, максимальная организованность - вот для нее веление времени, императив, который предъявляет сложившаяся в стране катастрофическая ситуация. А кто-то продолжает демонстрировать себя и на этом делает свой бизнес (или по крайней мере имеет свою "тусовку"). Воистину "у нас судьбы разные" и нам друг с другом не по пути.

[[СОДЕРЖАНИЕ](#)]