



НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издается с 1992 г.

Содержание номера

16+

НАТО в Арктике: новые вызовы и возможности

5

А.Шапаров

Арктический регион, интерес к которому снизился после окончания холодной войны, снова становится местом геополитического соперничества развитых стран. Этот конфликт интересов совсем необязательно должен выражаться в военном противостоянии, а реализуются в экономической, технологической и политической конкуренции. Арктика вновь входит в зону влияния НАТО, где обеспечение безопасности связано с реализацией жизненно важных интересов государств – членов альянса.

Модели дезинтеграции на примере Содружества Независимых Государств

13

Е.Корнеева

Рассматривая феномен дезинтеграции как важного и неотъемлемого процесса, протекающего параллельно с интеграцией, автор выделяет четыре основные модели дезинтеграции и проводит сравнительный анализ соответствия СНГ классификационным критериям с определением модели дезинтеграции, присущей постсоветскому пространству.

Борьба с терроризмом в Дагестане

25

В.Журавель

В статье анализируются причины появления и распространения терроризма в Дагестане. Раскрывается тактика боевиков, показываются направления антитеррористической деятельности правоохранительных органов и спецслужб. Автор предлагает комплекс мер по борьбе с терроризмом.

Рынок смертников в Центральной Азии

39

Н.Харитонов

Автор статьи на фактическом материале показывает, что теракты с использованием смертников становятся значимым фактором, влияющим на ситуацию в Центрально-Азиатском регионе. Этот инструмент дестабилизации является угрозой и для тех регионов России, где традиционно силен ислам и нарастают кризисные явления. Наряду с Северным Кавказом – это Поволжье, Западная Сибирь и т.д.

Роль ООН в мировом развитии

52

А.Железнова

Стоящая перед современным мировым сообществом задача заключается в том, чтобы создать четкую систему регулирования международных отношений под эгидой Организации Объединенных Наций, одним из направлений деятельности которой является помощь развитию международных экономических отношений в условиях глобализации как основы мира и безопасности.

Европа: от устойчивого развития к стабильному

60

А.Гусев

В статье рассматриваются современные проблемы перехода от концепции устойчивого развития к стратегии стабильного развития по сохранению природной среды территории Европейского союза, что возможно только при условии политического диалога между национальными и наднациональными органами власти стран – членов Евросоюза.

Энергетические отношения на Ближнем Востоке

73

А.Чуварян

Давая анализ современной энергетической обстановке на Ближнем Востоке, автор рассматривает энергетическую политику основных международных игроков, имеющих стратегические интересы в данном регионе: ЕС, США, КНР и России. За счёт каких механизмов мировые центры сил реализовывают и предполагают дальнейшее обеспечение своих энергетических интересов в регионе и как на расстановку сил повлияла «арабская весна».

Автор выделяет особенности развития международных энергетических отношений после «арабских революций» и усиления позиций российских энергокомпаний в регионе.

Испанская юстиция: политика, коррупция, право

91

А.Орлов, Е.Орлова

В статье анализируются проблемы современной испанской юстиции на примере «дела Бальтасара Гарсона» – наиболее известного представителя судебного корпуса Испании, ставшего объектом судебной расправы в собственной стране. Излагаются оценки, данные Гарсоном, выдвинутым против него обвинениям в превышении должностных полномочий и связанным в первую очередь с различной трактовкой сторонами положения о законных пределах коммуникации адвоката с подзащитным, находящимся в заключении. Приводится аргументация Гарсона в пользу квалификации преступлений франкизма как преступлений против человечества. Исследуются последние факты политической коррупции в Испании.

Взаимоотношения власти и бизнеса в регионах России: стереотипы и реальная практика

103

С.Расторгуев

Проводя верификацию семи стереотипов взаимоотношения власти и бизнеса в современной России, автор на основании эмпирической проверки делает выводы об их соответствии действительности.

Новая бюджетная политика России

110

М.Седова, С.Крутенъ

В статье рассматривается реализация новой бюджетной политики, отражается новизна подхода в решении актуальных задач модернизации отношений в сфере финансирования и подчеркивается необходимость обеспечения прозрачности, открытости, доступности информации и технологий с использованием ИС «Электронный бюджет».

Уважаемые читатели!

В соответствии с решением Высшей аттестационной комиссии журнал «Обозреватель–Observer» включен в [Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий](#), в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Перечень введен в действие с 1 января 2007 года.

Председатель Совета учредителей

К.Ф.ЗАТУЛИН

**Издатель: Институт стран СНГ
(Институт диаспоры и интеграции)**

Редакционная коллегия:

ШТОЛЬ В.В. – главный редактор, д.п.н., проф.

ЕГОРОВ В.Г. – шеф-редактор, д.и.н., проф.; ЕРЕМЕНКО И.Н. – исп. директор, к.т.н.; АБАШИД-ЗЕ А.Х. – д.ю.н., проф.; БОЙКО Ю.П. – д.п.н., проф.; ГРОМЫКО А.А. – д.п.н.; ГУСЕВ А.А. – д.п.н., проф.; ГУСЬКОВА Е.Ю. – д.и.н.; ЗАДОХИН А.Г. – д.п.н., проф.; КОМАРОВ И.К. – д.э.н.; КРУГЛОВ В.В. – д.в.н., проф., генерал-майор; ЛУЗЯНИН С.Г. – д.п.н., проф.; ОРЛОВ А.А. – к.и.н.; ПАВЛЕНКО В.Б. – д.п.н.; ПЛЯИС Я.А. – д.п.н., проф.; РУДОВ Г.А. – д.п.н., проф., Чрезвычайный и Полномочный Посол; ЦВЕТКОВ А.И. – д.в.н., проф., Заслуженный деятель науки РФ; ЦЫГАНКОВ П.А. – д.ф.н., проф.

Научно-редакционный совет

АРИСТОВ В.В. – член-корреспондент РАН
ГАБАРАЕВ Б.А.
ГАЛОГАНОВ А.П. – доктор технических наук, Заслуженный энергетик РФ
ГРИБ В.В. – президент Адвокатской палаты Московской области, вице-президент Федеральной палаты адвокатов РФ
ДЕЛЯГИН М.Г. – заместитель Председателя комиссии по региональному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты России, заместитель Председателя правления Ассоциации юристов России, доктор юридических наук
ЖУРКИН В.В. – директор Института проблем глобализации, доктор экономических наук, профессор
ЗОРИН В.С. – Почетный директор Института Европы РАН, академик РАН
ИВАШОВ Л.Г. – первый заместитель председателя Федерации «Мира и согласия», доктор исторических наук, профессор
КРЕМЕНЮК В.А. – президент Академии геополитических проблем, генерал-полковник, доктор исторических наук, профессор
ЛАДЫГИН Ф.И. – заместитель директора ИСКРАН, доктор исторических наук, профессор
МУРАДОВ Г.Л. – вице-президент Совета ветеранов военной разведки, генерал-полковник
ПЕТРАКОВ Н.Я. – заместитель руководителя Федерального агентства «Россотрудничество»
ПИВОВАРОВ Ю.С. – директор Института проблем рынка РАН, академик РАН
ПРИМАКОВ Е.М. – директор ИНИОН РАН, академик РАН
СУХАРЕВ А.Я. – академик РАН
ТИТАРЕНКО М.Л. – советник Генерального прокурора РФ, доктор юридических наук, профессор
ТОРКУНОВ А.В. – директор Института Дальнего Востока РАН, академик РАН
ШАХНАЗАРОВ К.Г. – ректор МГИМО(У) МИД России, академик РАН, профессор, Чрезвычайный и Полномочный Посол, председатель РАС ООН
ЩЕРБАКОВ И.А. – генеральный директор киноконцерна «Мосфильм»
ЯКОВЛЕВ В.Ф. – директор Института общей физики им. А.М.Прохорова РАН, академик РАН, профессор
– советник Президента РФ по правовым вопросам, доктор юридических наук, профессор

© Институт стран СНГ

НАТО в Арктике: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Александр Шапаров

В 2009 г. на конференции НАТО «Перспективы безопасности на Крайнем Севере», проходившей в Рейкьявике, генсек НАТО Яап де Хооп Схеффер заявил, что изменение климата и тающий лед, облегчающие доступ к энергетическим и морским ресурсам, и потенциал новых трансарктических судоходных маршрутов создадут новые проблемы и возможности и увеличат важность региона для альянса¹.

Впервые после окончания холодной войны Арктика определена НАТО в качестве стратегически важного региона, требующего постоянного внимания, новых подходов и решений. Активизация деятельности альянса в регионе развивается в общем русле универсалистского глобального подхода к пониманию безопасности, концептуально оформившегося в Стратегии НАТО 1999 г. Именно тогда, по мнению экспертов, произошел пересмотр принципов безопасности, сформировавшихся в период холодной войны. Новый «всесторонний стратегический» подход к безопасности повлек за собой расширение границ деятельности НАТО за пределы Североатлантического региона (т.е. предусматривает действия альянса вне ст. 5 и 6 Вашингтонского договора).

НАТО как механизм влияния в Арктике

Североатлантический блок пока еще не приобрел статуса актора в сфере международных отноше-

ний в Арктике. Поскольку НАТО – это межправительственный альянс суверенных государств, решения в ко-

ШАПАРОВ Александр Евгеньевич – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и социологии (Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск). *E-mail*: teledvina@yahoo.com

Ключевые слова: НАТО, Арктика, безопасность, международные организации.

тором в мирное время принимаются на основе консенсуса всех его членов (а согласие между ними по проблемам Арктики пока ещё отсутствует), наиболее продуктивно рассматривать его в качестве механизма влияния. С инструменталистских позиций оценивают роль НАТО и другие эксперты. Как считает В.В.Штоль, «НАТО фактически трансформировалось из сугубо военного союза в один из центральных механизмов определения и реализации общих интересов государств Северной Америки и Европы, более того, атлантической цивилизации как таковой»². К тому же позиции стран – членов НАТО, касающиеся Арктики, явно детерминированы экономическими интересами этих стран, которые *a priori* носят конкурентный характер. Наличие такого механизма, как НАТО, позволяет государствам-участникам осуществлять более эффективное влияние на остальные страны не только в военной, но и в дипломатической, информационной и экономической сферах международных отношений.

Хотя Арктика пока напрямую не упоминается в концептуальных документах НАТО, в Стратегической концепции 2010 г., получившей название «Активное участие, современная оборона»³, в качестве новых вызовов, стоящих перед альянсом, рассматриваются проблемы энергетической и транспортной безопасности. В концепции отмечается зависимость государств – членов альянса от жизненно важных коммуникаций, транспорта и транзитных путей, на которых основываются международная торговля, энергетическая безопасность и благополучие. Одновре-

менно подчеркивается готовность активно задействовать соответствующий набор политических и военных инструментов, «...содействовать развитию потенциала по обеспечению энергетической безопасности, включая защиту важной энергетической инфраструктуры и транзитных областей и маршрутов»⁴.

Арктика становится новой, в отличие от традиционных, зоной влияния НАТО, обеспечение безопасности в которой связано с реализацией жизненно важных интересов государств, входящих в альянс.

Страны НАТО активно разрабатывают национальные арктические стратегии. В этих доктринальных документах сформулированы основополагающие принципы формирования государственной политики в Арктике, что позволяет ближе ознакомиться с национальными приоритетами.

Так, в принятой в январе 2009 г. директиве по национальной безопасности № 66, определяющей политику **США** в Арктическом регионе (NSPD-66)⁵, главным национальным приоритетом названа свобода морей. Под ней понимается свобода судоходства и полетов через Северо-Западный проход (морской путь через Северный Ледовитый океан вдоль северного берега Северной Америки через Канадский Арктический архипелаг) и Северный морской путь. Несмотря на то что США не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., данное положение директивы не противоречит статьям Конвенции, регламентирующим право транзитного прохода⁶.

Однако **Канада** и **Россия**, сообразуясь с национальными интересами, в своей позиции по режиму судоходства

исходят из положений ст. 234 Конвенции 1982 г. «Арктическая» статья дает прибрежным государствам в пределах исключительной экономической зоны (шириной 200 морских миль) право принимать недискриминационные законы и правила, регулирующие вопросы навигации в покрытых льдом районах. Россия считает Северный морской путь исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникацией Российской Федерации в Арктике, правила плавания по трассам которой устанавливаются федеральными законами и международными договорами Российской Федерации⁷.

Свободный режим использования морей в Арктике обосновывается в директиве NSPD-66 тем, что это связано с национальными интересами США. В директиве НАТО напрямую не упоминается, но перечень вопросов в сфере национальной безопасности – противоракетной обороны и дальнего обнаружения, стратегического сдерживания, морского присутствия и военно-морских операций, в решении которых США намерены действовать в одиночку или совместно с другими государствами, не дает поводов для иных толкований. Примечательно, что активизация США в отношении Арктики произошла после публикации в 2008 г. доклада национальной геологической службы (*US Geological Survey*), в котором потенциал арктических углеводородов оценивается в 22% мировых запасов⁸.

В национальных арктических стратегиях государств – членов НАТО экономические интересы отчетливо доминируют над политическими и военными.

Подтвердим этот тезис конкретными примерами.

Норвегия – форпост НАТО в Арктике. Норвежские интересы в Арктике не ограничиваются лишь углеводородами. Важное экономическое значение для страны имеет рыболовная отрасль. Проблемы вокруг добычи морепродуктов неоднократно становились причинами обострения российско-норвежских отношений. Причем инциденты происходили при участии норвежской береговой охраны. Норвегия – единственная страна в мире, у которой постоянная военная штаб-квартира находится за Северным полярным кругом.

Норвегия лоббирует увеличение внимания к Арктике в планах Североатлантического альянса. Не ограничиваясь своей ролью в НАТО, Норвегия активизирует усилия Скандинавских стран по созданию особой зоны безопасности, уже получившей название «мини-НАТО».

Бывший министр иностранных дел Норвегии Т. Столтенберг в 2010 г. выступил с идеей создания «оборонительного союза» пяти государств – Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции для укрепления их военных позиций в Арктике.

Поддержку планам Норвегии по усилению роли НАТО в Арктике оказывает **Великобритания**. Как значимый член альянса и ядерная держава Великобритания с 2010 г. сосредоточила фокус своего внимания на проблемах обороны и безопасности в Арктическом регионе.

Позиция **Канады** в отношении роли НАТО в Арктике противоположна норвежской. Канада опасается усиления влияния в Арктическом

регионе тех стран – членов НАТО, которые, как и Великобритания, не являются арктическими государствами. Экспертами «Хэритэдж фаундейшн» (США) высказывается предположение, что именно Канада, преследуя свои национальные интересы, не допустила того, чтобы Арктика была упомянута в доктринальных документах НАТО – Стратегической концепции 2010 г. и Чикагской декларации 2012 г.⁹

Деятельность НАТО по обеспечению безопасности (а это главная функция альянса) осуществляется в различных направлениях: военнополитическом, экономическом, экологическом, информационном и т.д. Военная активность НАТО в Арктике заметно усилилась с 2006 г.

В регулярно проводимых альянсом учениях «Холодный ответ» (*Cold Response*) участвуют военнослужащие основных родов войск – ВВС, ВМФ, сухопутных сил и специа-

за, представляющие большинство государств-членов.

В июне 2009 г. в Швеции проходили масштабные учения сил НАТО «Верная стрела» (*Loyal Arrow*)¹⁰, в которых принимали участие военнослужащие из 10 стран – членов альянса, а также формально не входящих в него Швеции и Финляндии.

Сценарий учений предусматривал возможность межгосударственного конфликта вокруг нефти и газа.

«Холодный ответ – 2012» стал самым масштабным за предыдущие годы. В учениях приняли участие 16,3 тыс. военнослужащих из 15 стран (2006 г. – 10 тыс. чел.; 2007 г. – 8,5 тыс. чел.; 2009 г. – 7 тыс. чел.; 2010 г. – 8,5 тыс. чел.)¹¹. Заявленная цель учений – развертывание и использование вооруженных сил в Арктике для блокирования широкого круга угроз: от высокоинтенсивных приемов ведения войны до террористических угроз и массовых демонстраций.

Имеются основания предполагать, что военная активность альянса в Арктическом регионе будет и дальше нарастать.

НАТО в Арктике: к позитивной или негативной безопасности?

Место и роль НАТО в Арктике будут зависеть от эволюции этого международного института. Институционалисты (С.Уолландер, Х.Афтандорн, Р.Кеохэйн), предметом изучения которых является деятельность международных институтов по обеспечению безопасности, утверждают, что эффективное функционирование межправительственных организаций, или как минимум их выживание, в равной степени зависит от их способности адаптироваться как к внешним вызовам, так и к внешнеполитическим интересам их наиболее важных членов¹¹.

На смену геополитическим вызовам, лежащим в основе советско-американского противостояния времен холодной войны, к началу XXI в. пришло геоэкономическое соперничество развитых стран за дефицитные природные ресурсы. Большинство рисков и проблем современного мира имеют невоенную природу. Они лежат в сфере борьбы с загрязнением окружающей среды, технологическими катастрофами, безопасностью перевозок и др. Однако фактор военной силы в контексте обеспечения национальной безопасности в сфере международных отношений

не утратил своей значимости. Большого внимания в этой связи заслуживают как проблемы взаимовлияния международных институтов в сфере безопасности на политику стран-членов, так и национальных интересов этих стран на функционирование подобных структур, частью которых они являются.

В современных подходах к изучению международных отношений категория безопасности имеет расширенную трактовку. Новация заключается в дифференцировании терминов *негативная безопасность* и *позитивная безопасность*¹².

Под *негативной безопасностью* понимается идентификация политическими акторами рисков и угроз их благосостоянию и ценностям.

Позитивная безопасность представляет собой мультиакторную модель, характеризующую ненасильственными мерами по разрешению возникающих противоречий, делающую акцент на ценности безопасности и сотрудничества.

Следует отметить, что данные понятия не противоположны по смыслу: достижение негативной безопасности выступает условием позитивной безопасности. В отличие от негативной безопасности, ведущей к наращиванию государствами своих военных потенциалов, важным следствием позитивной безопасности является ориентация на создание и поддержание коммуникационной среды, позволяющей осуществлять взаимодействие между участниками политического процесса на основе

общеразделяемых норм, правил и процедур, исключающих силовое решение потенциальных конфликтов.

Таким образом, усиление активности НАТО в Арктическом регионе может развиваться по двум основным сценариям.

Первый, «сценарий негативной безопасности», связан с нарастанием воспринимаемых военных рисков и угроз между альянсом и государствами, не входящими в НАТО. Следствием реализации данного сценария с большой долей вероятности станет милитаризация Арктического региона, охлаждение межгосударственных отношений и постепенное угасание деятельности региональных международных организаций, таких как Совет Баренцева/Евро-Арктического региона (СБЕР) и Арктический совет.

Второй, «сценарий позитивной безопасности», предполагает использование потенциала НАТО для расширения международного сотрудничества и формирования режима регионального управления. Сформировавшиеся к началу XXI в. у ведущих стран мира потребности глобального управления в Арктике не могут быть реализованы за рамками решения проблем военной безопасности. Два важных институциональных механизма, осуществляющих коммуницирование правительственных и неправительственных акторов по разнообразным проблемам, возникающим в Арктике, – СБЕР и Арктический совет, оставляя за пределами своей компетенции военные вопросы*, не позволяют эффективно регу-

* Еще на стадии создания Арктического совета в Оттавской декларации 1996 г. было заявлено, что Совет «не должен заниматься вопросами, относящимися к военной безопасности». Аналогичное ограничение имеет и СБЕР.

ликовать весь спектр отношений в сфере безопасности.

Таким образом, институционализация взаимодействий дисперсных политических акторов, заинтересованных в устойчивом развитии Арктики, диктует необходимость либо расширения полномочий существующих организаций (что не всегда возможно без изменения их природы и предназначения), либо выработки специфических механизмов, осуществляющих коммуницирование в сложной и с трудом поддающейся компромиссам сфере национальной (в основе – военной) безопасности. В этой связи актуализация арктической проблематики доминирующим в мире военно-политическим блоком претендует на возможность сформировать новую, основанную на позитивной безопасности архитектуру международных отношений в Арктике.

НАТО выступает механизмом коммуницирования позиций стран-участниц, с одной стороны, и государств, не входящих в альянс – с другой. Наличие еще одной площадки для диалога, наряду с механизмами ЕС, ОБСЕ, ООН, увеличивает возможности для взаимодействия между государствами, а следовательно, и шансы на нахождение компромиссных решений по широкому спектру вопросов. К тому же невоенная природа таких международных организаций, как СБЕР и Арктический совет, актуализирует потребность в механизмах переговоров между заинтересованными странами по военным вопросам.

Сотрудничество в военной и смежных с ней областях имеет свои особенности. Ключевым фактором

любого сотрудничества является уровень доверия. НАТО, будучи по своей природе военным блоком, способно выработать специфические форматы сотрудничества, облегчающие взаимодействие военных из разных стран. Чрезвычайно важным является развитие международного сотрудничества в области радиационной и экологической безопасности.

Показателен пример осуществления программы сотрудничества в военной области по вопросам окружающей среды в Арктике – АМЕК (*Arctic Military Environmental Cooperation*).

Начиная с 1996 г. программа курировалась главами экологических служб министерств обороны России, Норвегии и США. При ее реализации были осуществлены десятки проектов по ядерной безопасности в северо-западной России, в первую очередь в сфере утилизации атомных подводных лодок. Экспертами указывается, что в основе эффективности АМЕК лежит представление о том, что экологические проблемы, связанные с военным сектором, легче обсуждать военным, чем гражданским чиновникам¹³.

После присоединения в 2003 г. к программе Великобритании, которая, руководствуясь принципом корпоративной конкуренции в проектах, добилась передачи полномочий от военных представителей к гражданским структурам, многостороннее сотрудничество практически прекратилось.

Важным направлением в отношениях России и НАТО способно стать обеспечение экологической безопасности и сбалансированного природопользования. Смещение приоритетов альянса в сфере безопасности в направлении невоенных рисков и угроз – одна из новаций Стратегической концепции НАТО – 2010. Наряду с инфраструктурными (коммуника-

ции и транспорт) и технологически угрозами среди вызовов, стоящих перед альянсом, Концепция называет фундаментальные экологические проблемы. Профессор Х.Афтандорн указывает на возрастающее значение «мягких способностей» (*soft capabilities*) для НАТО, необходимых для ответа на новые вызовы, связанные с изменением климата, киберпреступностью, поиском и спасением, ликвидацией чрезвычайных ситуаций и оказании гуманитарной помощи¹⁴. Значительный прогресс в отношениях России и НАТО возможен главным образом в предотвращении невоенных угроз безопасности.

Россия неоднократно заявляла, что не видит необходимости в присутствии в Арктике военно-политических блоков.

Официальная позиция МИД России: в Арктическом регионе нет проблем, которые требовали бы применения военной силы. Решение всех потенциально возникающих вопросов должно происходить на основе норм международного права¹⁵. Однако присутствие НАТО в Арктическом регионе давно уже стало реальностью, а последние действия альянса и заявления его руководства позволяют сделать вывод, что его активность в Арктике будет возрастать.

Поможет ли активизация НАТО в Арктике перевести отношения в регионе в качество позитивной безопасности, сформировав институциональные условия для долгосрочного устойчивого развития Арктики, или напротив, усилит тенденции негативной безопасности в межгосударственных отношениях, покажет время.

Несмотря на все сложности во взаимоотношениях, НАТО и Россия должны стремиться к развитию конструктивного сотрудничества, используя существующие структуры и вырабатывая новые, способные повысить качество международных отношений в Арктике. Использование возможностей, предоставляемых механизмами альянса для ведения политического диалога в решении проблем военной, экологической безопасности в Арктике, повышении уровня взаимного доверия в регионе, зависит от наличия политической воли у руководства ведущих стран НАТО и России.

Примечания

¹ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North // URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>

² Штоль В.В. Эволюция НАТО в реалиях глобализации. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. докт. полит. наук. М., 2004.

³ URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm

⁴ Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation // URL: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

⁵ National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. 2009. January 9. Arctic Region Policy. B 5 // URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

⁶ Конвенция ООН по международному праву. Разд. 2. Транзитный проход // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea.pdf

- ⁷ Федеральный Закон № 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» Ст. 14 // URL: <http://base.garant.ru/12112602/2>
- ⁸ *Budzik P.* Arctic Oil and Natural Gas Potential // U.S. Energy Information Administration Office of Integrated Analysis and Forecasting Oil and Gas Division. 2009. October // URL: http://www.eia.gov/oiaf/analysispaper/arctic/pdf/arctic_oil.pdf
- ⁹ *Coffey L.* NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities // URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/nato-in-the-arctic-challenges-and-opportunities>
- ¹⁰ *Rozoff R.* Norway: NATO Rehearses For War In The Arctic // URL: <http://www.voltairenet.org/article173833.html>
- ¹¹ *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space.* Eds. by C.Wallander, R.Keohane. N.Y.: Oxford University Press, 1999. P. 12.
- ¹² *Gunhild Hoogensen G.* Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach // Review of International Studies. 2012. Vol. 38. P. 835–859.
- ¹³ *Дуггес Ч.* Норвегия и США вышли из АМЕК (и останутся лишь наблюдателями) // URL: http://bellona.ru/articles_ru/articles_2007/1170929620.94
- ¹⁴ *Haftendorn H.* NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges? // European Security. 2011. Vol. 20. № 3. P. 344.
- ¹⁵ Россия возражает против «арктического НАТО» // URL: <http://www.dni.ru/polit/2011/9/14/218783.html>

**Подписка на 2014 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие

36789 — на год

Модели дезинтеграции на примере Содружества Независимых Государств

Елена Корнеева

Интеграция уже стала неотъемлемой составляющей современного глобального пространства. Практически каждая страна так или иначе вовлечена в региональные интеграционные процессы (экономические, политические, общественно-культурные).

Как отмечает Е.И.Пивоваров, «вряд ли будет считаться преувеличением утверждение о том, что современный мир – совокупность региональных интеграционных объединений»¹.

Под интеграцией в широком смысле понимается процесс возникновения новой общности из разрозненных частей, обретение нового качества объединенного субъекта, а также формирование на этой основе общих пространств: экономического, политического, общественного, культурного.

В случае политической региональной интеграции речь может идти «либо о создании в конечном итоге самостоятельного политического целого в определенных территориальных границах, либо о возникновении политического сообщества, не имеющего общей привязки к территории»².

Чисто семантически дезинтеграция – это прямо противоположный интеграции процесс: распад сложившихся связей, структур, институтов. Необходимо выяснить, насколько точно такое определение и всегда ли дезинтеграция ведет к полному распаду сложившихся интеграционных связей, всегда ли она возвращает субъекты к «начальной точке отсчета».

КОРНЕЕВА Елена Юрьевна – аспирант факультета глобальных процессов МГУ им. М.В.Ломоносова. *E-mail*: Ln.korneeva@gmail.com

Ключевые слова: интеграция, модели дезинтеграции, СНГ, дезинтеграция СНГ.

Изучению явления интеграции посвящено множество работ отечественных и зарубежных исследователей. Однако в процессе как теоретического анализа региональных интеграционных процессов, так и анализа на примерах конкретных проектов ученые нередко оставляют за скобками такой неотъемлемый и параллельно протекающий процесс, как региональная дезинтеграция. Зачастую рассматриваются отдельные факторы, препятствующие становлению интеграционного объединения или замедляющие сам процесс, а не дезинтеграционные модели и сценарии.

Вычленив из общей канвы современного мирополитического пространства процессы, которые систематически способствуют распаду сформировавшихся региональных общностей, можно выделить те самые дезинтеграционные процессы, которые подчиняются определенным закономерностям.

Установление подобных закономерностей позволяет составить целостную картину регионального развития, в которой интеграционные и дезинтеграционные процессы представляют собой два параллельно протекающих, сменяющих и дополняющих друг друга процесса. Это, в свою очередь, дает возможность формулировать более точные научнообоснованные прогнозы динамики и перспектив той или иной региональной интеграции, а также составить объемную картину интеграционных процессов.

Основные модели дезинтеграции

Особый интерес представляет анализ дезинтеграционных моделей, предложенный А.М.Либманом³. Исследователь делает акцент на описании отличительных черт моделей экономической дезинтеграции.

Усилив данную классификацию политической составляющей, можно структурировать дезинтеграционные процессы в целом, а также определить, каков их характер в регионе Содружества Независимых Государств.

На данном пространстве экономика и политика переплетены настолько тесно, что для анализа интеграционных и дезинтеграционных процессов их разделение не представляется целесообразным.

За исходную точку при классификации моделей дезинтеграции предлагается брать полностью интегри-

рованное пространство – как «сверху», так и «снизу». Направленность интеграционных процессов определяется инициатором, задающим вектор центростремительного движения. «Сверху» интеграция происходит по инициативе государственных органов власти или международных сообществ, «снизу» – когда «двигателем» сближения выступают микроэкономические субъекты и заинтересованные социальные группы. Причины становления общности и в случае интеграции «сверху», и в случае интеграции «снизу» могут быть различные: политические, экономические, стратегические. Если же отойти от «идеальных сценариев», то вероятнее всего изначальных причин, побудивших развитие интеграционных процессов, несколько, т.е. существует комбинация определенного набора факторов.

В зависимости от объединения пространства «сверху» либо «снизу» можно выделить четыре основные модели дезинтеграции, которые от-

личаются по скорости распада интегрированного пространства и необратимости дезинтеграционного процесса (табл. 1).

Таблица 1

Модели дезинтеграции

	Высокая скорость дезинтеграции	Низкая скорость дезинтеграции
Доминирование дезинтеграции «сверху»	Конфликтная дезинтеграция	Стагнирующая дезинтеграция
	Необратимо ведет к полной дезинтеграции, распаду объединения	Необязательно ведет к полному распаду отношений, возможна «перегруппировка» составных частей
	Единственный инструмент урегулирования конфликтов – это не диалог, а бескомпромиссный выход из интеграционного объединения	Возможны переговоры стран-участниц о новой структуре интеграционного объединения, обсуждение новых условий
Доминирование дезинтеграции «снизу»	Шоковая дезинтеграция	Дивергентная дезинтеграция
	Побуждающие обстоятельства – достаточно редкое явление: бедствия, природные катаклизмы, межнациональные конфликты, смена политических режимов	Формирование новых связей, новой интеграционной структуры на обломках старого конструктора. Часто «завершает работу» конфликтной дезинтеграции

Источник: составлена автором по материалам³.

Модель конфликтной дезинтеграции сочетает центристские тенденции на уровне взаимодействия государств и высокую скорость распада интеграционного объединения. Данная модель предусматривает наличие «очага дезинтеграции» в самой политической системе, а структурные элементы и экономические процессы вынуждены подстраиваться под сложившиеся обстоятельства.

Схема дезинтеграции в этом случае выглядит следующим образом: «нарастающие противоречия между государствами в какой-то момент запускают цепь политических конфликтов (отсюда «конфликтная модель»), ведущих к ликвидации формальных интеграционных структур. Освободившись от бремени последних, национальные элиты вводят жесткие протекционистские меры, которые заставляют частные струк-

турные элементы перестраивать пространственную организацию своей деятельности, что ведет к фрагментации рынков»³, распаду или радикальному пересмотру конструктора руководящих политических институтов и деформации интеграционных связей.

Выделение факторов, запускающих конфликтные дезинтеграционные процессы «сверху», не может быть сведено к перечислению причин, ведущих к дезинтеграции, поскольку они должны были бы препятствовать изначальному формированию интеграции. Соответственно, триггер конфликтной дезинтеграции вступает в действие под влиянием иных сил, кристаллизация которых запускает процесс. Основными движущими силами дезинтеграции выступают:

- (А) – активизация «спящих институтов»;
- (Б) – «саморазрушающаяся интеграция» как следствие кардинального изменения политических и экономических интересов стран – участниц интеграции;
- (В) – чрезвычайные непредвиденные обстоятельства.

Каждую из этих движущих сил следует рассмотреть подробнее.

1. *Активизация «спящих институтов»*⁴ подразумевает усиление внутривнутриполитического и внешнеполитического влияния институтов, которые ранее не имели возможности активно реализовывать свои интересы. Это особенно актуально, если изначальное интеграционное взаимодействие проходило под давлением государства-гегемона, иными словами, при условии асимметрии властного потенциала.

При утрате лидерских позиций имитируемая «добровольная» интеграционная структура начинает приобретать реальные добровольные свойства: структурные элементы начинают использовать право прекращения участия в навязанном интеграционном проекте. Такая практика зачастую встречается в государствах недемократического режима при становлении процессов демократизации.

2. Изменение политических или экономических предпочтений стран-членов интеграционного объединения ведет к *саморазрушающейся интеграции*, когда при изменении внутригосударственной ситуации утрачивается целесообразность (в политическом или экономическом плане) состоять в том или ином интеграционном проекте.

Примером может служить членство Узбекистана в Евразийском экономическом сообществе (ЕврАзЭС) сроком менее чем в два года. Присоединившись к объединению в 2006 г., уже в 2008 г. его лидеры заявили о приостановлении, а затем и прекращении своего членства, усомнившись в целесообразности и результативности ЕврАзЭС.

3. *Форс-мажорные ситуации*, которые невозможно было предугадать, являются наименее предсказуемым фактором, но не учесть его нельзя, поскольку это коренным образом отражается на политической воле стран-участниц.

Примерами подобных обстоятельств могут выступать: смена политического или экономического устройства, изменение внешнеполитических векторов государств, военные

конфликты, глобальные экономические кризисы, природные катастрофы и.д.

Существует видимость того, что первые две дезинтегрирующие предпосылки можно было предвидеть и спрогнозировать еще на этапе создания интеграционного конструкта, но ключевым фактором являются диаметрально различные интересы участников еще на стадии зарождения/создания интеграционного объединения и при его распаде. Стоит отметить, что изменение приоритетов интегрированных государств имеет как внешние мотивы, такие как альтернатива более выгодного сотрудничества в рамках другого объединения, так и внутренние: неудовлетворенность эффективностью действующей интеграции, ущемление интересов отдельных государств.

Как именно будет протекать процесс конфликтной дезинтеграции, зависит не только от наличия заложенных механизмов «мирного распада» – выхода из интеграционного объединения, но и от конкретных политических условий, которые могут, ввиду нарастания конфликтов, сделать процесс крайне болезненным и сложным.

Модель стагнирующей дезинтеграции отличается от конфликтной, в первую очередь, длительностью периода наращивания противоречий. В данном случае речь идет, как и в предыдущей модели, о доминировании дезинтеграции «сверху», но апогей наступает не в форме короткой и бурной вспышки конфликта. «Букет противоречий» собирается медленно, постепенно фрагментируя интеграционное пространство,

размывая первоначально общие цели, переводя интеграцию в псевдоинтеграцию, имитирующую действующий интеграционный организм, а затем и к распаду объединения или к переходу в такие формы точечного сотрудничества, как форумы и дискуссионные площадки.

Эта модель дезинтеграции типична для интеграционного сценария, в рамках которого объединено большое количество государств со значительным набором отличий друг от друга по всем параметрам: социально-экономического развития, национального благосостояния, внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов, культуры, языка, религии и т.д. В таком случае центристские и центробежные тенденции непременно сталкиваются. Конструктивная интеграция в долгосрочной перспективе перестает быть возможной. Таким образом, стагнирующая модель обретает конкретное содержание, которое заключается в необходимости поиска иных оптимальных в данной ситуации форм кооперации.

Стагнирующей дезинтеграции присуща еще одна особенность: «подобный сценарий может возникать как следствие «экспериментирования» стран с различными сценариями интеграции и дезинтеграции в условиях отсутствия точной информации о преимуществах и недостатках каждого из них. Например, распад Содружества идет параллельно с попытками новых независимых государств «встраиваться» в те или иные проекты за пределами постсоветского пространства – и успехи по поиску новых партнеров влияют на позицию стран в регионе СНГ»³.

Конечным результатом реализации данной модели может являться как полный распад интеграционного образования, так и его «переформатирование», создание новой структуры на иных основаниях, соответствующих текущим условиям и интересам стран.

СНГ может выступать хорошим примером стагнирующей дезинтеграции как объединение, вначале имевшее достаточно действенные и эффективные механизмы социально-экономической интеграции и политического сотрудничества, которые по прошествии более 20 лет практически утратили свою силу.

Как отметил В.С.Паньков, «по понятным причинам установка на «цивилизованный развод» никогда не фигурировала в официальных документах СНГ, но она де-факто была исходной для всех участников сотрудничества и с самого начала наложила глубокий отпечаток на его развитие. В связи с этим вполне закономерно, что в сущности СНГ сегодня остается тем, чем оно было и в первые годы после учреждения: рыхлой, аморфной межгосударственной – без всякого намека на наднациональность (т.е. на некое подобие Евросоюза) – организацией, члены которой более или менее активно сотрудничают, причем главным образом на двусторонней, а не на многосторонней основе, в ряде областей, прежде всего в экономической и гуманитарной»⁵.

Кроме скорости распада группировки, одним из главных различий моделей конфликтной и стагнирующей дезинтеграции являются «инструменты», которыми пользуются страны при урегулировании противоречий.

Поскольку в обоих случаях речь идет о некоем конфликте, то должны существовать методы, к которым прибегают члены интеграционных группировок в попытках их нивелировать. Таких методов два: многосторонний диалог или выход из организации. Если последний инструмент используется в модели конфликтной дезинтеграции, то модель стагнирующей дезинтеграции все же оставляет варианты для урегулирования конфликта.

Модель шоковой дезинтеграции подразумевает фрагментацию экономического пространства «снизу», на уровне хозяйствующих субъектов, что даже при сохранении политической консолидации ведет к ускоренному распаду объединения.

Данная модель – достаточно редкое явление, поскольку социально-экономические и хозяйственные связи элементов системы, как правило, достаточно устойчивы. Причинами, вызвавшими активизацию механизмов шоковой интеграции, могут послужить стихийные бедствия, межнациональные беспорядки, изменения в законодательстве и другие подобные явления.

Модель дивергентной дезинтеграции, в отличие от шоковой, предусматривает довольно медленный распад, а зачастую и переориентацию экономических, политических, культурных и социальных связей. Нередко она следует за конфликтной, завершая дезинтеграционный процесс.

А.М.Либман называет данную модель результатом «творческого разрушения», в ходе которого никакие связи безвозвратно не рушатся, а лишь

приобретают новые формы и содержание, т.е. эта модель порождает новый виток интеграционных процес-

сов, но уже на иных основаниях, с другими участниками и целями объединения.

Будущее интеграционных процессов СНГ: взгляд из России

Участие в интеграционных процессах стало необходимым условием эффективного регионального развития каждой страны для сохранения и укрепления стратегических позиций в мировой экономике и политике, для стабильной внутривнутриполитической ситуации и создания благоприятного внешнего окружения. Россия, учитывая ее роль в социально-экономической и политической жизни Евразии и мира в целом, не остается в стороне от интеграционных процессов, как на постсоветском пространстве, так и за его пределами.

Рассмотрение дезинтеграционных процессов в СНГ – неотъемлемый элемент анализа интеграционных процессов на постсоветском пространстве. На протяжении уже более 20 лет не прекращаются дискуссии о перспективных направлениях интеграции в Содружестве, об оптимальных моделях интеграции, составе участников и необходимой «глубине» интеграционного взаимодействия СНГ.

С момента подписания Беловежских соглашений (1991 г.) «бывшие советские республики не смогли выработать оптимальной модели интеграции. Подписывались многосторонние соглашения, проводились саммиты, учреждались координационные структуры, формировалась интеграционная бюрократия, но заметного прогресса во взаимовыгодном объединении политических и

экономических усилий государств достичь не удавалось»⁶. Как отмечается, не оправдались ожидания сохранения единства народов СССР. Сыграв свою роль в мирном обособлении новых независимых государств, СНГ на деле превратилось в дискуссионную площадку. Тем не менее, как отмечают многие авторы, даже в таком виде СНГ лучше существовать, чем расстаться.

Особый интерес представляет анализ факторов, препятствующих успешному развитию интеграционного проекта, а именно:

- незавершенность экономического реформирования в странах – членах СНГ и отсутствие гармонизации их экономических интересов;
- различный уровень национальной идентичности в государствах; языковые, культурные и исторические особенности;
- территориально-экономические конфликты как один из главных дезинтегрирующих факторов постсоветского пространства;
- внешнее влияние на политику постсоветских стран.

Все эти факторы соответствуют стагнирующей модели дезинтеграции, рассмотренной выше.

Изначально интеграция в СНГ осуществлялась «сверху», а дестабилизирующие факторы имеют длительную историю и затяжной характер протекания с точечными всплесками конфликтов, которые не отражались кардинально на конструкте

Содружества, но подтачивали его изнутри.

При этом, несмотря на действительно богатое наследие СССР (тесные культурные, экономические, социальные связи), интеграционные процессы в СНГ отличаются неустойчивостью и отсутствием действенного функционала организации.

На протяжении многих лет Россия, как лидер, задающий направленность и тон региональных интеграционных процессов, включала интеграцию в рамках СНГ в число приоритетных направлений своей внешней политики.

Об этом можно судить не только по декларативным заявлениям высших государственных деятелей.

Любопытная тенденция прослеживается в эволюции институциональной оформленности Министерства иностранных дел России, структура которого и полномочия конкретных департаментов отражают практическое преломление её внешнеполитической стратегии.

С 1991 г. в МИД России существовало целое подразделение, которое ведало делами СНГ.

В 2000 г. этот департамент был упразднен, а его функции перераспределены между МИД России и Минэкономразвития России.

В 2008 г. Указом Президента РФ было создано Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество) – структура, подведомственная МИД России.

Снижение, таким образом, «заинтересованности» МИД в сотрудниче-

стве в рамках СНГ до уровня агентства и формулировка в названии – «международное гуманитарное сотрудничество», очерчивали контуры виденья будущего интеграции СНГ лидером этого объединения – Россией.

СНГ стало площадкой для гуманитарного сотрудничества, культурного диалога и ограниченного экономического взаимодействия.

Налицо признаки стагнирующей дезинтеграционной модели, когда страны – члены объединения не видят перспектив интенсификации интеграции в существующем формате, взаимодействие переходит на уровень форумов, а участники ищут альтернативные формы интеграции.

12 декабря 2012 г. Президент России В.В. Путин огласил Послание Федеральному Собранию, в котором были сформулированы тезисы касательно будущего интеграционного движения России. «Мы будем идти по пути тесной интеграции. Тому примером Таможенный союз, Единое экономическое пространство России, Казахстана и Белоруссии. Это всё уже работает, работает эффективно. Мы приступили к созданию Евразийского экономического союза и, конечно, будем идти по этому пути и решим эту задачу»⁷.

Развитие интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств как единого объединения не было обозначено как приоритетное направление, скорее напротив – подчеркивалась вариативность интеграционных проектов в рамках СНГ. Кроме этого, единственное иное упоминание об СНГ в данном Послании можно встретить лишь в озвученных предложениях по

ужесточению миграционной политики России к жителям постсоветских республик, в частности, законодательно закрепление въезда на её территорию исключительно по заграничному, а не внутреннему паспортам.

Тем не менее о приоритетности сотрудничества в рамках Содружества было заявлено в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом России В.В.Путиным уже через два месяца (12 февраля 2013 г.).

В ней в качестве приоритетного выделяется «развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами – членами СНГ, дальнейшее укрепление СНГ – основы углубления регионального взаимодействия его участников, имеющих не только общее историческое наследие, но и обширный потенциал интеграции в различных сферах.

Россия выстраивает дружественные отношения с каждым из государств СНГ на основе равноправия, взаимной выгоды, уважения и учета интересов друг друга, стремясь к интенсификации интеграционных процессов на пространстве Содружества. С государствами, которые проявляют готовность к этому, развиваются отношения стратегического партнерства и союзничества»⁸.

В этой Концепции наряду с «углублением регионального взаимодействия» в СНГ очерчивается приоритетность развития нового интеграционного объединения – Евразийского экономического союза, который должен «стать определяющей будущее стран Содружества моделью объединения, открытого для других

государств»⁸. Стоит отметить, что в данном документе проявляются яркие дезинтеграционные черты, соответствующие стагнирующей дезинтеграционной модели с элементами дивергентной: «перегруппировка» существующих связей и поиск новых действующих форм интеграционного взаимодействия.

В отличие от Послания Президента РФ Федеральному Собранию, в Концепции все же закреплена приоритетность направления развития интеграции в рамках Содружества Независимых Государств. Главной же общей чертой обоих документов является закрепление того формата, в рамках которого это развитие будет протекать. СНГ представляется скорее площадкой для формирования будущих эффективных интеграционных объединений с более узким набором участников (таких как Таможенный союз, Единое экономическое пространство России, Казахстана и Белоруссии и в перспективе – Евразийский союз).

Форма, в которую в будущем должны влиться страны – члены Содружества, уже разрабатывается, что свидетельствует об отсутствии перспективы углубления интеграции в существующих рамках СНГ. Статус Содружества Независимых Государств и сферы дальнейшего взаимодействия стран-участниц также прописываются: Содружество обозначили расплывчатым термином **форум** «для многостороннего политического диалога и механизма многопланового сотрудничества в сферах экономики, гуманитарного взаимодействия, борьбы с традиционными и новыми вызовами и угрозами»⁸.

Мнения экспертов о практическом и стратегическом значении этих документов диаметрально расходятся. Одни полагают, что это является сигналом переориентации внешней политики России с изжившего себя «проекта СНГ» на движение к Евразийскому союзу, другие полагают, что СНГ было и остается на внешнеполитической повестке дня России, независимо от его места в Послании и Концепции.

Как отмечается, «руководство России... рассматривает интеграционные проекты в рамках СНГ как первый этап на пути углубления интеграционного взаимодействия, которое происходит уже в других форматах: Таможенный союз и Единое экономическое пространство (ЕЭП). В результате возникает разнородная интеграция, при которой государства-участники находятся на разных уровнях интеграционного сотрудничества... Вместе с тем открытым остается вопрос о практической реализации тех совместных проектов, которые были приняты на саммите»⁹.

24 октября 2013 г. в Минске состоялось заседание Высшего евразийского экономического совета, в ходе которого президент Казахстана Н.Назарбаев предложил распустить ЕврАзЭС, поскольку функции и цели данной организации тесно переплетаются с задачами Таможенного союза, что, по его мнению, не является целесообразным. Президент России В.В.Путин, хотя и предостерег от резких движений в сторону ликвидации ЕврАзЭС, но предложил продумать нормативно-правовые механизмы, чтобы не обременять страны лишними структурами. Путин также

сообщил о желании Индии и Турции в перспективе присоединиться к Таможенному союзу.

Константин Затулин, директор Института стран СНГ, считает, что роспуск ЕврАзЭС станет логичным шагом на пути создания Евразийского экономического союза (ЕЭС), который планируется создать к 2015 г. Россией, Белоруссией и Казахстаном: «Евразийское экономическое сообщество существовало, в своем роде, как подготовительный этап Таможенного союза. Цели двух объединений сходны, если не идентичны. Вопрос остается лишь по договорной базе. Насколько договорная база позволяет так легко сократить Евразийское экономическое сообщество, и понесут ли страны – участники ЕврАзЭС от этого потери. Это надо уточнить»¹⁰.

Наши восточные соседи также отмечают большой потенциал ЕЭС и его стратегическое значение: «создание Евразийского союза является объективной необходимостью постсоветской реинтеграции»¹¹. Однако ученые предупреждают, что на практике России и будущим членам Евразийского союза придется столкнуться с рядом дезинтеграционных факторов, как, например, различие уровня экономического развития в странах СНГ, несогласованность национальных интересов и сопротивление интеграционным процессам со стороны внешних сил.

Бесспорно, сплетение экономических, политических реалий, а также других объективных и субъективных обстоятельств, двигающих внутри- и внешнеполитическими процессами в станах СНГ, привели к неравномерному развитию интеграцион-

ных процессов внутри Содружества и к изменению приоритетов внешне-политического развития всех стран, включая Россию.

Мы не можем не ставить под вопрос заинтересованность России, самой крупной, экономически развитой страны Содружества, в «реанимации» интеграционных процессов в рамках именно СНГ. Возможно, в свете экономических и политических реалий более перспективным действительно является не «реанимация интеграционного проекта СНГ»*, а перегруппировка и реструктурирование постсоветских стран в рамках другой интеграционной структуры.

Удачный интеграционный проект может позволить России, как крупнейшему евразийскому государству, занять более высокие позиции на мировой арене. Каждая страна отстаивает свои геополитические интересы, имеет свои цели и амбиции, которые отчасти могут пересекаться с российскими. Однако не следует забывать, что вне зависимости от того, какой интеграционный проект

будет успешным (Таможенный союз, Евразийский союз или другая структура), каждый интеграционный проект нуждается в доноре. В данном случае – в лице Российской Федерации. Это во-первых. Во-вторых, новые независимые страны региона СНГ высоко ценят свою независимость, чему есть ряд исторических, культурных и политических причин. Для этих стран независимость означает в первую очередь «независимость от России». Поэтому нашей стране при разработке моделей и сценариев дальнейшего интеграционного строительства стоит проявлять большую гибкость. Создание в России успешной модели национального развития, «собственный рецепт» благополучия и экономического развития будет способствовать нивелированию дезинтеграционных факторов. В случае превалирования модели стагнирующей дезинтеграции СНГ Россия должна выступить локомотивом, который потянет за собой другие страны для взаимовыгодного сотрудничества.

Таким образом, рассмотрение сценариев развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве не позволяет оставлять без внимания параллельно протекающие дезинтеграционные процессы в данном регионе. Анализ моделей дезинтеграции имеет не только и не столько теоретическое, сколько практическое значение применительно к интеграционной структуре СНГ. В последнее время все чаще используется даже не сама аббревиатура, а термин «пространство СНГ».

Интеграционные и дезинтеграционные процессы на постсоветском пространстве отличаются сложными взаимосвязями, в которых дезинтеграционные процессы, выступают скорее «эволюционным началом» для нового интеграционного объединения. Необходимо найти баланс между геополитическими амбициями, экономическими интересами и политическими реалиями.

* Этот термин встречается в научной литературе в качестве синонима «интенсификации интеграционных процессов», однако реанимировать можно ранее живой и здоровый организм; применительно к СНГ это является спорным утверждением.

Примечания

- ¹ *Пивоваров Е.И.* Постсоветское пространство: альтернативы интеграции. СПб., 2008. С. 15.
- ² *Богатуров А.Д.* Современная мировая политика: Прикладной анализ. М., 2010. С. 538.
- ³ *Либман А.Б.* Модели региональной интеграции. М., 2011. С. 275–293.
- ⁴ *Захаров А.А.* Российский федерализм как «спящий» институт: перспективы пробуждения // URL: http://www.gorby.ru/userfiles/zaharov_spyaschiy_institut_doklad.pdf
- ⁵ *Паньков В.С.* Интеграция и дезинтеграция на постсоветском пространстве // Мир перемен. 2007. № 3.
- ⁶ *Шадурский В.Г.* Интеграционные и дезинтеграционные тенденции на постсоветском пространстве // Вестник БГУ. Сер. 3. 2009. № 1 // URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/4689/1/04%20%D0%A8%D0%90%D0%94%D0%A3%D0%A0%D0%A1%D0%9A%D0%98%D0%99.pdf>
- ⁷ Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ. 12 декабря 2012 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118>
- ⁸ Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом России В.В.Путиным 12 февраля 2013 г.) Ст. 42–43, 44, 48 п. «а» // URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f>
- ⁹ *Лapidус В.М.* Интеграционные проблемы на постсоветском пространстве // Обозреватель–Observer. 2013. № 2. С. 14.
- ¹⁰ Роспуск ЕврАзЭС ускорит дальнейшую интеграцию в СНГ, считают эксперты // РИА Новости. 24 октября 2013 // URL: http://ria.ru/economy/20131024/972427978.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter#ixzz2kH20lzZS
- ¹¹ *Ван Шучунь, Вань Цинсун.* Перспективы Евразийского интеграционного проекта и его последствия для Китая // Обозреватель–Observer. 2013. № 4. С. 46.

**Подписка на 2014 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие
36789 — на год

Борьба с терроризмом в Дагестане

Валерий Журавель

Президент России В.В.Путин 9 сентября 2013 г., выступая на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, посвященного обеспечению стабильности на Северном Кавказе, подчеркивая напряженность обстановки в Северо-Кавказском регионе, отмечал: «Ослабление, распад единой государственности в начале 90-х годов обернулись и на Кавказе очень тяжелыми последствиями, если не сказать кровавыми конфликтами. В ряде регионов вспыхнула настоящая гражданская война. Этим воспользовались международные террористы, которые совершили агрессию против России и народов Кавказа. Террор боевиков вызвал потоки беженцев и перемещенных лиц. Экономика и социальная инфраструктура деградировала, а в ряде республик она была просто уничтожена»¹.

Эти проблемы в полной мере нашли свое конкретное отражение в Республике Дагестан (РД).

Н а причины появления терроризма в РД и направления борьбы с ним оказывают влияние этнополитические, конфессиональные и геостратегические характеристики Дагестана, ставшего одним из наиболее уязвимых приграничных регионов России, подверженных влия-

нию происходящих на Кавказе процессов.

В последние два десятилетия в Дагестане возник ряд новых проблем, среди которых:

– низкий уровень экономического развития, высокий уровень развития теневой экономики, уход бизнес-

ЖУРАВЕЛЬ Валерий Петрович – кандидат педагогических наук, доцент, лауреат Всероссийского конкурса «Журналисты против террора» 2008, 2011 гг. *E-mail:* zhvalery@mail.ru

Ключевые слова: Северный Кавказ, Дагестан, терроризм, антитеррор, национальная безопасность.

структур от уплаты налогов, неблагоприятный инвестиционный климат, высокий уровень безработицы, в том числе среди молодежи;

– деградация социальной сферы (образования, здравоохранения), социальная несправедливость, отток активных и образованных слоев населения, в том числе русского.

Если в конце 50-х годов прошлого века численность русского населения в Дагестане составляла 20,1% от всего населения, то в 2010 г. – 4,7%²;

– клановые и этнократические принципы формирования органов власти и управления, системная коррупция, низкое качество управления и подготовки управленческих кадров;

– слабое влияние официальных органов власти на многие социально-политические процессы;

– исламизация социальной жизни, приведшая к изменению цивилизационной идентичности.

Если в 1987 г. в Дагестане официально действовало 27 мечетей, то в 1990 г. их количество в регионе превысило тысячу, к маю 2000 г. было 1585 мечетей, а в 2011 г. – уже 2365;

– распространение радикального ислама и усиление его влияния на население, в первую очередь на молодежь. Радикализация социального (культурного) протеста облекается в религиозные (исламские) одежды, усугубляется очагами межэтнических, преимущественно земельных, конфликтов, возможностью вбить клин между многочисленными этносами;

– засилье и разгул организованных преступных сообществ, функционирование террористического подполья.

В последние годы на территории Дагестана резко обострились общие проблемы безопасности, вырос уровень террористической угрозы, что в совокупности оказывает негативное влияние на состояние национальной безопасности России.

Это находит свое выражение, *во-первых*, в неблагоприятной криминальной обстановке, усилении деятельности террористического бандподполья, экстремистских и радикальных исламских группировок.

Во-вторых, растет количество преступлений террористического характера.

С 2010 по 2012 г. их количество в Дагестане составляло от 40 до 60% от общего количества по стране.

Выступая 8 октября 2013 г. на заседании Национального антитеррористического комитета (НАК) директор ФСБ России А.В.Бортников указал, что на октябрь 2012 г. в стране было 270 преступлений террористической направленности, в 2013 г. – 144, из них 120 в Дагестане.

В-третьих, действия незаконных вооруженных формирований (НВФ) и бандгрупп в первую очередь направлены против сотрудников правоохранительных органов.

При этом используются разнообразные тактики, наиболее характерными из которых являются:

– обстрелы сотрудников передвигающихся на служебном или личном автотранспорте;

– обстрелы сотрудников при несении службы, в том числе на постах;

– подрывы самодельных взрывных устройств (СВУ) на путях движения автотранспорта с сотрудниками;

– подрывы автомашин сотрудников;

– нападение непосредственно по адресам проживания сотрудников ОВД;

– нападение при выездах на вызов на место совершения первого преступления (тактика заманивания);

– использование террористов-смертников;

– обстрелы домовладений сотрудников ОВД;

– подрывы при обследовании дорог, блиндажей (НВФ)³.

Наибольшее число посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов в течение 2011 и 2012 гг. совершено в городах Махачкале, Хасавюрте, а также Карабудахкентском, Кизилюртовском, Цумадинском районах в основном в вечернее и ночное время. Особое внимание боевиков направлено на Махачкалу, в том числе на Ленинский и Советский районы города, имеющие большую транспортную загруженность.

За последнее время в Махачкале был совершен ряд крупных терактов и громких преступлений террористической направленности.

Вот данные за май 2013 г.

1 мая на ул. Ирчи Казака около магазина строительных материалов и электротоваров произошел взрыв мощного СВУ. В результате погибли случайно проходившие два школьника – мальчики 14 и 15 лет. Еще двое прохожих – мужчины 1973 г. и 1966 г. рождения получили множественные осколочные ранения ног⁴.

20 мая у здания управления Федеральной службы судебных приставов взорвались два легковых автомобиля – двое полицейских и двое судебных приставов погибли, ранения по-

лучили 30 сотрудников полиции, 12 приставов и четверо гражданских лиц.

25 мая произошел взрыв недалеко от здания местного МВД, который устроила смертница, 25-тилетняя Мадина Алиева. В результате взрыва пострадали 12 человек – трое сотрудников полиции и девять гражданских лиц, из которых одна женщина от полученных ранений скончалась в больнице.

Наибольшие потери несет личный состав служб, непосредственно задействованных в мероприятиях по обеспечению общественного порядка на улицах, постах ДПС, КЗП и в антитеррористических мероприятиях.

В 2007–2008 гг. в результате активного противодействия НВФ на территории Дагестана погибли 83 сотрудника правоохранительных органов, в 2009 г. погибли 58 и ранено 135 сотрудников, в 2010 г. – погибли 108 и ранены 204 чел.

В 2012 г. в РД погибли 69 сотрудников полиции⁵.

В-четвертых, боевики в своей деятельности пытаются опираться на молодежь. Высокий уровень молодежной безработицы способствует ее маргинализации и создает благоприятные условия для распространения в её среде экстремистско-террористической и национал-сепаратистской идеологии. Незанятая и неработающая молодежь рассматривается различными деструктивными силами как наиболее активный слой населения, не обладающий устоявшимся мировоззрением, предрасположенный к участию в различных акциях экстремистского и иного противоправного характера.

Молодежь среди задержанных в Дагестане за террористическую деятельность в 2008 г. составила 76,2%, в 2009 г. – 67,7%.

Среди убитых членов НВФ лица от 15 до 30 лет составили в 2008 г. – 71,2%, в 2009 г. – 70,1%.

Доля молодых людей в структуре активных организаторов преступлений террористической направленности в 2009 г. составила 32,2%.

Так, по результатам социологического исследования Дагестанского научного центра РАН, молодежь главными причинами «ухода в лес» считает: стремление заработать; случайные обстоятельства, желание почувствовать силу, романтику; бандитские побуждения.

В пункте «стремление заработать» речь не идет о том, что была необходимость «содержать себя, семью». Данный вариант ответа был предложен в числе других и занял 4-е место в иерархии причин экстремальности в сознании молодежи (10,5%). Религиозный фактор – на 5 месте (7,8%). Борьба за социальную справедливость, о которой так часто говорят защитники «лесных братьев», оказалось на последнем, 7-м месте (4,4%)⁶.

Лидеры бандподполья предпринимают попытки восстановить системы управления НВФ, нарастить боевой потенциал, накопить средства для террора, оборудования баз и тайников.

Анализ материалов правоохранительных органов в данной сфере подтверждает наличие не только внешних, но и внутренних финансовых потоков поддержки террористической деятельности.

Начальник Центра профессиональной подготовки МВД по

РД А.М.Абдулатипов выделяет следующие источники финансирования терроризма на Северном Кавказе:

- криминальный бизнес путем создания частных торговых, медицинских и иных структур и легализации преступно нажитых средств;

- мошеннические действия в банковской сфере;

- незаконный оборот оружия и наркотиков;

- контрабанда наличности, золота и драгоценных камней;

- бандитизм (нападения на инкассаторов при перевозке денег, на объекты хранения денежных средств, частные дома состоятельных граждан с целью завладения деньгами и т.д.);

- похищение состоятельных граждан и требование выкупа как условие их освобождения;

- фальшивомонетничество, в том числе межрегионального характера;

- вымогательство (рэкет) у чиновников, занимающихся хищением бюджетных средств, предпринимателей, владельцев игровых заведений, рынков и т.д.⁷

Кроме этого, активно практикуется безвозмездное предоставление жилья и другой материальной помощи террористическим ячейкам⁸.

В этих условиях в Дагестане требуется целый комплекс мероприятий по оздоровлению ситуации в обществе, усилению деятельности по противодействию терроризму и экстремизму, дальнейшему укреплению национальной безопасности.

Во-первых, необходимо наращивать контртеррористические операции (КТО) по нейтрализации (ликвидации, уничтожению) террористов.

Так, в результате планомерной работы в 2012 г. правоохранительным органам удалось стабилизировать обстановку в Кизлярском и Сергокалинском районах, в г. Избербаше. Seriously продвинулись в данном направлении и в Карабудахкентском районе и Махачкале.

Вследствие принятых мер за прошедший год уменьшилось число «лесных людей» и их сторонников примерно на 450 чел. Среди них и задержанные в ходе оперативно-розыскных мероприятий, и добровольно сдавшиеся – около 200 чел., и ликвидированные с оружием в руках, среди которых немало главарей. Непрерывно ведет борьбу с терроризмом Группа регионального оперативного управления по Дагестану, костяк которой составляют внутренние войска МВД России. При их участии фактически ликвидировано бандподполье в Сергокалинском районе, серьезно потрепали бандитов в Карабудахкентском районе⁵.

О степени интенсивности и эффективности контртеррористических мероприятий ФСБ России, МВД России и Следственного комитета России в Дагестане (отработка оперативной информации, оперативно-розыскных и поисковых мероприятий, плановых мероприятий, действия при пресечении противоправной деятельности членов и пособников бандподполья) свидетельствуют данные информационных сообщений НАК за февраль–август 2013 г.

Так, 6 февраля при оказании вооруженного сопротивления при задержании нейтрализован Гусен Магомедов. Он находился в федераль-

ном и международном розыске и являлся одним из организаторов, непосредственно причастных к двойному теракту, совершенному в марте 2010 г. на станциях «Лубянка» и «Парк культуры» Московского метрополитена. Он был последним соучастником, непосредственно причастным к организации и осуществлению данных терактов. ФСБ России во взаимодействии с правоохранительными органами и Следственным комитетом РФ удалось разыскать и привлечь к ответственности всех исполнителей и организаторов указанного теракта.

12 февраля в рамках проведения разведывательно-поисковых и засадных мероприятий в лесном массиве на границе Дербентского и Табасаранского районов была обнаружена группа вооруженных бандитов. При блокировании района операции бандиты оказали вооруженное сопротивление, открыв стрельбу из автоматического оружия. В ходе последовавшего боестолкновения пять боевиков были нейтрализованы.

15 февраля на проспекте Имама Шамиля в Советском районе Махачкалы был нейтрализованный Наби Набиев, который являлся одним из участников убийства судьи Верховного суда Дагестана Магомеда Магомедова (15 января с.г.).

17 февраля т.г. трое преступников были обнаружены в районе села Покровское. При попытке блокирования они оказали вооруженное сопротивление и были нейтрализованы ответным огнем. Каждый из бандитов был вооружен автоматом и боекомплектом. Все находились в федеральном розыске.

6 марта в лесном массиве вблизи села Могилевское была обнаружена спешно покинутая зимняя стоянка членов так называемой хасавюртовской диверсионно-террористической бандгруппы. В блиндаже были обнаружены три готовых к применению СВУ мощностью около 10 кг, боеприпасы, различное снаряжение и продукты питания. После соответствующего оперативного документирования блиндаж вместе с СВУ был уничтожен.

9 марта в 19.00 час. около населенного пункта Муцалаул Хасавюртовского района была предпринята попытка задержать бандитов, которые попытались скрыться и оказали вооруженное сопротивление силам правопорядка. В результате ответного огня были нейтрализованы два члена бандитского подполья, действующего на территории республики. Одним из них был Салим Расулов, уроженец Кизилюрта. На месте нейтрализации бандитов были обнаружены два пистолета, две гранаты и разгрузка с боеприпасами.

20 марта несколько домов по ул. Московская пос. Семендер на окраине Махачкалы, в которых могли находиться боевики так называемой «гимринской» банды, были блокированы силами спецподразделений ФСБ и МВД республики. Главарь банды Ибрагим Гаджидадаев лично участвовал в общей сложности более чем в 30-ти убийствах сотрудников правоохранительных органов, работников прокуратуры, депутатов, представителей администраций и иных органов власти. В результате боевого столкновения, продолжавшегося в

течение ночи, находившиеся в бункере боевики были нейтрализованы.

24 апреля была получена информация о нахождении в одном из частных домов села Согратль Гунибского района двух членов так называемой кадарской бандгруппы, один из которых был объявлен в федеральный розыск. После переговоров бандиты отказались сложить оружие и открыли беспорядочную стрельбу. В результате ответного огня оба бандита были убиты. Один из них Гаджимурат Хабибов, уроженец Гунибского района Дагестана. По информации Оперативного штаба, Хабибов по указанию главарей бандподполья Дагестана прибыл в село с целью организации новой бандитской ячейки, которую сам и собирался возглавить. Он занимался подготовкой баз и вовлечением молодежи в состав диверсионно-террористических групп.

25 апреля вечером, при выезде из селения Шамхал Кировского района города Махачкалы сотрудниками ФСБ России совместно с полицейскими была предпринята попытка остановить автомашину ВАЗ-2114 черного цвета, на которой, по имеющимся в Оперативном штабе данным, передвигались члены так называемой шамхальской бандгруппы. Находившиеся в автомобиле лица открыли стрельбу по сотрудникам правоохранительных органов и попытались скрыться. В ходе ответного огня в автомашине преступников произошел взрыв из-за срабатывания СВУ, перевозимых бандой. В результате автомобиль загорелся, трое бандитов получили ранения, несовместимые с жизнью.

В ночь с 26 на 27 апреля в рамках плановых мероприятий в Хивском районе на 3 км автодороги Хив-Ашага-Ярак сотрудниками органов ФСБ и МВД была предпринята попытка остановить автомашину «Жигули», в которой, по имеющейся информации, могли быть члены НВФ. В ответ на требования остановить машину находившиеся в ней лица открыли огонь из автоматического оружия. В результате короткого боестолкновения бандиты были нейтрализованы. Среди них Багир Агабаев, являвшийся главарем так называемой хивской бандгруппы и числившийся в федеральном розыске. На месте происшествия сотрудниками следственно-оперативной группы обнаружены и изъяты: автомат, пистолет, ручная граната и большое количество боеприпасов.

28 апреля около 5 час. утра в населенном пункте Чонтаул Кизилюртовского района, в частном доме были заблокированы несколько членов так называемой кизилюртовской банды. Бандиты отказались сдаться и открыли огонь из автоматического оружия по сотрудникам спецподразделений, блокировавшим дом. В результате ответного огня дом загорелся, а находившиеся в нем бандиты были нейтрализованы. Один из бандитов предварительно опознан как Шахрудин Асхабов, уроженец села Чонтаул. По имеющимся данным, он с 2012 г. входил в состав так называемой кизилюртовской бандгруппы, являлся «взрывником» и лично причастен к совершению нескольких подрывов автоколонны внутренних войск МВД (осенью 2012 г.), и магазинов местных предпринимателей.

В ночь с 21 на 22 мая в трех километрах в лесном массиве северо-западнее села Губден была обнаружена группа вооруженных бандитов. В ходе огневого противостояния один из них был убит и опознан как Магомед Абусаидов. На месте боестолкновения обнаружены два пистолета, автомат, гранатомет и СВУ. По данным Оперативного штаба, Абусаидов являлся главарем так называемой губденской бандгруппы. Установлено, что на нелегальное положение он перешел вместе с братом и отцом в июне 2011 г. и после ликвидации главаря возглавил банду.

На счету Абусаидова нападения на стационарные и передвижные посты правоохранительных органов, в том числе подрыв и обстрел колонны Пермского ОМОН (2012 г.). Он участвовал в разбойном нападении на работника пенсионной службы и хищении около одного млн руб., предназначенных для выплат пенсий. Непосредственно причастен к нескольким покушениям и убийствам местных жителей и духовных лидеров республики, в том числе Магомеда Биарсланова – авторитетного религиозного деятеля, открыто осуждавшего религиозно-экстремистские течения.

30 мая в одном из частных домов пос. Юбилейный Хасавюртовского района была обнаружена вооруженная группа. Сами боевики так называемой хасавюртовской банды, оказавшие ожесточенное сопротивление, были уничтожены. Личность одного из преступников предварительно установлена. Это – Арсен Гасанов, активный член бандитского подполья. На счету этой банды мно-

гочисленные факты преступных посягательств и убийств гражданских лиц и военнослужащих, вымогательства под угрозой физической расправы крупных денежных средств у местных предпринимателей, в том числе убийство 28 мая 2013 г. сотрудника ГИБДД в селе Муцалаул Хасавюртовского района.

11 июня в Махачкале в частном доме по ул. Оскара обнаружено СВУ в виде пояса смертника мощностью 200 г в тротиловом эквиваленте. Установлено что в помещениях, где были обнаружены пояса-смертниц, проживают уроженки Махачкалы Сабина Шеймурадова и Султанат Крымова. Крымова являлась гражданской женой нейтрализованного в 2012 г. главаря так называемой каспийской бандгруппы Магомеда Джамаева. Под прикрытием занятия индивидуальным предпринимательством, связанным с пошивом исламской одежды для женщин, Крымова использовала свою квартиру как место для психологической обработки девушек с целью склонения их к выходу замуж за членов бандподполья и вовлечения в террористическую деятельность.

12 июня в 22.10 в селении Мичурино Хасавюртовского района была предпринята попытка остановить для досмотра автомобиль «Лада-Приора», на котором передвигались вооруженные бандиты. Преступники, открыв огонь из автоматического оружия, предприняли попытку скрыться. Ответным огнем все находившиеся в машине бандиты были ликвидированы. На месте боестолкновения обнаружены и изъяты два автомата с 15 снаряженными ма-

газинами, 8 гранат заводского производства и 4 самодельные, сигнальный пистолет ИЖ, переделанный под стрельбу боевыми патронами, боеприпасы и радиостанция. На автомашине, которую использовали для передвижения преступники, были установлены фальшивые номера.

3 июля в одном из районов Махачкалы, в пос. Красноармейск, сотрудниками органов правопорядка была остановлена автомашина «ВАЗ-2106». Двое пассажиров, находящиеся в машине, начали стрельбу по полицейским.

В результате короткого боестолкновения двое злоумышленников были нейтрализованы, водитель ранен и задержан. По предварительным данным, нейтрализованные входили в состав так называемой каспийской бандгруппы, их личности устанавливаются. Трое полицейских получили ранения, пострадавших среди гражданского населения нет.

11 июля в селе Геджух Дербентского района во дворе частного дома были обнаружены хорошо замаскированные и готовые к применению два СВУ в виде пластиковой бочки и стальной трубы суммарной мощностью около 150 кг. По имеющимся в Оперативном штабе данным, СВУ предназначались для подрыва одного из постов полиции на федеральной трассе «Кавказ». Оба СВУ взрывотехниками ФСБ России были обезврежены.

13 июля при проведении спецоперации, сложных и многочасовых переговоров активный член так называемой дербентской бандгруппы Му-

саев Умар сдался правоохранительным органам.

22 июля около трех часов ночи от жителей г. Хасавюрта поступило сообщение о нахождении возле шиитской мечети, расположенной на пересечении улиц Магидова и Даибова, двух подозрительных предметов. Прибывшие на место происшествия специалисты-взрывотехники УФСБ России по РД подтвердили наличие двух СВУ. Суммарная мощность взрывных устройств составила около 80 кг в тротиловом эквиваленте. Очевидно, что бандиты планировали осуществить свое преступление непосредственно в месяц Рамадан – в священное для мусульман время религиозного поста.

29 июля были получены данные о возможном местонахождении главаря так называемой буйнакской бандгруппы Ильмудина Каирбекова. В результате четко спланированной спецоперации сотрудникам ФСБ удалось его задержать. В ходе опроса Каирбеков сообщил о местонахождении тайника на территории одной из баз Росрыбнадзора в Махачкале, в котором хранятся СВУ. Утром 30 июля заряды были обезврежены.

17 августа была получена информация о местонахождении вооруженной группы бандитов в одном из частных домов Хасавюрта. В 5.50 дом и прилегающая к нему территория были блокированы силами спецназа. Проведение КТО было осложнено тем, что в заблокированном доме хозяином было организовано общежитие, в одной из комнат которого проживали бандиты. Во время эвакуации соседей, боевики открыли стрельбу и попытались прорваться

сквозь оцепление, но ответным огнем были уничтожены.

20 августа была получена информация о нахождении в одном из частных домов Буйнакск по ул. Островская большого количества боевиков из так называемой буйнакской бандгруппы. После блокирования дома силами спецназа ФСБ и МВД России жители близлежащих домов были эвакуированы. В результате боя силами спецназа нейтрализованы девять боевиков, в том числе одиозный главарь Бамматхан Шейхов. По информации Оперативного штаба, только за этот год ими совершено более 20 преступлений террористической направленности.

Ночью 30 августа в Цунтинском районе в одном из недостроенных домов на окраине села Кетури была обнаружена группа вооруженных лиц. При попытке их задержать неизвестные открыли стрельбу по сотрудникам правоохранительных органов. В результате скоротечного боя один из них получил ранения, несовместимые с жизнью. На месте происшествия обнаружены граната, автомат и боеприпасы к нему.

Во-вторых, следует отметить, что решением руководства Оперативного штаба по РД в районах проведения оперативно-поисковых мероприятий правоохранительными органами всегда вводился правовой режим КТО и соответствующие режимные меры. Организовывались переговоры с участием родственников и старейшин населенных пунктов, где проводились операции, с целью склонения бандитов к мирной сдаче властям. Если перед операцией было установлено, что в доме кроме боеви-

ков находятся женщина(ы), дети, то боевикам предлагалось отпустить их. С целью недопущения возможных жертв со стороны гражданского населения во время КТО производилась эвакуация жильцов близлежащих домов. Силами правопорядка принимались меры к снятию напряженности, вызванной провокационными заявлениями отдельных граждан, пособников бандитов, которые пытались прорвать оцепление, перекрыть движение по одной из улиц и спровоцировать беспорядки.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, по оценке МВД по РД (по состоянию на май 2013 г.), на территории республики действует 10 бандгрупп общей численностью 150–170 активных боевиков, не считая пособников, в основном родственников и знакомых бандитов. В некоторых территориальных субъектах складывается сложная оперативная ситуация, прежде всего в Буйнакском, Хасавюртовском и Карабудахкентском районах⁵.

Для активизации противодействия терроризму предлагаются следующие меры:

- принять нормативно-правовые акты, обеспечивающие органам исполнительной и судебной власти возможность эффективно противодействовать легализации («отмыванию») доходов, полученных любыми незаконными способами;

- выявить и пресекать создание террористическими структурами собственных или контролируемых ими финансово-кредитных и коммерческих организаций (банки, страховые общества, фирмы, фонды и т.д.);

- принимать меры по идентификации постоянных или случайных клиентов, а также клиентов, в пользу которых открыты счета;

- внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, запрещающие счета и депозиты на предъявителя, которые обезличивают получателя;

- совершенствовать механизм отслеживания и блокирования нелегальных денежных и товарных потоков через таможенную;

- активизировать борьбу с криминальными явлениями, используемыми террористами для преступной деятельности⁷.

В-третьих, необходимо дальнейшее совершенствование системы управления во всех сферах общественной деятельности. Нужна система своевременного информирования о назревании чрезвычайных ситуаций, вероятных вооруженных конфликтов, их причинах и возможных последствиях. Надо добиваться обеспечения высокой оперативно-мобилизационной готовности системы сил обеспечения безопасности к действиям в сложных и экстремальных условиях. Требуется непрерывное руководство и контроль за проводимыми мероприятиями, прогнозирование, предупреждение и локализация негативных явлений. Важно добиваться своевременного, адекватного реагирования на резкое обострение оперативной обстановки, координировать усилия и взаимодействие различных подразделений системы общественной и государственной безопасности. Надо учить эффективной работе руководящий и оперативный состав органов без-

опасности в условиях КТО, служебно-боевой деятельности по охране общественного порядка. Необходимо создать систему и механизмы постоянного обмена информацией, координации и взаимодействия гражданских властей с МЧС России, МВД России, ФСБ России, воинскими частями Минобороны России, внутренними войсками МВД России, административной учредений и предприятий при локализации и ликвидации последствий в сложных условиях⁹.

Важно поднять на новый уровень управленческую деятельность особенно в тех районах, где проводились специальные оперативные действия против террористов. Надо реально оценивать изменение ситуации после таких мероприятий. Критерием должна быть нормализация обстановки в этих местах.

Руководству республики надо четко представлять обстановку в каждом районе, видеть причинно-следственные связи, которые могут привести к терроризму. В этом плане, на наш взгляд, интерес представляет исследование, где раскрывается методика изучения одного из сложных районов Дагестана – Унцукульского района, который граничит с 5 районами республики¹⁰.

В работе описан уклад жизни жителей района, проблема миграции, получение молодежью высшего образования и последующее их трудоустройство, религиозность унцукульцев, вопросы семейно-брачных отношений, протестные акции местного населения, последствия строительства Ирганайской ГЭС (вывод из хозяйственного оборота значительной части земель, занижение размера компенсаций за затопленные территории (сады) и имущество), развитие животноводства и нежелание молодежи чабановать, массовое от-

ходничество взрослого мужского населения, трудности с доставкой выращенных фруктов на рынок (Гимринский тоннель), получение бюджетных денег, пенсий (особенно по инвалидности), убийство глав районов, отношение населения к проводимым КТО на территории района и др.

Все это дано через обстановку Унцукульского района в целом и особенно сел Гимры и Балахани как центров вооруженного подполья и террористической деятельности.

Следует отметить, что представители района принимали активное участие в событиях по захвату Дома правительства РД (май 1998 г.). В последующие годы участие боевиков из Унцукульского района в акциях террористической направленности, особенно в Махачкале, стало заметным явлением.

В подтверждение этого тезиса следует отметить, что 11–18 апреля 2013 г. в рамках проведения разведывательно-поисковых и засадных мероприятий в отношении членов бандитского подполья, действующего в отдельных районах Республики Дагестан, силами республиканских управлений ФСБ и МВД России в горном ущелье в окрестностях села Гимры Унцукульского района при блокировании участка местности преступники оказали вооруженное сопротивление. Ответным огнем группа вооруженных бандитов была нейтрализована.

Известно, что гимринская банда ответственна за убийство заместителя министра внутренних дел Омарова и троих сопровождавших его милиционеров (2005 г.), заместителя начальника уголовного розыска Магомедова, начальника отдела УБОП Зубаирова и оперуполномоченного УБЭП республиканского МВД Абдул-

лаева, начальника и сотрудника Унцукульского РОВД, начальника подразделения Буйнакского ГОВД.

В декабре 2005 г. бандитами был убит сотрудник УФСБ Газимагомедов, в августе 2006 г. – прокурор г. Буйнак-ска Битаров. Бандиты причастны к разбойному нападению на автомашину инкассаторов в августе 2006 г. на 7 км автодороги Унцукуль – Чирката, в результате чего были убиты три человека и похищено 18 млн руб.

В феврале 2007 г. бандгруппа похитила заместителя председателя комитета по зоне затопления Абдулвагабова, потребовав за его освобождение выкуп в размере 300 тыс. долл. Установлена причастность так называемой гимринской банды к убийствам заместителя главы администрации Махачкалы Баталова (декабрь 2004 г.) и депутата Народного собрания Магомедова (декабрь 2007 г.).

В ходе боевой операции со стороны села Гимры в спины сотрудников спецподразделений неустановленными лицами был открыт огонь из огнестрельного оружия. Бандитами был обстрелян также автотранспорт сил правопорядка. Отдельные жители села Гимры, подстрекаемые пособниками бандитов, поддались на провокацию и предприняли попытки перекрыть движение на трассе и воспрепятствовать законным действиям правоохранительных органов.

После блокирования населенного пункта для обеспечения безопасности населения были приняты меры к организованной эвакуации жителей. В четырех километрах от села был оборудован палаточный лагерь.

При проведении дальнейших мероприятий на территории села изъ-

то огнестрельное оружие, пистолеты, большое количество боеприпасов, включая ручные осколочные гранаты, средства связи и военная экипировка, подробные топографические карты различных районов Дагестана и религиозно-экстремистская литература.

В одном из помещений сельской мечети боевиками была оборудована лаборатория, где осуществлялось обучение бандитов-подрывников и сборка самодельных взрывных устройств, учебные пособия по их изготовлению.

В различных частях села обнаружено шесть самодельных взрывных устройств, поставленных на неизвлекаемость, поэтому они были взорваны на месте. При осмотре одного из домов сотрудники спецназа обнаружили пакеты с фальшивыми банкнотами достоинством по одной тысяче руб. на общую сумму около двух млн¹¹.

Вместе с тем ситуация в этом районе частично нормализована.

Так, по сообщению НАК, при проведении активных профилактических мероприятий с участием представителей региональных и местных властей сотрудникам Управления ФСБ России по Республике Дагестан совместно с республиканским МВД удалось в течение последних двух суток склонить к явке с повинной 13 пособников бандитского подполья из числа жителей селений Балаханы и Майданское Унцукульского района, которые сознались в своих противоправных действиях. Основным побудительным мотивом для раскаяния послужила широкомащтабная профилактическая работа, развернутая среди местных жителей

республиканскими органами власти, силами правопорядка при активном участии авторитетных религиозных деятелей, старейшин и родственников членов бандподполья, а также активные действия правоохранительных органов по ликвидации банд и нейтрализации их главарей, действующих в регионе¹².

В-четвертых, в качестве приоритета важно усиление интенсивности идеологической работы с населением, особенно молодежью, как противодействие религиозно-идеологической обработке исламскими духовными лидерами.

В этих условиях, как подчеркивает доктор юридических наук И.Бондаренко, «надо вести соответствующую работу с молодежью, в основном в возрасте от 15–17 лет, ведь именно они, неправильно поняв идеи справедливости, могут перейти к радикальным действиям»¹³.

Как показывает практика, на людей, особенно молодежь, большое влияние оказывают те, кто получил духовное образование за рубежом. Вполне законопослушные, лояльные граждане, уехавшие за границу для учебы в исламских вузах, возвращаются домой с чуждой Дагестану системой ценностей и взглядов. Среди тех, кто берет в руки оружие, значительное число выпускников духовных учебных заведений Египта, Сирии, Пакистана, в частности, ликвидированный в 2010 г. лидер дагестанского бандподполья Вагабов окончил исламский университет в Пакистане.

В связи с этим ряд экспертов предлагает в качестве меры установить полный и постоянный контроль над

медресе и высшими исламскими учебными заведениями, а также мечетями. Выпускники зарубежных исламских учебных заведений, по их мнению, вне зависимости от страны обучения, должны пройти проверку на соответствие их вероубеждения традиционному варианту. Предлагается рассмотреть вопрос о полном запрете на занятие высоких постов для обучавшихся в исламских университетах Саудовской Аравии и Египта.

Данные меры лишь на первый взгляд кажутся радикальными. «Диалог» с исламистами, которые пытаются воплотить в жизнь идеи вооруженной и террористической борьбы, может вестись исключительно в форме жесткого силового противостояния со стороны правоохранительных органов.

В-пятых, Республика Дагестан, как никакой другой субъект Российской Федерации, требует помощи и поддержки федеральной власти.

В этом плане назначение Р.Г.Абдулатипова, а потом и избрание его главой Дагестана положительно сказалось на общем состоянии жизни республики. В одном из интервью он отмечал, «мы заинтересованы в том, чтобы Дагестан не ассоциировался только с террором и насилием, а воспринимался людьми более взвешенно»¹⁴.

Для этого требуется большая работа всех ветвей власти республики по борьбе с коррупцией и клановостью, усилению деятельности по социально-экономическому развитию, повышению благосостояния жителей, созданию новых рабочих мест, уменьшению безработицы. Для Дагестана очень важно повышать уровень образования людей.

Примечания

- ¹ Выступление Президента РФ В.В.Путина 9 сентября 2013 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, посвященного обеспечению стабильности на Северном Кавказе // URL: [http:// президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/19184](http://президент.рф/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/19184)
- ² *Гаджимуратов М.Т.* История формирования русского населения Дагестана и современные миграционные процессы // Вестник Российской нации. 2013. № 1–2. С. 119–120.
- ³ *Гамидов А.М.* Территориальные различия посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов в Дагестане // Вестник Дагестанского государственного университета. 2013. Вып. 2. С. 118.
- ⁴ Сообщение интернет-сайта Национального антитеррористического комитета от 1 мая 2013 г. // URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2013/05/06/v-makhachkale-banditami-ubity-dva-shkolnika-dvoe-muzhchin-raneny.html>
- ⁵ Интервью министра внутренних дел Дагестана генерал-майора полиции А.Магомедова // ВПК. 2013. 15 мая.
- ⁶ *Абдулагов З.* Влияние религиозного фактора на экстремистское поведение дагестанской молодежи // Россия и мусульманский мир. 2012. № 5. С. 35, 44.
- ⁷ *Абдулатипов А.М.* Совершенствование мер противодействия финансированию террористической и экстремистской деятельности на Северном Кавказе // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2011. № 4. С. 45–46.
- ⁸ Актуальные проблемы противодействия национальному и политическому экстремизму. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21–22 ноября 2008 г., Махачкала. Махачкала: Лотос, 2008. Т. 2. С. 12.
- ⁹ *Серета В., Шевалева Н.* «Особые условия» в системе критериев национальной безопасности // Обозреватель–Observer. 2013. № 6. С. 59–72.
- ¹⁰ *Стародубровская И.В., Соколов Д.В.* Истоки конфликтов на Северном Кавказе. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2013. С. 149–173.
- ¹¹ URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2013/04/15/opoznany-boeviki-neutralizovannye-v-khode-boya-v-gornom-ushchele-dagestana.html>
- ¹² URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2013/05/15/v-dagestane-skloneny-k-yavke-s-povinnoi-13-posobnikov-banditov.html>
- ¹³ *Бондаренко И.И.* Экссесс одиночки // Российские вести. 2012. 27 марта.
- ¹⁴ *Абдулатипов Р.Г.* Я верю в дагестанский народ //VIP (Весьма важное лицо). 2013. № 1. С. 17.

Рынок смертников в Центральной Азии

Наталья Харитонова

Когда говорят об использовании террористов-смертников в Центральной Азии, то априори имеется в виду исламистский терроризм как один из видов терроризма, идеологически выросший из религиозного экстремизма.

Согласно общему определению, исламистский терроризм, являясь распространенной формой проявления терроризма, представляет собой тактику насильственных действий по отношению к оппонентам, находящую идеологическое обоснование в трактовках мусульманского вероучения, допускающих это во имя защиты исламской веры от влияния или агрессии немусульманских стран и идеологий.

Тот факт, что в Центральной Азии теракты имеют исламистские корни, подтверждают данные исследований, проводимых правоохранительными органами республик Центральной Азии, участникам и организаторам терактов в большинстве случаев являются члены запрещенных террористических исламистских организаций. Именно исламистский экстремизм становится одним из ведущих факторов дестабилизации ситуации в регионе.

С одной стороны, статистика показывает, что число участия смертников при организации терактов в Центральной Азии (не включая Афганистан) пока еще крайне незначительно, а с другой – Центральная Азия уже является целью для терактов с их использованием.

Рассматривая проблему совершения резонансных акций смертниками, нельзя исключать Афганистан. На территории Афганистана проживают те же народы, что и в республиках Центральной Азии, поэтому там имеется контингент для вербовки исполнителей терактов.

ХАРИТОНОВА Наталья Ивановна – кандидат исторических наук (Московский государственный университет им. М.В.Ломоносова). *E-mail:* natahari@yandex.ru

Ключевые слова: терроризм, террорист-смертник, радикальный ислам, исламистский терроризм, салафизм, Центральная Азия, Афганистан, Пакистан.

В первое десятилетие XXI в. теракты с участием смертников приняли массовый и регулярный характер: Афганистан, Пакистан, Ирак, Сирия, Северо-Кавказский регион России и т.д. При дальнейшем обострении ситуации в Сирии нет гарантий, что новый опыт и технологии проведения крупных терактов с большим количеством жертв не будут перенесены в Центральную Азию с целью дестабилизации ситуации там. По мнению ряда специалистов, если сирийский режим падет, то волна дестабилизации может докатиться до границ России¹.

В отличие от Афганистана, Пакистана и Российской Федерации, силовые структуры республик Центральной Азии не имеют достаточного практического опыта борьбы с нелегальными сетевыми организациями, которые используют смертников. Для Центральной Азии смертники являются явлением экзогенным, привнесенным из Афганистана и Пакистана, где теракты с использованием «живых бомб» стало почти обычным явлением.

Так, на примере одной из самых одиозных террористических организаций Центральной Азии – Исламского движения Узбекистана (ИДУ) – видно, что смертников они начали использовать примерно с того времени, как те переместились в Афганистан и стали тесно сотрудничать с «Аль-Каидой».

Ситуация в Центральной Азии дестабилизируется с начала 2000-х годов по целому ряду причин, в том числе проведение НАТО и ISAF операции «Непоколебимая свобода» в Афганистане. «Островком стабильности» в Центральной Азии достаточно долгое время оставался Казахстан. Однако и там начиная с 2011 г. стали происходить события, увязываемые специалистами с исламистским терроризмом.

В ходе спецоперации в Алматинской области по ликвидации группы боевиков Казахстан был вынужден признать наличие на своей территории экстремистских организаций и фактически пополнить список центральноазиатских государств, где радикальные исламисты ведут свою деятельность.

Объекты террористов-смертников

Специалисты определяют терроризм с использованием смертников как причинение максимального ущерба гражданскому населению с целью устрашения, сопровождающееся сознательным отказом исполнителя от спасения своей жизни². Однако в последние годы ситуация существенно изменилась – расширилось число объектов посягательств террористов в целом и смертников в частности.

Считается, что до 70-х годов прошлого столетия, когда радикальные мусульманские духовные лидеры объявили самопожертвование в

борьбе с врагами видом мученической смерти, смертники в политических целях практически не использовались. С 70-х – до начала 90-х годов теракты с участием смертников были относительно редкими. Для европейских немусульманских террористических организаций (ИРА, ЭТА и т.п.) это было нехарактерно. Использование смертников типично для исламских радикальных движений, где известная пассионарность, религиозный фанатизм и воспитание в духе самопожертвования играют очень существенную роль.

Хотя смертники были и в неисламистских террористических организациях, таких как Рабочая партия Курдистана, Ливанская коммунистическая партия, Сирийская националистическая партия, «Тигры освобождения Тамил-Илама» (Шри-Ланка) и др.

К ранним примерам исламистского терроризма с участием самоубийц можно отнести взрыв смертника (террористическая организация «Аль-Дава») в посольстве Ирака в Бейруте (1981 г.), подрыв казармы американских войск и взрыв у штаб-квартиры французских войск в Бейруте (1983 г.), покушение на Анвара Садата в Каире, теракты в Израиле и т.д.

Но с начала 2000-х годов использование смертников вошло в обычную практику радикальных исламистских организаций, и число терактов и жертв резко возросло.

Так, в сентябре 2001 г. в результате атаки смертников погиб Ахмад Шах Масуд, виднейший лидер исламского движения моджахедов, что в корне изменило геополитику региона.

Наибольшим по количеству жертв на данный момент остается теракт с использованием смертников 11 сентября 2001 г. на территории США.

Изменились и объекты, по которым наносятся террористические удары. Специфика современного терроризма с использованием смертников заключается в том, что его мишенью обычно становится гражданское население или живая сила противника. В этом его отличие от терроризма XIX – первой половины XX в., чаще всего направленного против представителей власти и если допускавшего жертвы среди населения, то как побочные потери, а не как цель. При этом в наше время сильнейшее воздействие на «целевую аудиторию» оказывает не столько сам теракт, сколько сопровождающее его информационное освещение, т.е. терроризм с использованием смертников приобретает почти исключи-

тельно политический характер с максимальным резонансом за счет СМИ. Цель – посеять панику среди населения и заставить власти пойти на уступки, воздействуя на противника посредством страха. Важно учитывать, что взрывы «живых бомб» составляют 3% всех терактов, совершенных в мире, однако именно на них приходится до половины пострадавших³ и наибольший общественный резонанс.

Таким образом, использование террористов-смертников остается одной из наиболее распространенных форм нанесения максимально-го ущерба.

В своем выступлении на конференции «Центральная Азия в постсоветской интеграции» (9–10 сентября 2010 г., Иссык-Куль, Киргизия) представитель АТЦ СНГ М.Кочубей отметил, что круг потенциальных объектов терактов с использованием взрывных устройств имеет выраженную тенденцию к расширению по двум причинам. Первая причина – профессионализация терактов. По материалам уголовных дел очевидно, что здесь работают специалисты, обладающие профессиональными навыками и знаниями взрывного дела. Вторая причина – доступность материалов для изготовления самодельных взрывных устройств (СВУ). Почти все СВУ содержат элементы промышленного производства – детонаторы, взрывчатые вещества, микросхемы. Это говорит об ненормальной ситуации при организации хранения такого рода устройств на оборонных предприятиях, воинских частях, арсеналах правоохранительных органов и т.д.

Как было указано на конференции, расходы на изготовление взрывного устройства для оснащения им смертника, как правило, незначительны (известно, что смертники – самый дешевый способ совершения преступления; стоимость материалов для изготовления взрывных устройств, применяемых смертниками в Израиле, оценивается в среднем в 150 долл.), а рост пожертвований со стороны

сочувствующих исламских фондов, организаций, отдельных лиц может выражаться суммой в несколько сот миллионов долларов⁴.

Причины, по которым нелегальные сетевые структуры в лице исламистских террористических организаций используют смертников, очевидны:

1. Подготовка теракта с использованием смертника является не такой сложной задачей, как подготовка акции, связанной с проходом большой группы боевиков и разработкой маршрутов отхода; смертник не нуждается в путях отхода и ему проще проникнуть на место планируемого теракта;

2. Невозможность применить симметричные меры возмездия по отношению к смертнику, так как взрыв «живой бомбы» оказывает очень сильное психическое воздействие на гражданское население и власти;

3. Гибель смертников создает героический образ мучеников за веру – шахидов, который позволяет привлекать новых участников в исламистские организации;

4. Исполнитель теракта не может быть допрошен после его совершения, что усложняет расследование и поиск его организаторов;

5. Относительно низкая стоимость подготовки террористического акта и его исполнителя;

6. Акции с участием террористов-смертников всегда попадают в фокус СМИ, вызывают большой общественный резонанс, критику в адрес правоохранительных органов и властей.

Так, осуществляя подобные теракты, главари незаконных вооруженных формирований демонстрируют

возможность бандподполья дестабилизировать обстановку в стране, способствуют повышению своего авторитета и отчитываются перед своими спонсорами за финансовые средства³. При этом сами боевики-смертники в арсенале средств террористов относятся к категории «оружия стратегического назначения». Применяя его, лидеры экстремистов стремятся продемонстрировать властям и мировой общественности потенциал организации и свою решимость в достижении целей любыми средствами. Поэтому спецслужбы не исключают, что организаторы подобных взрывов могут пойти на акции с применением химического, биологического, радиологического и компонентов ядерного оружия, а также на теракты, приводящие к техногенным катастрофам (так называемый ОМУ-терроризм)⁵.

Наконец, необходимо отметить, что при изучении такого явления, как использование смертников для проведения террористических актов, важно правильно разделять факты так называемого «суицидального терроризма», когда чаще всего член нелегальной сетевой организации производит самоподрыв с целью нанести максимальный ущерб общественной безопасности или живой силе противника (в последнем случае речь идет о военной безопасности, и данное преступление может классифицироваться как диверсия), и факты случайного самоподрыва, к примеру, изготовителя или установщика СВУ. Также необходимо различать теракты с использованием смертника в рамках уголовных дел, фанатиков-одиночек и теракты, провидимые религиозными экстремистами.

Технологии вербовки и подготовки смертников

На первой стадии подготовки теракта производится подбор лиц, которые в наибольшей степени подходят по своим психофизическим качествам, социальному положению, уровню образования, пассионарности, готовности подчиняться требованиям операции.

Обращает на себя внимание тот факт, что отбор производится среди лиц, имеющих невысокий уровень образования, хотя это не является правилом. Важный признак, выявленный специалистами, – это отсутствие прочных социальных связей и подверженность внешнему влиянию. Этот фактор усиливается практически полной изоляцией смертника от внешних социальных контактов непосредственно перед совершением теракта.

Главный критерий отбора – это психология человека, те черты характера и психики, которые делают его управляемым и внушаемым. При этом религиозность человека не имеет того решающего значения, которое часто приписывается смертникам. Террористические группы культивируют различные обряды перехода их членов в число смертников и поддерживают героические мифы о самопожертвовании. Идеология смертничества использует культурные традиции, исторические примеры, делающие подобную гибель не только приемлемой, но и похвальной². Наряду с указанными признаками специалист по психологии террористов Т.Нестик указывает на то, что часто психологическая травма, с помощью которой организаторы манипулируют сознанием потенциального смертника, создается искусственно для того, чтобы последний желал посредством принесения себя в жертву либо вернуть свое «я», либо обрести новую самоидентификацию. Это хорошо видно на примере чеченских смертниц, которых подвергают психическому и физическому насилию и для них «героическая» смерть – единственно возможный способ «очистить себя».

Арабская газета «Аль-Шарк Аль-Авсат» в интервью с представителями группировки «Хамас» о том, как в Палестине отбирают людей

в террористы-смертники, писала: «Существуют четыре критерия, при помощи которых мы определяем, кто нам подходит. Во-первых, религиозность, во-вторых, мы проверяем, выполняет ли шахид волю своих родителей и не повлияет ли его смерть отрицательно на положение его семьи. Не является ли он отцом семейства или единственным сыном. В этом случае он не подходит. В-третьих, он должен понимать всю важность своей миссии. И в-четвертых, его смерть должна зажечь огонь джихада в сердцах других людей и вызвать в них желание пожертвовать своей жизнью»⁶. Следует также учитывать, что семьи погибших террористов-смертников часто получают материальную помощь как от террористических организаций, так и от сочувствующих лиц.

Если раньше в качестве «живых бомб» в основном использовались мужчины, которые были хорошо подготовлены, но могли в ходе операции изменить свое решение и тем самым сорвать ее (так называемый «эксцесс исполнителя»), в дальнейшем методология использования «живых бомб» претерпела определенные изменения – подбор стал носить универсальный характер, начали использовать женщин⁷ и детей, как категории, наиболее подверженные влиянию и вызывающие меньше подозрений в условиях режима ЧП. Поэтому среди смертников с каждым годом возрастает процент женщин и детей.

Если раньше типичным террористом-смертником был мужчина, то к середине 90-х годов примерно 40% из них составляли женщины⁵.

Террористические организации стремятся вовлечь в террористическую деятельность подростков.

Например, в начале 2006 г. «Хамас» создал сайт для детей (<http://www.al-fateh.net>),

на котором прославляются подростки-шахиды и содержатся призывы к детям «встать на путь шахиды»⁸. Использование детей-смертников – это новый и очень серьезный тренд, последовавший за использованием детей в убийствах по найму, который проявился впервые в Пакистане и в Афганистане.

Так, Беназир Бхутто была убита 14-летним мальчиком, в Хамида Карзая стрелял 12-летний ребенок.

В 2011 г. в Ираке силы безопасности ликвидировали базу организации «Тюр аль-Джанна» («Райские птицы»), существовавшую с 2006 г., в которой детей готовили на роль боевиков-смертников. В 2008 г. иракские военные показали журналистам шесть плачущих арестованных подростков, некоторым из которых не было и 14 лет. Они рассказали, что были завербованы «саудовским» боевиком и должны были взорвать себя.

В 2009 г. расследование, проведенное газетой *Washington Times*, показало, что один из лидеров талибов в Пакистане покупал на роль террористов-смертников детей в возрасте от 7 лет по цене, не превышающей 14 тыс. долл.⁹

Процесс отбора кандидатов в смертники проходит в исламистских образовательных центрах, спонсируемых исламистскими радикалами или находящимися под их влиянием, в мечетях в процессе религиозного обучения и проповедей, в лагерях беженцев и т.д.

Необходимо отметить, что есть различия в тактике использования смертников.

Некоторых используют втемную (когда смертник несет ВУ в определенное место, не зная, что это, а взрыв производится дистанционно с пульта) – чаще всего такая тактика производится с лицами, которые могут проявить колебания. Но если по какой-то причине смертник не решается взорвать себя сам, рядом находится сопровождающий, который осуществляет подрыв.

Следующий этап подготовки – психологическая обработка, или зомбирование.

Подготовку смертников проводят лица, имеющие специальные знания. В случае подготовки смертников из числа исламских радикалов это либо муллы, либо лица с религиозным образованием, которые могут доступно аргументировать необходимость принести себя в жертву.

Как правило, среди смертников, много людей, у которых родственники или супруги погибли в контртеррористических операциях (КТО), пострадавшие от действий официальных властей и т.п., т.е. большая роль отводится именно поиску мотива. Далее в течение периода от нескольких недель до нескольких месяцев идет работа в специальных лагерях, порой в обычных бытовых условиях, частично в молельных домах, в лагерях беженцев. Психологическая обработка обычно сопровождается принуждением к употреблению наркосодержащих и психотропных веществ. Смертников проводят через своего рода обет, клятву, после которой обратный путь невозможен.

К моменту прибытия на место совершения теракта уровень психологической готовности смертника достаточно высок, что позволяет ему избежать подозрений со стороны сотрудников служб безопасности. «Поэтому предотвращение террористических актов, в которых принимают участие смертники, является наиболее сложным участком работы силовых структур»². Вместе с тем отмечается, что имели место случаи, когда для отдельных акций кандидаты в смертники отбирались буквально за одну неделю до проведения террористических акций⁴.

На стадии обучения и подготовки террориста-смертника производится обучение простейшим навыкам обращения с СВУ. Конечно, смертники могут использовать и более сложные взрывные устройства, но те чаще приводятся в действие дистанционно. Программа обучения является индивидуальной, сочетается с близкими исполнителю мотивами.

Период подготовки смертника может быть разным по времени. Сроки зависят от длительности подго-

товки и сложности самой террористической операции: принятие решения по способу реализации теракта (на транспорте, объекты скопления гражданских лиц, стратегические объекты инфраструктуры и т.д.), разработка маршрутов перевозки, доставка ВУ к месту, доставка исполнителей, обеспечение им мест проживания, проход и преодоление режимных мероприятий и т.д.

Важна и конкретная запланированная цель теракта, к примеру, взрыв в месте повышенного скопления гражданских лиц на транспорте или захват заложников, который обычно производится для предотвращения штурма и возможности выдвижения политических или другого рода требований.

Показательными в этом смысле были события 2002 г. на Дубровке с захватом 916 заложников. С. Гончаров, депутат Московской городской думы, полковник в отставке, бывший заместитель командира Группы «А» КГБ –

ФСБ отмечает: «Для того чтобы говорить об уроках «Норд-Оста», нужно вспомнить те истории с захватом заложников, которые были перед этим. Теракт в Будённовске в 1995 г., где боевики в больнице удерживали более 1600 жителей города, по сути, стал предпосылкой трагедии на Дубровке. После того как спецназ, потеряв трёх бойцов, получил из Москвы команду о прекращении операции и предоставлении бандитам возможности уйти, боевики поверили в свою безнаказанность. Они уезжали победителями, размахивая флагами.

В Театральном центре на Дубровке боевики захватили около 900 человек, но на этот раз они были смертниками, готовыми безжалостно расправиться с заложниками»¹⁰.

Важно отметить, что в условиях существования транснациональных сетевых террористических структур, которые могут «передавать» подготовленных смертников для реализации теракта на конкретной территории. Таким образом, специалистами констатируется наличие в любой момент времени резерва подготовленных террористов-смертников.

Теракты с использованием смертников в Центральной Азии

Перечислить все совершенные теракты с использованием смертников в Центральной Азии сложно из-за того, что далеко не все из них попали в официальную статистику и информацию по ним сложно найти в открытых источниках, но они происходили в Казахстане^{11, 12}, Узбекистане^{13, 14} и Таджикистане^{13, 14}.

Данные о терактах с использованием смертников в Киргизии обнаружены не были, однако встречается информация о деятельности ранее неизвестной группировки «Джайшул Махди» («Армия правоверного правителя») и ее причастности к взрывам в синагоге в сентябре и спортзале в

ноябре в Бишкеке, а также в неудавшейся попытке взрыва возле здания милиции в столице в декабре 2011 г.

Имеются данные о том, что граждане Киргизии могут быть использованы в качестве смертников на территории других республик Центральной Азии.

Информации о терактах с использованием смертников на территории Туркменистана в открытых источниках также не была обнаружена.

Наиболее известные запрещенные террористические организации, действующие на территории Центральной Азии: «Исламское движение Узбекистана», «Джамаат моджахедов Центральной Азии», «Хизб-ут-Тахрир аль-

Ислами» («Исламская партия освобождения»), «Таблиги джамаат» («Группа посланников»), «Жайшуль Махди», «Исламское движение Восточного Туркестана», «Организация освобождения Восточного Туркестана», уйгурская «Шарк Азатлык Ташкилати», «Акримий», «Хизб ан-Нусра» («Партия победы», ответвление «Хизб-ут-Тахрир-аль-Ислами»), «Мусулмон биродарлар» («Братья-мусульмане»), «Адолат» («Справедливость»), «Ислам Лашкарлари» («Воины ислама»), «Ислом уйғониш партияси» («Партия исламского возрождения»), «Товба» («Покаяние»), «Джамаат Ансарулла»¹¹; многие из них являются частью международной сети «Аль-Каида».

С середины 2000-х годов государства Центральной Азии начали активное сотрудничество в области противодействия терроризму на уровне СМВД, ОДКБ, ШОС, АТЦ СНГ и т.д.

Однако, как отмечается в докладе Центра антитеррористических программ, «в процессе взаимодействия различных государств Центральной Азии по вопросам противодействия терроризму и экстремизму имели место некоторые разногласия и трения между ними»¹⁵. В частно-

сти, это проявилось в отношениях между Казахстаном и Узбекистаном.

Так, на проходившем в Ташкенте (июль 2004 г.) судебного процесса над лицами, причастными к весенним терактам, некоторыми подсудимыми было сделано признание о том, что они проходили диверсионную подготовку в специальных лагерях, действующих на юге Казахстана. По их словам, данные лагеря использовались для переброски террористов через Азербайджан и Иран в Пакистан. Обучение здесь вели арабские инструкторы. Эти сведения были активно озвучены узбекскими СМИ.

Учитывая сложные отношения между Казахстаном и Узбекистаном, авторы доклада не исключили, что обвиняемые сделали такое признание под давлением сотрудников спецслужб, ведущих следствие по их делу, для дискредитации Казахстана на международном уровне. Так или иначе, но КНБ РК отверг выдвинутые обвинения, заявив, что никаких лагерей боевиков в Казахстане нет. Но в ходе следствия по фактам взрывов в Ташкенте (июль 2004 г.) и после раскрытия в ноябре на территории Казахстана террористической группы «Жамаат моджахедов Центральной Азии» была доказана непосредственная причастность к отмеченным взрывам граждан Казахстана¹⁵.

Смертники как товар

Смертников для использования на территории Центральной Азии готовят в четырех лагерях Пакистана (под Исламабадом, в Кветте, Лахоре и Вазиристане), при этом используется специальная так называемая иракская технология.

В число будущих смертников попадают в том числе выходцы из Казахстана, Узбекистана и Киргизии. Обычно за молодыми мужчинами из Центральной Азии во время обучения в исламском университете в Лахоре тщательно наблюдают, выявляя самых усердных в изучении ислама, подверженных внешнему влиянию,

внушаемых, проявляющих особый интерес к отдельным элементам учения, связанным с жертвенностью и т.д.

После окончания университета отобранных кандидатов в одном из четырех лагерей принудительно подвергают психологической обработке, в результате которой происходит полное подавление воли.

Подготовку производят в основном специалисты из группы «Хаккани» (группировка Хаккани – независимая террористическая организация в Афганистане, в союзе с некоторыми крыльями движения «Талибан» ведущая партизанскую борьбу против правительства и сил НАТО). Сеть «Хаккани» и становится владельцем «живого товара». При этом группировка может использовать подготовленных смерт-

ников в своих целях, передать или продать другим организациям и группировкам, действующим на сопредельных или даже весьма удаленных территориях, в том числе для использования на территории Центральной Азии. Стоимость прошедшего подготовку в Пакистане смертника, по разным оценкам, может доходить до 100 тыс долл.

Приобретенные или переданные смертники используются прежде всего для проведения терактов с целью оказания давления на местные власти, т.е. цели политические и идеологические по характеру. Однако, как указывают специалисты, целью смертников может быть и ликвидация неугодных политических, общественных и религиозных лидеров.

Так, в декабре 2011 г. в провинции Тахар один из «выпускников» университета в Лахоре устранил депутата афганского парламента узбекского происхождения Абдуллу Муталиба Биги, а с ним еще 21 чел.

Для экспертов очевидно, что в использовании смертников в Центральной Азии прослеживается явный афгано-пакистанский след. Не последнюю роль здесь, видимо, сыграло сотрудничество между сетью «Хаккани» и «Исламским движением Узбекистана», благодаря которому была налажена вербовка кандидатов в террористы-смертники среди этнических узбеков, таджиков и киргизов в южных районах Центральной Азии.

Более того, просочившаяся в СМИ информация о том, что властям Киргизии угрожали рядом терактов в Бишкеке с использованием смертников, которую власти объявили «га-

зетной уткой», тем не менее подтверждается достаточно хорошо информированными источниками.

Речь идет о том, что в период президентской выборной кампании в 2011 г. сын экс-президента Киргизии, влиятельный бизнесмен М.Бакиев, угрожая через посредников серией взрывов смертников в Бишкеке, оказывал давление на нынешнего президента Алмазбека Атамбаева. Действительно, семеро смертников, среди которых были этнические киргизы и казахи, были приобретены Бакиевым в собственность через посредников в Таджикистане. Террористы были переброшены из Афганистана на территорию Киргизии, а когда требования лица, их купившего, были выполнены, они были возвращены обратно на территорию Афганистана.

Таким образом, специалисты констатируют наличие к югу от границ России сложившегося рынка смертников, который обладает весьма своеобразными «рыночными правилами» торговли, в частности, до исполнения своего прямого назначения смертники остаются собственностью того, кто заплатил за них деньги. По оперативным данным афганских спецслужб, приобретение смертников покупателями из Центральной Азии еще не приняло массового характера, это больше характерно для самого Афганистана и Пакистана. Однако, по мнению специалистов, этот рынок будет расширяться в сторону Центральной Азии ввиду нарастающей нестабильности и наличия ресурсов, а также исходя из того, что это выгодно ряду геополитических игроков в данном регионе.

Смертники как угроза для Центральной Азии

Страны Центральной Азии являются объектом внимания и действий со стороны международных и

региональных террористических организаций исламистского толка. При этом ими преследуются три цели:

Во-первых, проведение терактов для устрашения властей и побуждению их к принятию конкретных политических решений, а также гражданского населения.

Таким образом достигается дестабилизация ситуации в отдельных странах и регионе в целом, а также на границах с Россией (именно это обстоятельство позволяет использовать местные террористические организации крупными геополитическими игроками, реализующими в регионе Центральной Азии свои интересы).

Так, базой казахстанского исламистского экстремизма являются южные области Казахстана (Чимкентская и Джамбульская). Именно отсюда «миссионеры» движутся на север к практически прозрачной казахстанско-российской границе. Условия функционирования Таможенного союза позволят исламистам практически беспрепятственно проникать в глубинные территории России – Урал и Сибирь¹⁶. С возможным вхождением Киргизии и Таджикистана в Таможенный союз ситуация может усугубиться многократно.

Что касается внутренних факторов, то наряду со сложной социально-экономической ситуацией, огромное значение имеет проблема наркотрафика и наркопотребления, так как именно денежные средства, полученные от продажи афганского героина, идут на финансирование терактов. Кроме того, наркотизация в регионе идет рука об руку с вербовкой новых членов в ряды исламистских организаций, особенно четко это прослеживается в Ферганской долине. Также большое значение имеет проблема коррупции в правоохрани-

тельных органах. В странах Центральной Азии одним из ключевых социальных лифтов для молодежи является служба в армии, которая позволяет отслужившим устроиться на работу в госорганы (в частности, в Казахстане отмечены факты дачи взятки за то, чтобы оказаться в числе военнослужащих). При этом эксперты отмечают проникновение членов исламистских группировок в числе срочников в армию, где они ведут пропагандистскую работу.

Таким образом, армия и военные структуры в целом является одной из мишеней для исламистских радикалов с точки зрения наличия обширной вербовочной базы. Если не будут предприняты соответствующие меры, радикальный ислам может поразить сердцевину государственного аппарата, распространившись в среде госслужащих, последствия могут быть катастрофическими.

Во-вторых, использование международными и региональными исламистскими организациями территории государств Центральной Азии для ведения пропагандистской и подрывной работы на территории третьих государств, в том числе России.

Согласно множеству сообщений в СМИ, на территории Таджикистана и Киргизии имеются перевалочные базы боевиков и схроны оружия, которое может быть переброшено практически в любую точку региона и использовано на территории третьих государств. Имеются возможности переброски, содержания и легализации подготовленных смертников.

В-третьих, использование территории Центрально-Азиатского региона в качестве вербовочной базы, в том числе для вербовки смертников.

Таким образом, в Центральной Азии с учетом все более разрастающейся салафитской формы исламизма и усиления влияния исламистской пропаганды, дестабилизации обстановки, особенно в отдельных районах Ферганы, требуется серьезное внимание, пока ситуация не зашла далеко, как это имеет место в Ираке, на Северном Кавказе. Необходимо также учитывать связь с событиями в Сирии. Как только ситуация в Сирии начнет стабилизироваться, то в страны Центральной Азии будет переброшен уже ненужный там, «отработавший» контингент, частично завербованный здесь¹.

К примеру, заявления группировки моджахедов «Ансар аль-Дин», подозреваемых в связях с «Аль-Каидой», пока не проводившей акций в Казахстане, но уже выпустившая ряд видеозаявлений с критикой его властей, в которых боевики утверждают, что как только они одержат победу в Афганистане, «сферой их интересов» станет Центральная Азия, в частности Казахстан. Уйгурские боевики из группировки «Исламская партия Туркестана», воюющие сейчас в Сирии против Башара Асада, возвращаются в Китай, и не исключено, что оттуда они проникнут и на территорию Центральной Азии.

В середине июня 2013 г. в афганской провинции Кундуз были задержаны 5 членов ИДУ, причастных к подготовке атаки смертников. Согласно информации, циркулирующей в СМИ, как минимум двоих из них планировалось использовать в качестве смертников. На допросе они рассказали, что прошли подготовку по осуществлению атаки на территории лагеря боевиков, находящегося в пакистанском районе Северный Вазиристан.

23 июня в сирийском городе Алеппо были задержаны граждане Туркменистана, в числе которых находился командир подрывников одного из отрядов «Аль-Каиды», прошедший подготовку «под Ашхабадом в отряде Шейха Мурада, затем он был переброшен в Стамбул», а оттуда в Сирию.

Таким образом угроза проникновения боевых элементов, в том числе смертников нелегальных исламистских группировок в Центральную Азию, стала весьма осязаемой. Это в равной мере относится и к России.

Совершенно очевидно, что «без системы государственных мер, направленных на пресечение этой экспансии, силами и средствами только одних спецслужб вряд ли возможно решение задачи по противодействию террористическим формам утверждения идей исламского фундаментализма, в том числе с применением террористов смертников»⁴. Необходимы меры, направленные на улучшение социально-экономического положения населения, демократизацию местных режимов и т.д. Ведь в местных культурах не заложенные те элементы, которые могут быть использованы радикальными исламистами в своих целях. Их поддержка базируется исключительно на социальной неустроенности населения и недовольстве властью. И конечно, необходимы серьезные усилия по налаживанию более тесного взаимодействия между странами региона, направленного на борьбу с исламистским терроризмом. Как отмечает В.П.Журавель, «необходимо совершенствовать механизмы реализации возрастающей роли государственно-частного партнерства предупреждения терроризма, в вопросах пресечения распространения его идеологии и пропаганды, препятствовать радикализации на этой основе настроений в различных слоях общества, недопущения массового рекрутирования в террористические организации»¹⁷.

Очевидно, что борьба с терроризмом и со смертниками, как одним из инструментов – это не столько выявление потенциальных «живых бомб», сколько выявление инфраструктуры, которая их вербует, готовит, поддерживает, доставляет на место совершения теракта, контролирует. Вместе с тем специалисты отмечают, что противодействие терроризму более успешно в тех случаях, когда удастся найти и использовать имеющиеся внутренние противоречия среди них¹⁸.

В этой связи необходимо проводить:

- постоянные профилактические мероприятия, выявлять ячейки сетей, их нейтрализацию, пресечение распространения нелегальной ваххабитской литературы;

- режимные мероприятия в регионах, где создается повышенный

уровень социальной и конфессиональной напряженности;

- соответствующую подготовку сотрудников специальных служб и органов правопорядка, включая развитие агентурной сети;

- мониторинг и анализ информации;

- работу гражданских властей по образованию и воспитанию населения и разъяснения опасности религиозного экстремизма;

- выявление потенциального контингента такого рода, который может представлять угрозу государственной и общественной безопасности;

- подготовку специалистов по проведению КТО;

- объективную оценку эффективности контртеррористической деятельности на основе проведенных мероприятий.

В качестве вывода необходимо подчеркнуть, что фактор использования смертников с целью давления на власти центральноазиатских государств становится все более значимым с каждым годом. Его роль будет увеличиваться по мере втягивания государств Центральной Азии в новый формат отношений с глобальными геополитическими игроками в период вывода сил *ISAF* и НАТО из Афганистана, так как региональные и транснациональные радикальные исламистские организации склонны рассматривать местные власти как сателлитов Запада.

Аналогичным образом ситуация может развиваться и на тех территориях Российской Федерации, которые вплотную примыкают к Казахстану, там, где традиционно силен ислам – Северный Кавказ, Поволжье, регионы Западной Сибири и т.д., а также в российских мегаполисах, где сконцентрирована инфраструктура власти и проживает наибольшее количество трудовых мигрантов-выходцев из Центральной Азии и Кавказа, недовольных своим экономическим положением и социально-правовым статусом.

Примечания

¹ Александров А. Сирия – последний рубеж? // URL: <http://csrc.su/articles/22>

² Соснин В., Нестик Т. Феномен терроризма с использованием смертников: социально-психологическая интерпретация // URL: <http://psyfactor.org/lib/terror20.htm>

- ³ Журавель В.П. Террористы-смертники: проблемы противодействия // Право и безопасность. 2010. № 3 (36).
- ⁴ Оторбаев У. Террористы-смертники – кто они? // URL: <http://www.easttime.ru/analytic/1/3/992.html>
- ⁵ Терроризм – это болезнь // НВО. 2004. 14 мая.
- ⁶ Террористки-смертницы – кто они? // URL: <http://echo.msk.ru/programs/beseda/22786>
- ⁷ Мальшиев В. Вумен-терроризм: женщины-смертницы как политическое явление (анализ) // URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1132990020>
- ⁸ Зубков К. Не плачь, мама – я стал шахидом // URL: <http://gzt.ru/world/2006/03/08/211827.html>
- ⁹ Цит. по: Сухаренко А. Живые бомбы // URL: http://sartracc.ru/print.php?print_file=Pub/suharenko%2807-04-10%29.html
- ¹⁰ Трагедия без срока давности // Парламентская газета. 2012. 26 октября – 1 ноября.
- ¹¹ Подкопаева М. Новые угрозы в Центральной Азии // Суть времени. 2012. № 3. 7 ноября.
- ¹² Уваров А. Терроризм в Казахстане: насколько реальна угроза // URL: <http://russkie.org/index.php?module=fullitem&id=24221>
- ¹³ Saidazimova G. Uzbekistan: Effect of Tashkent Explosions Still Felt Two Years Later // Radio Free Europe / Radio Liberty. 2006. 27 March // URL: <http://www.rferl.org/content/article/1067140.html>
- ¹⁴ Kimmage D. Analysis: Kazakh Breakthrough on Uzbek Terror Case // Radio Free Europe / Radio Liberty. 2004. 15 Nov. // URL: <http://www.rferl.org/content/article/1055882.html>
- ¹⁵ Специфика проявлений терроризма и экстремизма в Центральной Азии: итоги 2004 года // URL: <http://studies.agentura.ru/centres/cap/report2004>
- ¹⁶ Уваров А. Терроризм в Казахстане: насколько реальна угроза // URL: <http://russkie.org/index.php?module=fullitem&id=24221>
- ¹⁷ Журавель В.П. Современные проблемы противодействия международному терроризму // Обозреватель–Observer. 2010. № 5. С. 12.
- ¹⁸ Журавель В.П. Олимпийские игры – объект для террористов // Обозреватель–Observer. 2011. № 4. С. 64.

Подписка на 2014 г.

**на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие

36789 — на год

Роль ООН в мировом развитии

Анжела Железнова

Место ООН в глобальной экономизации международных отношений

Многообразие цивилизации и всеохватывающая глобализация, отражающаяся в мировой политике как концентрированное выражение экономических интересов, прежде всего развитых стран, ставит человечество перед необходимостью взаимодействия культурных цивилизаций через общепринятые принципы в рамках международных договоренностей в системе международной организации, такой как ООН.

Мировое сообщество в настоящее время характеризуется таким понятием, как глобальная экономизация международных отношений в целом и международных организаций в частности.

Современный мир, как единое целое, нуждается в политике обеспечения порядка (в нынешних условиях

даже больше экономического порядка), а не в осуществлении властных полномочий. Ответом на все происходящие в мировом сообществе вызовы и угрозы должно быть общее осознанное и целенаправленное строительство нового миропорядка, направленного на планомерное развитие взаимоотношений.

По данному поводу можно привести высказывание Генри Киссинджера, который полагает, что «война с терроризмом – не только преследование террористов. Прежде всего это защита представившейся ныне уникальной возможности перестроить международную систему», ибо, «как это ни парадоксально, терроризм вызвал к жизни чувство всемирного единения, чего не удавалось добиться теоретическими призывами к новому мировому порядку»¹.

Сегодня мир должен признать единство и целостность человечес-

ЖЕЛЕЗНОВА Анжела Таировна – аспирант кафедры «Мировая экономика» Дипломатической академии МИД России, старший специалист 1-го разряда, департамент протокола Правительства РФ. E-mail: angela.a5005@gmail.com

Ключевые слова: ООН, ЭКОСОС, устойчивое развитие.

ких взаимоотношений и утвердить раз и навсегда механизм, способный воплотить этот фундаментальный принцип в жизнь².

В данном контексте представляется необходимым реформирование ООН для усиления ее влияния на происходящие процессы, расстановку сил в мире и помощи в развитии стран и регионов.

Однако чтобы роль ООН в мире была основополагающей, необходимо осуществить комплекс мер, надеющихся ее правом более жестко и оперативно реагировать на угрозы национальной и международной безопасности.

В настоящее время эти угрозы имеют отношение к проблемам экологии, международных экономических отношений, функционирования мировой экономики и международных финансов, внутренних конфликтов в отдельных странах в тех случаях, когда их последствия непосредственно угрожают интересам других государств. Налицо необходимость укрепить материальную, финансовую, так и военно-техническую базу деятельности ООН или дополнить ее системой действующих на тех же принципах региональных организаций интеграционного типа.

Попытка поддержать баланс сил без ООН контрпродуктивна. Можно предположить, что если ООН прекратит свою деятельность, то в мире может начаться третья мировая война.

Специфика современного момента заключается в том, что воззрения государств-членов на реформу ООН порой отличаются кардинальным образом.

По мнению большинства экономически развитых стран Запада,

«идеальная» ООН должна возглавляться восприимчивым к западному воздействию Генеральным Секретарем с усиленными властными полномочиями при расширенной роли Секретариата по выработке решений. Понятно, что при сохранении 80-процентной укомплектованности Секретариата ООН гражданами западных государств (что обусловлено, в частности, их соответствующими взносами в бюджет Организации) управляемость этого главного органа практически гарантирована.

В повседневной деятельности и особенно в рамках обсуждаемых реформенных преобразований остро стоит проблема лидерства как в мировой экономической системе, так и в системе политической.

Эта тема в ООН становится все более актуальной, поскольку западные страны настойчиво стремятся придать Секретариату ООН несвойственные ему функции в самых разных сферах. Вокруг всех этих аспектов развернулась жесткая борьба, от исхода которой будет зависеть, насколько работа обновленной ООН станет учитывать национальные особенности различных стран, в том числе и российские, и стран с растущей экономикой, особенно в условиях современного глобального финансово-экономического кризиса.

Относительно развития международных экономических отношений, как значимой части глобального мира, а также роли и места стран с растущей экономикой можно привести пример из российской практики.

Созданные в России в докризисный период финансовые резервы позволили пройти кризис без потерь для уровня жизни населения.

Социальные обязательства были выполнены в полном объеме.

В разгар кризиса были значительно повышены пенсии и другие социальные выплаты. Об этом заявил заместитель министра здравоохранения и социального развития России Ю.Воронин, выступая в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке на 50-й сессии Комиссии социального развития.

Таких масштабных акций в тот период не проводила ни одна страна.

В 2010 г. удалось обеспечить рост реальных денежных доходов населения на 5,1%, а безработицу уменьшить на 11%.

В 2011 г. реальные денежные доходы населения выросли еще на 0,8%. Полностью восстановлен докризисный уровень рынка труда. Ю.Воронин подчеркнул, что в 2011 г. Российская Федерация заняла 3-е место среди ведущих экономик мира по росту валового внутреннего продукта (4,2%) и 4-е место – по росту промышленного производства (4,7%).

«Результат хороший, но пока российская экономика восстановилась от докризисного уровня только на две трети», – добавил глава делегации, выступая по пункту повестки дня, посвященному борьбе с бедностью в контексте ключевого направления в деятельности Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС), да и всей системы ООН – Целей развития тысячелетия (ЦРТ).

Замминистра привлек внимание к тому, что, по классификации ООН, Россия входит в

число стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала.

К 2015 г. реальные денежные доходы населения увеличатся по сравнению с 2010 г. почти в 2 раза. Денежные доходы малообеспеченных групп населения будут увеличиваться быстрее за счет более высоких темпов роста заработной платы низкооплачиваемых категорий работников.

Перед Российской Федерацией стоит задача решить проблему бедности до конца текущего десятилетия.

Эта работа будет вестись по двум направлениям:

- содействие росту экономической активности и мобильности трудоспособного населения с целью выведения семей работающих граждан из числа бедных;

- создание эффективной системы поддержки уязвимых групп населения, способствующей повышению их социально-экономической активности.

В 2011 г. в 17 регионах России начался эксперимент по предоставлению помощи бедным группам населения на условиях социального контракта, когда предоставление социальной помощи семье увязывается с участием ее трудоспособных членов в программах занятости.

С 2012 г. эта система будет основной во всех регионах страны³.

ООН – инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития

Сегодня международные экономические отношения как система и мировая экономика как совокупность, все в большей степени опираясь на потенциально растущие национальные экономики, определяют политические возможности страны в мировом сообществе. Само мировое сообщество полностью зависит от развития международных экономических отношений и мировой экономики.

Формы международных экономических отношений, такие как интеграционные процессы, миграция капитала и рабочей силы, международные финансовые и валютно-кредитные отношения, развитие ТНК, деятельность международных организаций и т. д., стали основой всего глобализирующегося мирового сообщества. Мировой финансово-экономический кризис – неоспоримое свидетельство этому.

В связи с этим созрела необходимость реформирования как международных экономических отношений в целом, так и их форм.

Каждая из форм международных экономических отношений сейчас так или иначе регулируется системой ООН и ее структурных организаций. Нет ни одной международной организации, которая не помогала бы экономизации и развитию международных отношений.

Так, ТНК выступают за усиление роли ООН как посредника в продвижении «общественно-частного» партнерства (речь идет о практике, принятой в последнее время западными правительствами, когда некоторые отрасли (вроде образования или здравоохранения) отдаются на откуп частным фирмам, а платит за это государство⁴).

Страны третьего мира могут считать, что ООН должна иметь больше возможностей для регулирования в мировом масштабе и оказывала бы помощь их развитию.

Однако несмотря на споры о том, как именно ООН должна обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие, все – государства, ТНК и гражданское общество – согласны в главном: ООН – подходящий инструмент для регулирования в целях устойчивого развития.

Как известно, структурно ООН опирается на три столпа:

– Совет Безопасности (политическое крыло);

– специализированные агентства (круг их вопросов – экономическая и физическая инфраструктура для деятельности капитала);

– Генеральная Ассамблея. При этом ЭКОСОС – самая важная орга-

низация Генеральной Ассамблеи, особенно в части обеспечения устойчивого социально-экономического развития.

Совет Безопасности зависит от права вето пяти постоянных членов. Тесное взаимодействие трех из них – США, Англии и Франции – началось еще в колониальную эпоху. Конец холодной войны сделал их практически хозяевами Совета Безопасности, тогда как Россия и Китай, тоже имеющие право вето, находятся в некоторой зависимости от этих стран, так как именно США для Китая – страна номер 1 в сбыте ее экспортной продукции, а для России – ЕС.

Специализированные агентства делятся на две группы:

– первая – управляет финансовыми организациями мирового капитала: Всемирным банком (ВБ), Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирной торговой организацией (ВТО);

– вторая – обеспечивает физические условия для действия мирового капитала, устанавливая необходимые стандарты, нормы, правила и научно-технические предпосылки.

Сюда входят такие организации, как: ЮНЕСКО, Всемирная метеорологическая организация, Всемирная организация интеллектуальной собственности и множество других.

Их отношения с ООН определяются специальными соглашениями по условиям сотрудничества.

Экономические организации – ВБ, МВФ и ВТО – не обязаны подчиняться наблюдению, руководству или контролю Генеральной Ассамблеи.

Основы деятельности этих организаций таковы, что они всегда подконтрольны пяти

крупнейшим развитым странам мира. В целом эксперты руководят остальными агентствами, поскольку считается, что для этого требуются прежде всего специальные знания.

Эти организации экспертов могут взаимодействовать с правительствами, частными кор-

порациями, научно-исследовательскими институтами и другими производителями знаний, например университетами. Их задача – обеспечить научную поддержку и помощь специализированным экономическим агентствам в накоплении капитала во всемирном масштабе.

ЭКОСОС – центральный орган ООН по координации управления устойчивого развития социально-экономической деятельности

Роль ЭКОСОС можно полностью оценить, только приняв во внимание всю структуру ООН. Союзники – победители во Второй мировой войне – составили план построения ООН. В послевоенную эпоху она должна была выполнять важнейшие задачи:

- восстановление разоренной войной Европы;

- восстановление разрушенной войной мировой инфраструктуры⁵.

США, растущая империалистическая держава, к концу Второй мировой войны играли одну из важнейших ролей в создании ООН. США настояли на включении экономического развития как важнейшего принципа в Хартию ООН и организовали ЭКОСОС при Генеральной Ассамблее для целей экономического развития.

Экономический и социальный Совет ООН, оторванный организационно от экономических, политических и идеологических частей ООН, стал, и продолжает быть, сборным пунктом самых важных действий мирового капитала в национальном и планетарном масштабе. Он делает это, сводя вместе государства – развитые и развивающиеся, ТНК, научные и технические организации, улаживая разногласия, разрабатывая и проводя юридические,

организационные и идеологические правила послевоенного мироустройства.

Такая работа по своей природе весьма нелегка и сопровождается постоянными противоречиями и спорами.

ЭКОСОС оказывается очень кстати для улаживания разногласий и укрепления всемирной власти. Для этого он организует региональные комиссии, специальные комиссии и консультации с неправительственными организациями. Именно в этой «теплице» были выращены «теории зависимости» и критика «развитых экономик» послевоенной эпохи; здесь обсуждаются проблемы окружающей среды, прав человека и демократического развития; тут стоит круглый стол, за которым «развитые» и «неразвитые» страны торгуются об условиях «развития».

Эти дискуссии помогли похоронить старое послевоенное «развитие» и переформировать отношения «государство – ТНК – гражданское общество» после 70-х годов. Таким образом, послевоенное «развитие» переросло в новое устойчивое развитие⁴.

На современном этапе одним из средств улучшения деятельности ООН по содействию социально-экономическому развитию и реформи-

рованию системы международных экономических отношений является обеспечение надлежащей координации работы ее структурных подразделений, которая должна быть достигнута прежде всего путем улучшения осуществления Экономическим и Социальным советом ООН функции координирования (возложенной на него Уставом Организации), принятия решений, возможности регулировать международные экономические отношения через механизм международного согласования и формирования элементов мировой экономики в целом и в отдельных странах.

С этой целью представляется целесообразным максимально разгрузить повестку дня ежегодных сессий Совета за счет устранения из них второстепенных и малозначительных вопросов, которые могли бы рассматриваться другими органами ООН, например, функциональными комиссиями ЭКОСОС. Результаты их исследований и конкретные предложения по их решению могли бы непосредственно передаваться на рассмотрение и утверждение Генеральной Ассамблеи ООН. Можно также предусмотреть возможность прямой передачи Генеральной Ассамблее докладов и резолюций Комиссии по правам человека, Комиссии по положению женщин, Комиссии социального развития и некоторых других функциональных комиссий ЭКОСОС.

Такой подход позволит ЭКОСОС сосредоточить больше внимания на проблемах координации, сократит количество времени и стадий рассмотрения различных вопросов, ка-

сающихся прежде всего системы международных экономических отношений. Несомненно, что такая постановка вопроса является достаточно интересной.

По крайней мере, его реализация позволила бы отчасти сгладить противоречивый характер двойственной функции ЭКОСОС: как центрального органа по координации и как органа по управлению социально-экономической деятельностью ООН. Кроме того, анализ глав IX и X Устава ООН и Правил процедуры функциональных комиссий ЭКОСОС действительно подтверждает легитимность этой идеи.

Однако ее претворение в жизнь не должно становиться самоцелью, и соответствующие вопросы необходимо решать, учитывая их практическую целесообразность и возможные последствия. В противном случае деятельность ЭКОСОС как целостного представительного органа ООН может превратиться в фикцию, а громада глобальных проблем мировой экономики вообще может размыть всю значимость и эффективность ЭКОСОС.

Еще одним требованием, соблюдение которого позволило бы повысить эффективность работы органов и организаций системы ООН в области оказания помощи социальному и экономическому развитию, является обеспечение специализации их деятельности. ЭКОСОС следует постоянно следить за тем, чтобы запланированные органами и учреждениями ООН мероприятия осуществлялись на практике в четко определенных пределах, обусловленных их спецификой, чтобы не происходило втор-

жение одних органов или специализированных учреждений в сферы компетенции других.

ЭКОСОС и другие координационные органы, получая доклады от всех звеньев системы ООН о проделанной работе, должны использовать имеющиеся у них возможности корректировать при необходимости действия, нарушающие границы специализации, путем принятия соответствующих решений и рекомендаций.

В рамках ООН также должна быть приостановлена практика создания новых органов, что в большинстве случаев не вызывается необходимостью и ведет к такому положению, когда подразделениям ООН трудно избежать дублирования и наладить надлежащую координацию своей деятельности.

Генеральной Ассамблее и ЭКОСОС следовало бы принять за правило не создавать новые вспомогательные органы, не ликвидировав существующие. Требуемые решения вопросы необходимо распределять между уже функционирующими подразделениями системы ООН, избегая излишнего дробления крупных проблем. Кроме того, должны быть определены четкие критерии, определяющие действительную необходимость создания вспомогательных органов и оптимальные сроки их существования.

При этом, безусловно, следует учитывать сложившуюся специализацию органов и организаций системы ООН

и не перегружать их несвойственной им работой.

В связи с этим не совсем обоснованными представляются решения ЭКОСОС, в соответствии с которыми Комиссия по правам человека получила право оказывать помощь Совету в координации деятельности органов и учреждений ООН в области прав человека. В настоящее время в ее компетенцию входит практически весь диапазон общих вопросов по данной проблеме. Как следствие, Комиссия не всегда способна уделять должное внимание выполнению тех своих обязательств, которые связаны с процессом составления проектов конвенций и других документов, посвященных регламентации правового положения личности.

Можно предположить, что решению многих из указанных выше проблем могло бы способствовать принятие в рамках ООН единого документа, определяющего процедуру выработки и одобрения органами ООН документов нормативного характера или хотя бы закрепляющего ее основные принципы и этапы.

Несомненно, что объем стоящих перед ЭКОСОС задач неуклонно растет. По мере упрочения мира эта тенденция, очевидно, будет еще более возрастать. Поэтому при пересмотре Устава ООН представляется целесообразным разделить нынешний ЭКОСОС на два самостоятельных органа – по экономическим и по социальным вопросам.

Представленные предложения политической модернизации мировой экономической системы и всего мирового сообщества, направленные прежде всего на содействие мировому социально-экономическому развитию в условиях глобализации международных экономических отношений, свидетельствует о том, что процесс взаимозависимости и координации усилий миро-

вого сообщества по решению частных и общих проблем является императивом всей системы современных международных отношений.

Примечания

- ¹ *Киссинджер Г.* Наше близорукое видение мира // Компас. 2000. № 5. С. 3–7.
- ² Путь к процветанию человечества. Заявление Международного сообщества бахаи по случаю 50-летия Организации Объединенных Наций. М., 1995 // URL: <http://www.bahai.ru/teaching/histurn.shtml>
- ³ URL: <http://www.un.org/russian/news/f>
- ⁴ *Д'Соуза Р.* Что такое ООН: Устойчивое развитие – дорогостоящее путешествие в никуда? / пер. А. Никоновой // URL: <http://left.ru/2002/23/oon73.html>
- ⁵ *Серегин Н.С.* К 60-летию Организации Объединенных Наций // Право и политика. 2005. № 10. С. 94.

**Подписка на 2014 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие
36789 — на год

Европа: от устойчивого развития к стабильному

Алексей Гусев

XX в. принес человечеству немало благ, связанных с бурным развитием научно-технического прогресса, и в то же время поставил жизнь на Земле на грань экологической катастрофы. Рост населения, интенсификация добычи природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ, приводят к коренным изменениям в окружающей среде и отражаются на самом существовании человека.

Появление централизованной и структурированной экологической политики характерно для XX в. прежде всего из-за использования индустриальной модели потребления ресурсов, что привело в последние несколько десятилетий к небывалой деградации природной среды во всех европейских странах. Однако именно они одними из первых отметили, что благоприятное для человека состояние окружающей природной среды является одной из составляющих высокого качества жизни.

Масштабность экологических проблем вызвала соответствующую реакцию на различных уровнях европейского и мирового сообществ. Появление «зеленых» партий, начавших свою деятельность с разовых акций протеста, а затем превратившихся в определенную политическую силу, их высокая активность, стало ответом на возросший уровень движений гражданского общества.

ГУСЕВ Алексей Александрович – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. *E-mail:* alexeyguseff@yandex.ru

Ключевые слова: Европейский союз, экологическая политика, национальное регулирование, охрана окружающей среды.

На уровне государственных и международных институтов произошло осознание необходимости проведения централизованной структурированной экологической политики, цель которой – снижение масштабов загрязнения природной среды в Европе за счет введения жестких стандартов на все виды выбросов и сбросов, а также стимулирование внедрения ресурсосберегающих технологий.

Экологическая политика Европейского сообщества

Европейское сообщество в последние 50 лет осуществляло собственную политику по охране окружающей среды¹. За этот период Сообществом, а позднее и Европейским союзом, были проведены значительные по масштабу природоохранные мероприятия, создана правовая база контроля, регулирования и координации экологической деятельности государств – членов ЕС, разработаны и внедрены новые подходы к защите и улучшению качества окружающей среды. ЕС является одним из лидеров в природоохранном сотрудничестве как на европейском континенте, так и в мире. При этом экологическая политика и деятельность Союза неразрывно связана с глобальными мероприятиями в сфере защиты окружающей среды, в том числе проводимыми под эгидой ООН.

Защита окружающей среды является одним из приоритетов в деятельности ЕС наряду с другими направлениями европейской интеграции. Союз обладает полномочиями по международному сотрудничеству в экологической сфере и в области защиты окружающей среды.

Изначально учредительный договор не предоставлял Европейскому сообществу полномочий по охране окружающей среды. Сообщество лишь косвенно затрагивало природоохранную сферу.

Однако в связи с обострением экологического кризиса на Европейском континенте возникла необходимость осуществления собственных экологических мер на уровне Сообщества.

В 70-х годах на заседании глав государств Европейского сообщества были приняты решения о развитии деятельности организации по защите окружающей среды. При этом положения учредительного договора не были пересмотрены, а компетенция структур Сообщества в области охраны окружающей среды по-прежнему отсутствовала. Поэтому его деятельность в экологической сфере стала осуществляться за счет реализации дополнительной компетенции, предоставленной статьями учредительного договора.

Следует выделить пять этапов формирования экологической политики в Европе.

Первый этап (1957–1971 гг.) характерен отсутствием компетенции у стран Европейского сообщества в сфере окружающей среды.

В этот период проводились лишь единичные факультативные мероприятия. Первоначально сфера деятельности «окружающая среда» не была выделена Римским договором 1957 г. как часть общеевропейской интеграции. Однако вопросы экологии определяли границы правового

регулирования создания общего рынка стран Европейского экономического сообщества (ЕЭС), что, например, отражается в ст. 36 договора, которая позволяет государствам-членам вводить ограничения на импорт, экспорт, транзит в товарном обороте по соображениям экологической безопасности. В целом, несмотря на отсутствие общей политики в данной сфере, Сообщество было подготовлено к расширению своей деятельности в экологическом направлении. Проблемы окружающей среды затрагивались в большей степени вторичным правом Сообщества, особенно в документах, направленных на осуществление сельскохозяйственной и энергетической политики стран ЕЭС.

Второй этап (1972–1985 гг.) связан с проведением начальных мероприятий по защите окружающей среды странами Европейского сообщества, появлением первых программ действий в этой сфере, начальным развитием правового регулирования в области экологии.

В 1972 г. Совет глав правительств стран – членов ЕЭС принял решение о расширении компетенции Сообщества в новых областях, в том числе в области окружающей среды. Однако в первичное право Сообщества изменения внесены не были. Все решения в новой сфере деятельности принимались через статьи Римского договора 1957 г., которые позволяли ЕЭС для достижения целей Сообщества предпринимать действия в сферах, не обозначенных в учредительном договоре. Подобное расширение компетенции получило название «эффект перелива».

Регулирование новой области интеграции проводилось в основном изданием директив – актов гармонизации права государств-членов.

ЕЭС присоединилось к ряду важнейших международных конвенций по охране окружающей среды, например, Конвенции об охране дикой флоры и фауны и природных мест обитания в Европе (1979 г.), Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.), Международному соглашению по тропической древесине (1983 г.).

Таким образом, второй этап прошел под знаком становления политики Сообщества в отношении окружающей среды и разработки основных положений её правового регулирования.

Третий этап (1986–1991 гг.) можно охарактеризовать как закрепление компетенции в области охраны окружающей среды за институтами Европейского сообщества. Единый европейский акт (1986 г.) внёс изменения в договор об учреждении ЕЭС (1957 г.). В нем впервые были определены цели и задачи, принципы и направления политики Сообщества по охране окружающей среды. В отношениях между Европейским сообществом и его государствами-членами был внедрён принцип субсидиарности, что означает, что Сообщество осуществляет свою деятельность в области экологии в той мере, в которой цели экологической политики могут быть реализованы на его уровне лучше, чем отдельными государствами-членами. Во вторичном праве наблюдается рост правового регулирования природоохранной дея-

тельности на основе регламентов – актов экологического законодательства государств-членов.

В этот период первостепенное значение для Сообщества имели вопросы внедрения системы оценки возможного воздействия на окружающую среду, экологического мониторинга, распространения экологической информации и обеспечения доступа общественности к ней и особенно финансирования природоохранных мероприятий. На данном этапе становление политики Европейского сообщества, касающейся окружающей среды и её правового регулирования, в основных чертах завершилось.

С 1972 г. было принято около 200 законодательных актов, регулирующих проблемы промышленных отходов, загрязнения воды и воздуха. Характерной чертой этого периода был вертикальный и секторальный подход к экологическим проблемам, на нем базировались первые программы действий Сообщества по защите окружающей среды.

Четвертый этап (1992–2002 гг.) – это совершенствование экологической политики Европейского союза. За это время были обозначены основные рамки текущей экологической политики за счет институционального закрепления вопросов экологической политики и проблем окружающей среды в договорах ЕС.

Договор о Европейском союзе (1992 г.) внёс коррективы. В дальнейших договорах размещение положений, касающихся окружающей среды, изменилось, но смысл остался тем же.

Сегодня цели и задачи политики ЕС в отношении окружающей среды

формулируются следующим образом:

- сохранение, защита и улучшение состояния окружающей среды;
- забота о защите здоровья людей;
- достижение рационального использования природных ресурсов;
- содействие на международном уровне мерам, направленным на решение региональных и глобальных проблем охраны окружающей среды.

Важно отметить, что экологическая политика ЕС носит «сквозной» характер, что было закреплено Маастрихтским договором (Декларацией № 20).

Деятельность Европейского союза в области охраны окружающей среды обусловлена тремя особенностями:

- экологическая компетенция ЕС является совместной с государствами-членами;

- экологическая деятельность ЕС неразрывно связана с другими направлениями европейской интеграции;

- экологической деятельности ЕС присуще пересечение двух сфер, т.е. полномочия в области охраны окружающей среды предоставляются организации учредительным договором для достижения целей экологической политики ЕС, а также для достижения целей поддержания функционирования внутреннего рынка, так называемый «дуализм компетенции».

В совместной с государствами-членами компетенции в области экологии отражается вышеупомянутый принцип субсидиарности.

Маастрихтским договором были определены требования к текущим программам действий ЕС в области

охраны окружающей среды, а также прописан ряд положений, касающихся финансирования природоохранных мероприятий. Принцип субсидиарности был выведен из экологических статей, став одним из общих принципов деятельности Союза, тем самым распространившись на всю совместную компетенцию.

Вступление в силу Амстердамского договора внесло ряд изменений в договор о ЕС и другие договоры, касающиеся Европейского союза, а также заложило начало для еще более широкой трансформации и развития экологического законодательства. Договор подтверждал следование принципам «устойчивого развития» и обозначал намерения в дальнейшем проводить мероприятия по охране окружающей среды. Кроме того, экологическая интеграция стала обязательной для всех членов и кандидатов на вступление в ЕС.

Для сравнения: Ниццкий договор (2001 г.), целью которого являлось проведение назревшей институциональной реформы в ЕС, не предусматривал никаких значительных изменений в области охраны и защиты окружающей среды.

В связи с обязательным характером экологической интеграции, ЕС была разработана система экологической сертификации (*Green Star System*), которая была принята в 1998 г. на сессии Европейского союза в Кардиффе в рамках программы «Партнерство для интеграции».

Одними из первых под ее действие подпали энергетическая, транспортная и сельскохозяйственная политика ЕС. Далее этот вид интеграции распространился на политику развития внутреннего рынка,

рыболовство, промышленную и финансовую сферы.

В правовое регулирование защиты окружающей среды, осуществляемого ЕС, подпали такие виды мероприятий, как экологическая стандартизация, оценка антропогенных и техногенных воздействия на окружающую среду, сбор и обработка экологической информации, мониторинг состояния окружающей среды, экологическая сертификация, экологический менеджмент и экологический аудит, развитие механизма финансирования и защита экологических прав.

Таким образом, середина 90-х годов XX в. характеризуется выделением экологической политики как одного из приоритетных направлений деятельности Европейского союза. Более того, с 1998 г. Европейской комиссией и Европейским советом в Вене (11–12 декабря 1998 г.) была обозначена цель на интеграцию вопросов окружающей среды во все направления политики Европейского союза.

К мероприятиям ЕС стал применяться «горизонтальный» подход, для которого главным принципом является учет всего спектра отраслей, вызывающих загрязнения окружающей среды.

Пятый этап (2003 г. – по настоящее время). В настоящее время экологическая деятельность ЕС осуществляется на основе экологической компетенции, предоставленной статьями договора о ЕС, а экологическая деятельность неразрывно связана с другими направлениями деятельности Европейского союза.

На современном этапе в ЕС проводится совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды.

Обновлению подверглись акты, закладывающие правовую базу системы сбора и обработки экологической информации, мониторинга окружающей среды, экологической сертификации, проведения оценки воздействия на окружающую среду, механизма финансирования экологических мероприятий. Предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области эколо-

гической стандартизации и сертификации.

Значимым моментом является включение экологической политики и защиты окружающей среды в проект Конституции ЕС².

Показательно, что со времени подписания Маастрихтского договора Европейский союз постепенно превращается и в экологический союз. ЕС принимает многочисленные директивы по охране окружающей среды, которые его государства-члены должны инкорпорировать в национальное право.

Экологическая политика Европейского союза

Н и один регион мира, даже такой мощный, как Западная Европа, не может рассматриваться вне теснейшей связи с другими регионами и развитием всей мировой политической и экологической обстановки. Более того, окружающая среда стран Европейского союза и их политическая позиция во многом опираются на взаимоотношения со странами других континентов и зависят от них. Диапазон инструментов и механизмов экологической политики, применяемых ЕС, значительно расширился с начала развития этого направления европейской политики.

В настоящее время вопросами охраны окружающей среды на уровне Европейского союза занимаются: Европейская комиссия, Европейский парламент, Европейский совет и Европейское агентство по окружающей среде (ЕАПОС), которое было организовано в 1990 г.

Постановлением об учреждении ЕАПОС и Европейской сети экологической информации и наблюдений (ЕСЭИИН) предусматривалось, что

данные организации будут функционировать для получения ЕС и государствами-участниками, а также странами, не являющимися членами ЕС, объективной и достоверной информации и для осуществления мер по защите окружающей среды, а также для надлежащего информирования общественности. В деятельности данных организаций активное участие принимают: Европейский инвестиционный банк, комитет регионов и экономический и социальный комитеты.

Начало единой экологической политики Европейского союза было положено на Парижском совещании глав государств и правительств Европейского экономического сообщества (*European Economic Community*) в 1972 г., на котором была принята декларация, ставшая концептуальным обоснованием общей европейской экологической политики.

Финансовые принципы определены программой *LIFE* (финансирование проектов по окружающей среде), фонды которой для проведения

мероприятий и осуществления проектов по защите окружающей среды доступны странам – участницам ЕС, а также на определенных условиях и третьим странам³. Дополнительное экономическое содействие оказывает Европейский инвестиционный банк.

Принципы, общие для всех государств – членов ЕС, можно свести к следующим основополагающим положениям:

- сходство многих экологических проблем в европейских государствах;
- обязательность выполнения совместно принятых решений;
- стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнениями;
- согласованные и единые позиции на международных переговорах.

Масштабность экологических проблем, которые они затрагивают, отражается в функционировании институтов Европейского союза⁴.

Деятельность Европейского совета, Европейской комиссии, Европейского парламента, Европейского суда, Счетной палаты также затрагивает проблемы окружающей среды.

С 1993 г. в ЕС существует и специальный орган, занимающийся вопросами окружающей среды – Европейское агентство по окружающей среде (*European Environment Agency – ЕЕА*) – учрежденный Регламентом 1210/90, который одновременно является и уставным документом учреждения. Агентство взяло на себя уникальную в своем роде функцию – сбор и анализ данных о состоянии окружающей среды на континенте.

С 90-х годов XX в. в экологической политике ЕС обозначился отход от прямого администрирования к более гибким формам, которые включают

элементы рынка⁵, например торговля квотами, сокращение выбросов парниковых газов и «элементы партиципативного управления: принцип «разделенной ответственности» между участниками, такими как правительство, бизнес, общественность и потребители.

Более того, по Орхусской конвенции (1998 г.) граждане Европейского союза также должны быть привлечены к природоохранной деятельности, задействованы в подготовке, мониторинге и контроле за нарушением экологических норм. Население имеет право на информацию, право на участие в подготовке правовых актов, а также право обращаться в суд по вопросам защиты окружающей среды.

На результаты реализации экологической политики Европейского союза влияют факторы проводимой социально-экономической политики.

Экономические факторы экологической политики ЕС. На ухудшение экологической ситуации в Европе влияют факторы, действующие в разных сферах и с различным масштабом воздействия. Среди них можно выделить:

- макроэкономическую политику, приводящую к экстенсивному использованию природных ресурсов;
- инвестиционную политику, ориентированную на развитие ресурсоемких секторов экономики;
- неэффективную отраслевую политику;
- несовершенное законодательство;
- отсутствие эколого-сбалансированной долгосрочной экономической стратегии;

– недоучет косвенного эффекта от охраны природы;

– стремление к получению значительной и быстрой прибыли от эксплуатации или продажи природных ресурсов, прежде всего нефти, газа, леса и руды.

Безусловно, что учет экологических требований ведет к росту цен по сравнению с реальной оплатой труда, покупательная способность населения при этом уменьшается. Таким образом, все будет происходить так, как если бы издержки на борьбу с загрязнением окружающей среды изымали из ресурсов, которыми располагают люди, чтобы покупать товары. Здесь проявляется еще одно свойство современного «техногенного» мышления – ориентация на получение быстрых дивидендов. Негативные экологические последствия таких результатов обычно проявляются в будущем и общий эколого-экономический ущерб оказывается несоизмеримо больше краткосрочных выгод.

Рыночные факторы экологической политики ЕС. Рыночные факторы в виде налогов, субсидий, торговых разрешений, как правило, закладываются в цену продукта или услуги, образуя тем самым скрытые затраты, обеспечивающие реализацию экологической, социальной и экономической политики.

Гибкие рыночные факторы эффективны для применения во всех приоритетных областях экологической политики (борьба с изменением климата, сохранение биологического разнообразия, защита окружающей среды и здоровья человека, а

также устойчивое и рациональное использование природных ресурсов).

Они стимулируют производителей и потребителей на смену поведения в пользу эффективного использования природных ресурсов, а также развитие и разработку инновационных природосберегающих технологий. Помимо этого, данные механизмы отвечают целям устойчивого развития и Лиссабонской программе.

Опираясь на доклад Агентства, можно привести следующую классификацию современных действующих рыночных механизмов:

– *торговые разрешения*, введенные для достижения снижения выбросов, например квоты на выбросы CO₂, или использования природных ресурсов, например квоты на рыбную ловлю;

– *экологические налоги*, введенные для изменения цен и, таким образом, политики потребителей и производителей;

– *экологические взносы*, введенные, чтобы полностью или частично покрыть расходы на экологические службы и меры по сокращению таких проблем, как загрязнение водных ресурсов и захоронение отходов;

– *экологические субсидии и льготы*, созданные для стимулирования развития новых технологий, новых рынков экологических товаров и служб, а также для достижения высоких уровней защиты окружающей среды компаниями;

– *схемы ответственности и компенсации*, цель которых – ввести адекватные компенсации за последствия деятельности опасной для окружающей среды, а также для ис-

пользования средств предотвращения и восстановления ущерба.

Практический опыт наглядно показывает, что наиболее эффективно использовать комбинирование этих факторов. Доля использования рыночных факторов значительно возросла с середины 90-х годов, особенно это касается налогов, взносов и торговых разрешений. Большинство мероприятий не выходило за рамки ЕС, включая десять новых государств-участниц, ассоциированных и переходных государств в Центральной и Восточной Европе (Румыния, Болгария и ряд балканских стран). Размеры оплаты и взносов, в основном за загрязнения воды и воздуха, исчисляются на достаточно низком уровне в соответствии со способностью каждой из данных стран платить. Некоторые страны добровольно согласились ввести налоги на отходы и использование ресурсов.

Скандинавские страны и Нидерланды, ранее всех начавшие использовать экологические налоги, до сих пор остаются на лидирующих позициях. Германия и Великобритания достигли значительного прогресса в этой области с середины 90-х годов.

Спектр использования экологического налогообложения за последние годы значительно расширился. Лишь небольшая часть налогов осталась неизменной: налог на свалки отходов, пошлины на разработку общераспространенных полезных ископаемых (песка, гравия, камня).

На уровне Европейского союза торговля квотами на выбросы CO_2 ведется на самом высоком уровне. Торговая схема начала функционировать с января 2005 г. В ряде стран ЕС действуют схожие модели торгов-

ли квотами, например: в Германии и Великобритании – на CO_2 ; в Нидерландах – на NO; в Эстонии, Исландии, Италии и Португалии – на рыбную ловлю.

В дальнейшем в Европейском союзе планируется введение таких факторов, как ценовая политика (согласно Водной рамочной директиве ЕС), система дорожных взносов, возросшего использования торговли сертификатами на электричество, вырабатываемое альтернативными источниками, безопасными для окружающей среды.

Все это свидетельствует о том, что роль и количество использования рыночных факторов в экологической политике ЕС в последующие годы только возрастет в основном за счет значительной эффективности используемых форм и моделей.

Следует отметить, что использование определенных экологических налогов, льгот и субсидий является общим для всех членов ЕС. Кроме того, каждая страна индивидуально может вводить дополнительные элементы экологического налогообложения.

Правовые факторы. В этой области существует обширная система экологического законодательства, нормы которой успешно реализуются на практике. Необходимо отметить, что ЕС является мировым лидером в проведении экологической политики. Однако было бы преувеличением констатировать, что на Европейском континенте решены все экологические проблемы. Имеется целый ряд нерешенных проблем охраны окружающей среды: снижается биологическое разнообразие

флоры и фауны на континенте, истощаются запасы питьевой воды, уменьшаются площади лесов и т.д. Ухудшение экологической ситуации на территории Европы происходит под воздействием ряда факторов, прежде всего правовых, экономических и политических.

Согласно Амстердамскому договору, Европейский союз руководствуется следующими правовыми принципами экологической политики:

– *принцип предупреждающего действия*, т.е. деятельность Союза направлена на предупреждение, профилактику загрязнения или иного ущерба окружающей среде. Угроза ущерба окружающей среде должна быть учтена заранее, до принятия решения;

– *принцип предосторожности*, смысл которого состоит в том, что недостаток результатов научных исследований по конкретной проблеме не может являться причиной отмены или отсрочки мероприятий ЕС по профилактике загрязнения окружающей среды. Не всегда можно с точной уверенностью предсказать негативное влияние на окружающую среду, но даже при наличии гипотетической возможности экологического нарушения необходимо применять природоохранные меры;

– *принцип ликвидации последствий и возмещение ущерба окружающей среде*. Этот принцип обязывает при невозможности избежать ущерба окружающей среде минимизировать, сдержать распространение и устранить его в кратчайшие сроки;

– *виновник ущерба платит* – ущерб оплачивается теми, кто его

причинил. Расходы на превентивные меры, очистку и компенсацию за загрязнения ложатся на виновников. Этот принцип отражает повсеместно наблюдаемую тенденцию, состоящую в том, что методы финансового стимулирования более эффективны, чем наложение каких-то обязательств или запретов, следовательно, административные меры проигрывают в своей эффективности инструментам, разработанным на рыночной основе.

Принципы, общие для всех государств – членов ЕС, можно свести к следующим положениям:

– сходство экологических проблем в европейских государствах;

– обязательность выполнения совместно принятых решений;

– стремление к унификации мероприятий по борьбе с загрязнениями;

– согласованные и единые позиции на международных переговорах.

Таким образом, экологическая политика ЕС должна учитывать имеющееся разнообразие экологических проблем в разных регионах Европейского союза и реализовывать разные принципы проведения экологической политики: правовые, экономические, политические и социальные.

Правовые, экономические, социальные и экологические аспекты должны быть равноправными как при формировании экологической политики, так и в процессе принятия решений.

Главной формой реализации экологической политики ЕС является управление природными системами и природными механизмами, основанное на комплексном, научном

подходе, на тщательной и всесторонней оценке воздействия человеческих проектов на окружающую среду в настоящем и будущем, а целевой установкой и критерием управления природными системами должно стать достижение динамического равновесия между социально-экономическим развитием и уровнем устойчивости природных систем и их качественным состоянием.

Европейским союзом в качестве приоритетных стратегий экологической политики активно используются стратегии сохранения окружающей среды, которые включают в себя стратегию государственного регулирования, стратегию дерегулирования, стратегию национального контроля и стратегию наднационального контроля.

Стратегия государственного регулирования. В функции национального регулирования экологической сбалансированного хозяйствования входят следующие основные задачи:

- разработка принципов финансирования природоохранных мероприятий;
- развитие институциональной структуры целевого резервирования финансовых и кредитных ресурсов;
- формирование рынка экологических услуг;
- настройка рыночных механизмов экономическими инструментами;
- совершенствование правовой базы с учетом специфики экономических и экологических целей и закрепление системой программных и прогнозных документов стратегии

действий долгосрочного характера, целевых и лимитирующих показателей экологически обоснованного устойчивого развития.

В широком смысле национальное регулирование представляет собой вмешательство государства в частную деятельность для защиты общественных интересов⁶.

Стратегия дерегулирования.

Проведение политики дерегулирования позволяет изменить средства и механизмы государственного вмешательства, найти баланс между экологическим качеством и экономической конкуренции, что является в то же время следствием повышения ответственности государств за охрану окружающей среды.

Трудно определить взаимосвязь между либерализацией экономики, дерегулированием и защитой окружающей среды. Тем не менее действия в ряде секторов экономики, где использовались методы дерегулирования, нанесли окружающей среде непоправимый ущерб, например в результате увеличения транспортных потоков. В то же время конкуренция дает положительные результаты.

Именно в этом контексте политика дерегулирования связана с защитой окружающей среды.

В рамках ЕС политика дерегулирования ведется на различных, но взаимосвязанных уровнях.

Дискуссии о наднациональном вмешательстве при передаче части суверенитета органом ЕС также можно рассматривать в плане проведения политики дерегулирования. Одновременно на экологическую по-

литику Евросоюза стала воздействовать концепция устойчивого развития, в результате чего был принят ряд коммунитарных директив ЕС. Однако в целом экологическая политика ЕС носила и носит характер в основном запретительных мер и контроля за их исполнением.

Стратегия национального контроля. Согласно принципу subsidiarity каждое государство ЕС может выбирать те меры и способы контроля, которые помогут лучше выполнить функцию сохранения окружающей среды и экологической безопасности. Но в основном все страны используют командно-контрольные функции.

Так, в Великобритании система действует, опираясь на уголовное и общее право, главным контролирующим органом является Агентство по окружающей среде, которое работает с 1996 г. В его распоряжении находятся самые разнообразные средства воздействия на нарушителей правил и стандартов⁷.

В других странах ЕС существует система штрафов, причем штрафы и налоги являются дополнением к законам о прямом государственном регулировании.

Во Франции такие налоги существуют с 1968 г. и используются на цели экологической политики⁸.

В ФРГ налоги вводит администрация земель, которая использует доходы на покрытие коммунальных затрат и улучшение качества окружающей среды (почвы, воды, атмосферного воздуха)⁹.

В Нидерландах, Бельгии, Испании и Португалии аналогичная ситуация¹⁰.

Стратегия наднационального контроля. Европейская комиссия предложила странам ЕС принять новую Директиву о контрольных функциях Европейского союза¹¹ по охране природных ресурсов и сохранению окружающей среды Европейского континента, в которой будет делаться упор на контрольные наднациональные функции.

Государства – члены ЕС в рамках стратегии наднационального контроля должны осуществлять мониторинг экологического качества природной среды и выработать программы улучшения состояния окружающей среды при соблюдении принципа гласности и проведения всесторонних консультаций между странами.

В целом Еврокомиссия выступает за менее «дирижистский подход» к решению стратегических задач контроля состояния окружающей среды на континенте.

В основе стратегии наднационального контроля ЕС в настоящее время используются рыночные механизмы экологических штрафов в дополнение к количественному регулированию, например, выбросов, сбросов и концентраций загрязняющих веществ, а также за счет введения общих стандартов качества природной среды.

Стратегическим направлениями системы регулирования процесса сохранения окружающей среды стран ЕС должна стать разработка и внедрение оптимальных эксплуатационных параметров и нормативных требований устойчивого развития.

В качестве основных направлений экологической политики в настоящее время в Европейском союзе

получили распространение следующие направления:

- оценка состояния окружающей среды;
- качество исследования в сфере биологического и ландшафтного разнообразия;
- совершенствование системы экологического образования;

– реализация Всемирной хартии природы;

- декларация о сохранении флоры, фауны и среды их обитания;
- европейская политика в области экологической безопасности и проблемы утилизации промышленных и бытовых отходов.

Таким образом, переход от Концепции устойчивого развития Европейского сообщества к Стратегии стабильного развития Европейского союза представляет собой фактически формирование новой экологической политики, направленной на конкретные проблемные области сохранения окружающей среды. Переход на новую экологическую политику рассчитан на долгосрочную перспективу.

Примечания

- ¹ Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рандерс Й. За пределами роста // М.: Прогресс. Пангея, 1994.
- ² Проект Конституции ЕС // URL: <http://www.europa.eu.int>
- ³ European Environment Agency. Copenhagen, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- ⁴ Европа: вчера, сегодня, завтра. Институт Европы РАН. М.: Экономика, 2002.
- ⁵ Европа в мировой политике // Актуальные проблемы Европы. М., 2003.
- ⁶ Halman L. Political Value Change in Western Democracies // Tilburg University Press, 2007.
- ⁷ Dalton R.J., Rohrschneider R. Transitional Environmentalism: Do Environmental Groups Cooperate Globally? // Center for the Study of Democracy. Research Monograph Series, 1999.
- ⁸ Jan H. Jans European Environmental Law. L., 2002. P. 23–24.
- ⁹ Case C-217/97, Commission v. Germany. 1999 ECR I-05087.
- ¹⁰ European Environment Agency. 2006. // Copenhagen, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2007.
- ¹¹ Быть ли Соединенным штатам Европы? // Комитет «Россия в объединенной Европе». М.: R.U.E, 2003.

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ <http://www.rau.su>
BSERVER E-mail: observer@ru.ru

Энергетические отношения на Ближнем Востоке

Александра Чувараян

Ближний Восток – один из самых динамичных и этнически разнообразных регионов мира и одновременно мировых центров роста напряжённости между странами. Энергетическая политика игроков на Ближнем Востоке обусловлена необходимостью обеспечения своей энергетической безопасности в условиях жёсткой конкуренции за энергоресурсы как стратегически важный компонент экономического развития. Для того чтобы выделить интересы ключевых игроков Ближневосточного региона, необходимо провести сравнительную характеристику между странами – экспортёрами и странами-импортёрами нефти и газа, а также проанализировать политику «третьих» сторон.

Общие энергоресурсы Ближнего Востока оцениваются 802, 1 млрд барр.¹

Саудовская Аравия владеет 265, 4 млрд барр., Иран – 154 млрд барр., Ирак – 141 млрд барр., Кувейт – 101, 5 млрд барр., ОАЭ – 98 млрд барр.¹ (табл. 1).

Страны Ближнего Востока суммарно производят 26, 9 млн барр. нефти и нефтепродуктов в день (для сравнения Россия – около 12 млн барр.)².

Крупнейшим потребителем ближневосточных ресурсов являются США, Япония, Китай, Германия, Южная Корея. За последние годы роль КНР значительно возросла в регионе, поэтому именно Китай становится игроком «номер два» на рынке ближневосточных энергоресурсов. Следует отметить,

ЧУВАРАЯН Александра Асватуровна – соискатель Дипломатической академии МИД России. E-mail: alexandra.chuvarayan@gmail.com

Ключевые слова: энергетическая политика КНР, ЕС, США, России; Ближний Восток, энергетическая безопасность.

что рост потребления энергоресурсов в КНР растёт более чем на 6% ежегодно.

США импортируют ежегодно 3, 878 млн барр., при этом цифра импорта нефти с Ближнего Востока и стран ОПЕК достигла 2, 334 млн барр., что составляет около 70% от общего объёма структуры импорта³.

Китай импортирует из стран Ближнего Востока 949 млн барр. ежегодно, что составляет 51% от общей структуры импорта нефти в КНР⁴.

Таблица 1

Статистические данные ОПЕК по ближневосточным разведанным запасам нефти (2012 г.)⁵.

Страна	Нефть, млн баррелей
Саудовская Аравия	265,405
Иран	154,580
Ирак	141,350
Кувейт	101,500
ОАЭ	97,800
Катар	25,382
ОМАН	5,500
Всего по Ближнему Востоку	796,845

В связи с современным переформатированием Ближнего Востока и политическими процессами, связанными с участием США в геостратегическом переделе региона, возник термин «Большой Ближний Восток» (*Greater Middle East*), который ввёл Дж.Буш во время саммита Большой восьмёрки в 2004 г.

Большой Ближний Восток включает арабские страны, страны Центральной Азии, Южного Кавказа, Турцию, Иран, Афганистан и Пакистан, т.е. почти весь мусульманский мир, кроме мусульманских стран Юго-Восточной Азии.

Комплекс противоречий в области энергетической политики на Ближнем Востоке является продолжением политического кризиса в регионе в целом, и его необходимо рассматривать как продолжение геополитического конфликта интересов ключевых игроков региона – США, ЕС, КНР, России.

Стратегические интересы и энергетическая политика США

Соединенные Штаты Америки присутствуют в регионе с 1925 г., когда были обнаружены значительные запасы нефти и создано государство Саудовская Аравия.

В 1945 г. страны подписали соглашение «Пакт Куинси», в котором говорится о стратегическом партнёрстве и военном протекторате США над Саудовской Аравией. Анг-

лосаксонские компании в лице консорциума «Семь сестёр» работал и на территории всех стран Ближнего Востока, включая Ирак, Иран, вплоть до деколонизации и национализации правительствами этих стран своего нефтяного сектора. После национализации энергетического сектора США долго пытались повлиять на те ближневосточные страны, которые не давали доступа к своим энергетическим рынкам (Ливия, Ирак, Иран), но холодная война усугубляла картину, потому что СССР являлся поставщиком оружия на Ближний Восток и частично контролировал регион. После распада СССР стали выдвигаться теории разделения Ближнего Востока, так как контролировать раздробленный регион для США было бы гораздо легче.

Одним из теоретиков деления Ближневосточного региона по этническому признаку является американский учёный Бернард Льюис, советник по ближневосточным вопросам администрации Дж. Буша. В статье *Rethinking the Middle East* говорится о том, что понятие «Ближний Восток» с распадом СССР должно быть кардинально переосмыслено и предложена его новая карта⁶.

Льюис говорит о:

- целесообразности отделения от Сирии территорий, населенных друзами и алавитами, сделав их самостоятельными мини-государствами;

- необходимости основать карликовое маронитское государство на территории соответствующих районов Ливана;

- создании независимого Курдистана из регионов Турции, Ирака, Сирии и Ирана, населенных курдами;

- отделении районов Ирака, населенных шиитами, для создания там независимого государства;

- создании независимого арабского государства в Иране (провинция Хузестан), на территории которой расположена большая часть иранских нефтяных месторождений;

- разделении Пакистана с выделением независимого Белуджистана и объединения пуштунских районов, лежащих по обе стороны афгано-пакистанской границы в единое государство⁶.

Б. Льюис отмечает: «Наиболее радикальным средством противостояния фундаментализму является «ливанизация». Большинство государств Ближнего Востока – Египет здесь является исключением – являются недавними и искусственными конструкциями, весьма уязвимыми для данного процесса. Если центральная власть в государствах Ближнего Востока ослабнет, то исчезнет последняя сила, удерживающая государственное единство. Ведь в этих странах нет ни развитого гражданского общества, ни приверженности к государству-нации, ни общей идентичности. Тогда государство дезинтегрируется, как это случилось в Ливане, в хаотическое скопление борющихся друг с другом сект, феодов, регионов и партий»⁶.

Льюис считает, что сейчас Ближний Восток живёт в историческое время, когда у государств есть шанс «осознать ответственность за своё будущее» и обеспечить будущие поколения материальными благами, пользуясь своим достоянием».

США отдают себе отчёт в том, что интеграция Ближнего Востока – идея утопичная ввиду многих факторов.

Единое арабское государство – это миф, в который, возможно, кто-то верит, но в силу исторически сложившейся картины на Ближнем Востоке он нецелесообразен, и такого сценария США не позволят. Действительно, после окончания холодной войны США – это единственная держава, которая в настоящее время может реально влиять на расстановку сил на Ближнем Востоке. И она не позволит ни одному из государств сконцентрировать в своих руках политическую и военную мощь, способную изменить политическую картину региона.

Каковы же современные интересы США на Ближнем Востоке, и почему идея создания Большого Ближнего Востока настолько активно пропагандируется западными СМИ?

– В рамках общей внешней политики США стремление включить в Большой Ближний Восток страны Среднего Востока и страны Азии подтверждает приоритет долговременного военного и экономического присутствия США в регионе, обеспечение стратегической близости своих военных баз к границам Китая, Ирана, Пакистана, стран СНГ. Цель – недопущение роста доминирования этих стран в долгосрочной перспективе.

– Обеспечение США национальной энергетической безопасности за счёт гуманитарных интервенций в Ирак, Ливию и другие государства идёт под эгидой установления демократических режимов, а также борьбы с терроризмом, которая лишь предлог для продвижения стратегических интересов США в Евразии.

Ни одно государство, на территории которого осуществлялись подоб-

ные интервенции и демократические войны, лучше жить не стало.

Терроризм в Афганистане непрерывно растёт, там прочно обосновались международные террористические организации, которые нацелены, в первую очередь, на государства Центральной Азии и Кавказ.

Такие исламистские группировки, как «Таблиге джамаат», «Нурджулар», «Хизб ут-Тахрир», «Ахль ас-Сунна ва Джамаа», «Исламское движение Узбекистана», «Исламское движение Таджикистана» и другие в последнее время вовлекли в свои ряды значительное число граждан СНГ, в том числе России, а также Европы и США.

Зб.Бжезинский по вопросу о роли Ближневосточного региона в стратегии США отмечает, что государства от Казахстана и Азербайджана до Саудовской Аравии являются почти все ресурсодобывающими странами, где сконцентрированы крупнейшие месторождения мирового значения. А так как доступ к энергоносителям по разумным ценам жизненно важен для трёх наиболее динамичных в экономическом отношении регионов Северной Америки, Европы и Восточной Азии, то «стратегическое господство над этой зоной, пусть даже замаскированное соглашениями о сотрудничестве, было бы определяющим с точки зрения мировой гегемонии преимуществом»⁷. Активное продвижение США своей внешней политики на Большом Ближнем Востоке нацелено также на создание благоприятных режимов для работы транснациональных корпораций (ТНК), как это было и во времена существования «Семи сестёр».

Стратегия национальной безопасности США 2010 г. в части присутствия своего контингента в Ираке и в регионе в целом отмечает, что: «США будут продолжать наращивание своего гражданского контингента для обеспечения стратегически важных интересов в регионе. Мы меняем наши отношения в соответствии с интересами других стратегических партнеров в регионе»⁷.

При этом в Стратегии подчеркивается: «До тех пор, пока мы зависим от углеводородов, нам необходима уверенность в своей энергетической безопасности и свободном обращении энергоресурсов на мировом рынке (...) Если этого не происходит, то наша зависимость от энергопоставок будет продолжать подрывать нашу безопасность и могущество. Это сделает нас уязвимыми к перебоям энергопоставок и даст материал для манипуляций со стороны других стран в будущем»⁷.

США возглавляет блок НАТО, члены которого тоже стремятся к обеспечению своей энергетической безопасности и активно заявляют об этом.

Так, стратегическая концепция *Active Engagement, Modern Defense* 2010 г. подчеркивает, что обеспечение энергетической безопасности и свободного функционирования инфраструктуры станет одним из приоритетов блока в XXI в. В связи с тем, что «усиливается зависимость стран-членов от стратегической инфраструктуры, транспорта и транзитных путей,

по которым проходит международная торговля, а также зависит энергетическая безопасность... некоторые страны НАТО будут более зависимы от импорта углеводородного сырья и транзита для покрытия внутреннего спроса на энергию. . . Ввиду того что большая часть мирового потребления энергоресурсов транспортируется из-за рубежа, то возрастает возможность нарушения энергопоставок... Возрастающий спрос на энергоресурсы будет значительно влиять на планирование и операционную деятельность НАТО»⁸.

Документ *NATO 2020: assured security, dynamic engagement analyses and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO* (17. 05. 2010) раскрывает положения стратегической концепции альянса в части энергетики и подтверждает мысль о том, что защита энергетической инфраструктуры является важнейшей задачей альянса, а в случае нападения на транзитные пути поставок либо запланированных атак НАТО будет предпринимать соответствующие меры⁹. Иными словами, НАТО признает, что на сегодняшний день энергетическая безопасность всё ещё остаётся под юрисдикцией национальных государств, но в случае угрозы бесперебойному функционированию международного энергетического рынка либо обеспечению национальной безопасности стран-членов НАТО альянс будет предпринимать адекватные действия.

Стратегические интересы и энергетическая политика Европейского союза

Европейский союз имеет давние отношения со странами Ближнего Востока на двусторонней осно-

ве. На современную политику ЕС в регионе оказывает влияние сложный комплекс как интересов, так и исто-

рических проблем. Евросоюз привлекают стратегически важные энергоресурсы, но в отличие от интересов США энергетика не является ключевой областью его интересов в регионе. ЕС стремится обозначить собственную роль на Ближнем Востоке и самостоятельно принимать внешнеполитические решения на Евразийском континенте.

Стратегический приоритет региональной и глобальной безопасности. США с их военными ресурсами и влиянием на мировые процессы часто не координируют свою внешнюю политику в регионе с интересами Евросоюза (включая вопросы безопасности), но ЕС это не устраивает. Кроме того, энергетическая безопасность Европейского союза не является стратегически зависимой от экспорта энергоносителей из стран Ближнего Востока (менее 10%), поэтому стратегически важным вектором внешней политики ЕС является глобальная и региональная безопасность: угрозы терроризма, права человека, угроза военного столкновения по палестинско-израильскому направлению, традиционные режимы арабских стран, угроза распространения ядерного оружия. При этом стоит отметить, что ЕС после активных дебатов всё-таки поддержал войну в Ираке, де-факто поддерживает развитие и цели «арабской весны» и пытается принимать активное участие в реформах стран Ближнего Востока наряду с США. Очевидно, что в случае обострения ситуации по ядерной программе Ирана ЕС встанет на сторону США и будет активно «давить» Иран по иракскому и ливийскому сценарию.

В Стратегии европейской безопасности (2003 г.) еще Х.Солана отмечал, что «Вторая важнейшая тема – это близкое соседство Ближневосточного региона с ЕС. Ближневосточный вопрос является крупным вызовом и должен стоять в центре нашей стратегии соседства»¹⁰ с рядом расположенными странами, в том числе странами Ближнего Востока.

Участие в посткризисном демократическом строительстве Ирака. Война в Ираке 2003 г. показала неоднозначность отношений ЕС и США. Раскол среди стран ЕС на тех, кто принял участие в войне и тех, кто не послал свои войска в Ирак, продемонстрировал отсутствие единства среди членов ЕС.

В состав коалиционных сил в Ираке вошли военнослужащие 15 из 27 стран ЕС, из которых до 2004 г. членами ЕС были только Великобритания, Италия, Испания, Нидерланды, Дания и Португалия.

ЕС видит свою задачу в Ираке в том, чтобы «помочь стране использовать эффективно собственные ресурсы»¹¹.

В 2011 г. выходят «Стратегия ЕС в отношении Ирака» и «Многолетняя индикативная программа», направленные на укрепление иракских политических институтов и создание демократической системы управления.

Одной из важнейших целей сотрудничества является помощь беженцам и перемещённым лицам. На это ЕС (2006–2009 гг.) ассигновал 145 млн евро.

В качестве важной задачи сотрудничества ЕС рассматривает и содействие в восстановлении системы образования в стране, которая понесла тяжёлые потери после 2003 г. В

октябре 2003 г. на Мадридской конференции при участии ЕС было принято решение выделить 33 млрд долл. на его восстановление, из которых 1 млрд предоставила Великобритания и 1,5 млрд другие страны ЕС. Франция платить отказалась, а Европейская комиссия предоставила 518,5 млн евро.

В ноябре 2006 г. ЕС и Ирак подписали Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, которое определяло его масштабы и интенсивность.

Помощь Евросоюза Ираку в 2003–2008 гг. составила 933,1 млн евро в форме грантов. До 2004 г. она предоставлялась через иракское отделение Международного фонда реконструкции, однако после того как деятельность фонда в Ираке была свёрнута, дальше шла на двусторонней основе. На период 2009–2010 гг. Европейская комиссия выделила Ираку 65,8 млн евро¹¹.

В 2010 г. ЕС и Ирак подписали Меморандум о взаимопонимании в вопросах стратегического партнёрства в энергетической сфере, который касался вопросов подключения газовых ресурсов Ирака к снабжению Европы и помощь ЕС Ираку в реформировании его энергетики.

Ведутся также переговоры о подписании Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве.

Участие в ближневосточном урегулировании. Европейский союз участвует наряду с США, Россией и ООН в «ближневосточном квартете» палестино-израильского урегулирования, и эта проблема является одной из ключевых в его внешней политике.

ЕС рассматривает решение проблемы отношений между Израилем и

Палестиной в качестве «стратегического приоритета». Как записано в Европейской стратегии безопасности, без решения этой проблемы «решение других проблем Среднего Востока имеет мало шансов на успех»¹².

«Стратегия построения государственности на Ближнем Востоке» – документ, разработанный Х.Соланой и комиссаром ЕС по международным отношениям Б.Ферреро-Валднером, – основывается на нескольких ключевых позициях ЕС по отношению к ближневосточному урегулированию. Мир на Ближнем Востоке – это стратегическая цель политики ЕС в регионе. При этом говорится, что любые израильские поселения могут существовать лишь на основе принципов мирного урегулирования, соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН, а также Арабской мирной инициативы и достигнутых предыдущих договорённостей¹³. Особо отмечается роль в палестино-израильском урегулировании («квартете») США. ЕС даёт однозначную позицию по квартету, подтверждая свою приверженность и политическую волю по «поддержке Правительства США в его текущих инициативах по посредническим усилиям в урегулировании ближневосточного кризиса»¹³. Как видно, Россия не упоминается нигде, а признаются инициативы США и их доминирующая роль в квартете. Далее, рекомендации лежат в плоскости построения палестинской государственности, где Евросоюз выступает с инициативой поддержки палестинцев и оказания помощи в построении демократической Палестины, а также поддержке палестинской экономики и проведении реформ

для развития палестинских экономических, финансовых и государственных институтов.

Стратегия присутствия ЕС на Ближнем Востоке строится на налаживании отношений между Европейским союзом и исламским миром, а также возобновления переговоров по иранской ядерной программе.

По исламской проблеме считается, что легализация исламских партий и их вовлечение в политические процессы в регионе является более безопасной альтернативой их нелегальному существованию, усиливающему влияние фундаментализма на жизнь исламских стран и мусульманских общин в самой Европе. Единственный район Ближнего и Среднего Востока (БСВ), с которым отношения ЕС, с известной долей упрощения, можно назвать лишёнными больших проблем, объединяет группу стран, куда в рамках Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) входят Саудовская Аравия, Кувейт, ОАЭ, Оман, Катар и Бахрейн. К этой же категории стран можно отнести и Йемен.

Здесь основными для внешней политики ЕС остаются вопросы соблюдения прав человека и сохраняющиеся на неформальном уровне связи стран Залива с террористическими организациями.

Что касается иранской ядерной программы, то после войны в Ираке (2003 г.) переговоры возглавил ЕС и было подписано Парижское соглашение, где Иран обязался предоставить гарантии мирного характера своей ядерной программы и временно отказаться от работ по обогащению урана.

Инициатива ЕС определялась, в первую очередь, стремлением предотвратить возможность военного решения конфликта, что соответствовало европейскому подходу к политике – решать конфликтные ситуации не с помощью силы, а путём переговоров. Эти различия чётко проявились в неприятии Францией и Германией американского метода решения проблемы Ирака (1993 г.). Евротройка была основным каналом переговоров с Ираном до весны 2005 г., когда премьер-министром Ирана был избран М.Ахмадинежад, который отверг все уступки Западу.

Инициатива в решении иранской проблемы перешла к регулярным встречам представителей США, России, Китая, Франции, Германии и Великобритании («Группа шести») без участия Ирана, который мог контактировать со своими оппонентами в рамках переговоров с МАГАТЭ при участии Х.Соланы (от ЕС).

В июне 2006 г. «Группа шести» предложила Ирану начать прямые переговоры, но Иран заявил, что вести их он будет только в случае, если ему не будут предъявляться предварительные условия, в частности в отношении прекращения работ по обогащению урана.

СБ ООН в июле 2006 г. принял резолюцию № 1696, требовавшую от Ирана к 31 августа прекратить все работы по обогащению урана. Иран продолжал переговоры с МАГАТЭ, а США продолжили обнародование данных о приближении Ирана к созданию ядерного оружия.

Потеря ЕС инициативы ведения переговорного процесса с Ираном свела его роль к дублированию американской позиции. Свяzano это с

тем, что ЕС пытается обозначить собственную внешнюю политику, но входит в противоречие с зависимостью от США и НАТО.

Экономические интересы в торговле со странами Ближнего Востока. За последние пять лет экономические связи ЕС со странами БСВ растут, хотя их место в объеме торговли ЕС остаётся на уровне 4% для импорта и 7% для экспорта¹⁴.

Доля импорта нефтепродуктов из региона составила в 2008 г. 11,2% от общего объема импорта ЕС этой группы товаров. Для большинства стран региона ЕС является крупнейшим импортёром.

Нефть, на которую приходится свыше 80% продаж стран региона, направляется в основном в страны Дальнего Востока и США.

Крупнейшим торговым партнёром ЕС в регионе является Саудовская Аравия, на которую приходится

свыше четверти объема торговли ЕС с БСВ. Второе место в торговле ЕС с регионом занимают ОАЭ, что определяется большим объемом экспорта ЕС в эмираты, который в 2008 г. составил 31,7 млрд евро.

На сегодня экономические и политические отношения ЕС с Ираном, который занимает третье место в торговле ЕС с регионом, поддерживаются на не слишком высоком уровне. С 2002–2005 гг. действовало Соглашение о торговле и сотрудничестве, действие которого было прекращено после заявлений Ирана о возобновлении ядерной программы. Иран не является членом ВТО, что определяет отсутствие между ЕС и Ираном соглашения о торговле. Хотя Иран – это 4 страна в мире по добыче нефти, импорт в ЕС энергоносителей в 2008 г. составил 2,7% от общего объема импорта ЕС. Многие европейские компании проводят политику санкций в отношении Ирана.

Стратегические интересы и энергетическая политика Китайской Народной Республики

Основой всех дипломатических отношений в мире КНР считает успешное и взаимовыгодное сотрудничество, гармоничный путь развития и невмешательство во внутренние дела государств, уважение их суверенитета. Современные интересы КНР на Ближнем Востоке целесообразно рассматривать в рамках эволюции общего внешнеполитического курса, а также прагматичной модели экономического сотрудничества.

Премьер Госсовета КНР Чжоу Эньлай во время выступления в Египте (1964 г.) выделил основные принци-

пы отношений государства со странами Ближнего Востока, которые впоследствии стали основными принципами китайско-арабского взаимодействия:

- поддержка национальной независимости арабских стран и ведение борьбы против империализма, а также старых и новых колонизаторов;
- поддержка политики нейтралитета и неприсоединения арабских стран;
- поддержка единства арабских стран в выборе пути развития;
- невмешательство во внутренние дела, выработанные арабскими

странами для решения внутренних проблем.

Рост экономики КНР ускорился к концу 80-х годов, когда была разработана новая внешнеполитическая доктрина.

В Ближневосточном регионе КНР имеет интересы, основанные на долгосрочном экономическом сотрудничестве и взаимовыгодном партнёрстве. Ключевыми целями являются рост стоимости китайских компаний за счёт развития экономических и торговых отношений и координация действий по международным вопросам в рамках двустороннего сотрудничества.

Приоритетные направления:

- сотрудничество в области энергоресурсов и реализация совместных проектов по развитию инфраструктуры;

- расширение нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих мощностей. Таким образом, КНР выстраивает экономическую дипломатию по линии взаимовыгодного сотрудничества и проектной деятельности.

55% импорта нефти в КНР приходится на страны Ближнего Востока, и данная отрасль является стратегической для китайского партнёрства.

Саудовская Аравия – крупнейший торговый партнёр КНР с 1973 г. В 1999 г. было подписано Стратегическое Соглашение о кооперации в нефтяном секторе. В Меморандуме о взаимопонимании (2005 г.) между КНР и Саудовской Аравией указывается увеличение импорта на уровне 1 млн барр./день в 2010г.¹⁵

До начала ливийских событий более 75 китайских компаний (*Xunfu, China State Engineering Corporation,*

China Railway Construction Corporation, China Civil Engineering, China Gezhouba Group, Huawei Technologies и др.) вели работы в Ливии, реализовывая более чем 50 строительных инфраструктурных проектов.

КНР пришел на кувейтский рынок через госкорпорацию *China National Petroleum Corporation (CNPC)* в 1983 г., расширение бизнеса произошло в 1995 г., когда *CNPC* выиграла тендер на разработку месторождений в Кувейте. КНР является крупнейшим партнёром Кувейта по импорту сжиженного газа.

Соглашение о ежегодном импорте 3 млн т сжиженного газа с Катаром было подписано в 2003 г. Все эти инициативы – доказательство того, что КНР проводит активную и прагматичную политику со всеми государствами Персидского залива и Ближнего Востока.

Сотрудничество в области энергетики до революции в Ливии шло по линии китайской компании *Petro China*, которая понесла убытки после кризиса – порядка 1, 2 млрд долл.

Ближний Восток и после революционных событий остаётся перспективным регионом для дальнейшей разведки энергоресурсов и участия китайского капитала и рабочей силы при добыче и транспортировке нефти.

Такая же ситуация и в китайско-иракских отношениях. К началу 90-х годов КНР занимала одно из первых мест по разработке иракской нефти, что было нарушено после вторжения США в Ирак.

Позиция КНР по иракскому вопросу состояла в том, что КНР соглашалась на принятие резолюций по Ираку о проведении военной инспек-

ции иракских военных объектов, как одного из методов мирного решения международного спора, но была решительно против воздушных ударов США по Ираку как односторонней акции, не санкционированной СБ ООН. После войны 2003 г. КНР взяла курс на укрепление отношений с новым иракским правительством. Одной из приоритетных целей вновь открытого в Багдаде посольства КНР явилось активное содействие участию китайских компаний в послевоенном восстановлении Ирака.

В 2007 г. президент Ирака Дж. Талабани нанёс государственный визит в КНР. Стороны выразили заинтересованность в укреплении сотрудничества. Талабани заверил китайскую сторону в том, что Ирак намерен всячески привлекать китайские капиталовложения, в том числе в области осуществления инфраструктурных проектов китайскими подрядчиками на территории его страны.

По итогам китайско-иракских переговоров был подписан ряд соглашений о сотрудничестве. В их числе соглашение о списании иракского долга.

К 2009 г. Ирак вновь вышел на 7 место по экспорту нефти в КНР (7,163 млн т). В 2009 г. *CNPC* (КНР) в партнерстве с *BP* (Великобритания) подписала с *State Oil Marketing Company* (Ирак) 20-летний сервисный контракт на освоение иракского ме-

сторождения Румайла – крупнейшего из ныне действующих в стране. Кроме того, *CNPC* (в альянсе с французской *Total*) получила права на разработку месторождения Хальфайя на юге Ирака.

К этому моменту государственный долг Ирака КНР был списан на 80%.

Примером активного диалога между КНР и странами Ближнего Востока является заключенное недавно соглашение о сотрудничестве между КНР и *ССАПЗГ*¹⁶, в котором отмечается, что экономическая основа сотрудничества с КНР заключается в проведении работы по линии КНР – *ССАПЗГ*, увеличении инвестиций, расширении механизмов сотрудничества, включая культурные и образовательные.

Необходимо отметить, что после иракской войны, китайские компании стали участвовать в проектах на территории стран Ближнего Востока совместно с западноевропейскими либо американскими, в консорциуме, т.е. прибылью всё же пришлось поделиться. КНР к 2020 г. планирует обеспечить импорт 12 млн бар. нефти в день, что составляет увеличение уровня импорта в три раза. Это потребует не просто развития торговых связей, но и принципиально нового уровня стратегического сотрудничества КНР со странами Ближнего Востока.

Стратегические интересы и энергетическая политика Российской Федерации

История присутствия России на Ближнем Востоке начинается со времён Киевской Руси, когда был налажен торговый обмен с Византийской империей по торговому пути

«из варяг в греки». Геополитическое положение Киевской Руси определяло отношения к Византии и арабскому миру и стало причиной активной политики.

Новый этап сотрудничества со странами Ближнего Востока совпал с началом Первой мировой войны и революции в России. Турция и Иран всегда были традиционными странами российских стратегических интересов. После краха британских и французских позиций на Ближнем Востоке СССР попытался выработать политику, которая открывала бы для него новые возможности.

Однако Москве не удалось единолично заполнить вакуум, образовавшийся после ухода Великобритании и Франции с ближневосточной сцены. Резко активизировали свою политику в регионе США.

До 1956 г. Ближний Восток занимал скромное место на шкале советских внешнеполитических приоритетов. Но в период Суэцкого кризиса он снова оказался в фокусе внимания Москвы. Начало активному советскому вовлечению в дела Ближнего Востока положил Хрущев, согласившись снабжать оружием Египет. С обострением холодной войны Ближний Восток превратился во второй после Германии ее полигон. Несколько десятилетий отношения в этом регионе, где палестино-израильский конфликт стал наиболее затяжной и трудноразрешимой проблемой, если не определялись, то в значительной степени корректировались уровнем противоборства двух сверхдержав. С окончанием холодной войны, после 1990 г., расстановка сил существенно изменилась, а вместе с ней и внешняя политика России в постсоветский период. Выделим ключевые факторы, влияющие на ближневосточную внешнюю политику России:

Внутренние политические изменения в России и переход к ры-

ночной экономике. В рамках перехода к однополюсному миру во главе с США позиции России после распада социалистической системы значительно ослабли. Разоружение, ограничение экспорта советского ВПК и военной поддержки арабских стран оказали решающее влияние на российскую внешнюю политику в регионе. Уровень нефтедобычи в России в 1990 г. снизился, импортёры нефти и газа переключились на другие рынки (АТР), а также традиционные ближневосточные регионы (Саудовскую Аравию, Кувейт, Катар и т.д.), где политическая стабильность гарантирована США.

Усиление американских позиций на Ближнем Востоке на страны, традиционно туда не входящие. США играют центральную роль в решении ближневосточных вопросов, что было наглядно продемонстрировано вовремя войны в Персидском заливе и созыве мирной конференции по Ближнему Востоку в Мадриде, когда в основном благодаря усилиям госсекретаря Дж.Бейкера, впервые с момента провозглашения государства Израиль удалось усадить за стол переговоров все стороны, вовлеченные в палестино-израильский конфликт.

Помимо расширения понятия «Большой Ближний Восток» на страны, традиционно туда не входящие (Иран, Афганистан и Пакистан, т.е. Средний Восток), США стремятся включить в этот регион Закавказские исламские республики Центральной Азии и Закавказья для создания «общего исламского рынка». Эта идея разрушения последних союзнических отношений с Россией постсоветских республик и создания

этнически недовольного настроения населения направлено против России с конечной целью вытеснение её из этих регионов сначала экономически, а потом и в военно-политическом плане.

Зб.Бжезинский по ближневосточному вопросу отмечает: «Сейчас возник новый мировой беспорядок, Ближний и Средний Восток стали районом, где каждое государство может безнаказанно добиваться изменения статус-кво, создавая угрозу кризиса. Этот регион ныне играет ту же самую роль, какую играли Балканы в мировой политике накануне Первой мировой войны»⁷.

Восстановление дипломатических отношений России с Израилем. В связи с новой расстановкой сил после 1991 г. восприятие внешней политики России на Ближнем Востоке как западноевропейскими странами, так и США очень отражает настроения политической элиты этих стран по отношению к «успехам» и позициям России.

Любое достижение России в регионе сразу либо определяется как «наращивание имперских амбиций» либо как «угроза мировой стабильности и наращивание мускулов».

Например, ДжМалброн, главный редактор ближневосточной рубрики влиятельной французской газеты «*Le Figaro*», в статье «Россия на Ближнем Востоке отражает общую позицию западных СМИ по отношению к российской внешней политике»¹⁷: «Защита национального суверенитета и неприятие вмешательства во внутренние дела государств входят в число принципов, которые Россия защищает (иногда даже чрезмерно) жёстким и решительным образом;

Любое вмешательство НАТО воспринимается в Москве с недоверием: международная организация не вправе заниматься сменой режимов, решение о которой может принять лишь исключительно мирное население». И далее, по вопросам безопасности и принципа невмешательства во внутренние дела государств: «Россия буквально одержима своей безопасностью, в первую очередь, с точки зрения вмешательства других государств. В Москве укоренилась навязчивая идея об американском «заговоре» как в арабских странах, так и в государствах ее собственной сферы влияния. Параноидальная вера в теорию заговора сегодня сильна как никогда. Одним из ее проявления стала попытка приравнять к преступлению любое внешнее финансирование российских НКО. Как и недавнее выдворение из страны Агентства США по международному развитию».

В части мусульманского вопроса *LeFigaro* отмечает: «Власти опасаются, что нынешняя радикализация в мусульманском мире может отразиться на внутренней безопасности России и стран Средней Азии. Это беспокойство тем сильнее, что в стране укоренилось традиционно негативное восприятие мусульманского мира, который еще в XIX веке считали диким, жестоким и бескультурным пространством. Эта ксенофобия изначально была направлена в сторону Турции, однако затем перекинулась также на персов и арабов».

Здесь особо удивляет то, что автор говорит о российской ксенофобии, в то время как вся история российской империи подтверждает

факт признания того, что мусульманское население России является коренным для нашей страны и гармоничное сосуществование религиозного и этнического факторов всегда являлось приоритетом и сейчас прописано в Конституции. Это уже не говоря о том, какую националистическую политику в отношении мусульманского населения проводит современная Европа, где откровенно закрываются двери для иммигрантов из арабского мира.

Далее автор *LeFigaro* продолжает тему великодержавных амбиций: «Стремление России заявить о себе как о великой державе также играет важную роль в ее поведении на международной арене. Так, в уже упомянутом выше выступлении в Мюнхене звучит критика однополярного (то есть ведомого США) мира, которая свидетельствует о желании Москвы, как в прошлом, играть ключевые роли.

Текущая модель не только неприемлема, но и невозможна для России, подчеркивал Путин. В лучших традициях Советского Союза она без колебаний грозит использовать (и нередко использует) свое право вето, чтобы создать препятствия для интересов США, а также добиться от них признания ее великой державой. Применительно к Ближнему Востоку это означает, что Москва больше не хочет позволять американской сверхдержаве действовать так, как ей вздумается, и собирается играть весомую роль в этом стратегическом регионе».

В заключение автор оценивает позицию России по «арабской весне» и говорит о том, что «в целом все можно свести к трем словам: замеша-

тельство, недоверие и осторожность». Объясняется это тем, что Россия не хочет, с одной стороны, быть «белой вороной» на фоне мирового сообщества, стремится не потерять поддержку США по другим направлениям, а с другой – боится радикализации исламского вопроса в своих кавказских республиках.

По Сирии существует традиционная для западных СМИ трактовка российской позиции. Сущность этой позиции заключается в том, что Сирия – это последний опорный пункт России на арабском Ближнем Востоке. Военно-техническое сотрудничество насчитывает долгую историю и принимает самые разные формы. На вооружении сирийской армии (одна из самых многочисленных на Ближнем Востоке – 400 000 чел.) стоит преимущественно российская техника, которая в прошлом закупалась примерно на 700 млн долл. в год. Несколько поколений сирийских офицеров прошли подготовку в России, что повлекло за собой формирование личных связей.

Созданная в 1971 г. российская военно-морская база в Тартусе (единственная на всем Средиземноморье) сегодня функционирует. В стране по-прежнему работают российские военные консультанты. В мае 2011 г. были заложены основы сотрудничества в ядерной и энергетической сфере.

Россию пытаются представить в качестве «мирового агрессора» так, как это делалось перед вторжением в Ирак и делается по иранской ядерной программе. Это делалось и перед Первой мировой войной, и перед Второй мировой войной, и всегда, когда политический и экономичес-

кий подъём России стоял на пути мирового господства той или иной группы стран. Наши успехи на международной арене в качестве крупной державы вызывают настороженность и опасения у стран-членов НАТО в первую очередь. После холодной войны Россия по-прежнему входит в так называемые государства «оси зла», опасные, по мнению администрации США, «государства-изгои», но, по всей видимости, занимает в этом списке ключевые позиции. Это очень опасно, потому что пиар-фон, формирующий общественное мнение европейских и американских «масс», крайне негативен по отношению к России.

Заключение

Анализ стратегических позиций ключевых международных игроков в регионе позволяет сделать вывод о том, что энергетическая политика России на Ближнем Востоке будет осуществляться на фоне комплекса противоречий, интересов и нерешённых проблем, а также в условиях жёсткой конкуренции и политической нестабильности региона. Российскому бизнесу предстоит задача не просто обеспечить присутствия в регионе, но, прежде всего, восстановить утраченные позиции в тех странах, где долги СССР были списаны в расчёт на новые тендеры либо торговое сотрудничество. После «арабской весны» ситуация лучше не стала, так как многие контракты были заморожены или расторгнуты в одностороннем порядке.

Ближневосточный регион с его колоссальными ресурсами в XXI в. останется ареной противоречий между США, КНР, ЕС, Россией и

Дискредитация дипломатических усилий в ближневосточном урегулировании, принижение роли России как миротворца ведёт к созданию крайне низкого имиджа нашей страны, вследствие чего процессы дезинтеграции оппозиционно настроенных слоев населения даже внутри страны обостряются.

Тем не менее трудности современного этапа ближневосточной политики России не должны стать препятствием для реализации последовательной и долгосрочной политики России в регионе. Рассмотрим ключевые возможности развития ближневосточной политики России на перспективу.

другими игроками, которым приходится проводить свою политику в условиях жёсткой конкуренции. Чтобы выделить основные направления внешней политики России в регионе, выделим ключевые процессы, в условиях которых она будет проводиться:

Ужесточение экономической экспансии США – следствие вложенных инвестиций в реформирование Ближнего Востока (Ирак, Ливия, Египет). США будут пытаться всеми силами закрепить за собой монополию и концессионные условия работы своих компаний в Ираке и Ливии, давить на правительства, пришедшие к власти с их помощью с целью пересмотра или расторжения заключенных контрактов с другими странами; проводить «расторговку» по нефтяным полям с участием если и международных компаний, то обязательно консорци-

умов, в которых немалую долю будут занимать американские бизнес-структуры.

Всё это уже было в Ираке в рамках трансформации его энергетического сектора. США будет опасаться присутствия КНР из-за прочных позиций китайских компаний в регионе и положительной репутации Китая среди ближневосточных стран.

Активная экономическая политика КНР. Китай будет проводить активную экономическую экспансию на Ближнем Востоке, обеспечивая доступ к энергоресурсам для своих компаний, для обеспечения роста своей экономики в рамках 8–9% ежегодно.

В исследовании Министерства Обороны США по политике КНР на Ближнем Востоке отмечается, что США следует особенно обратить внимание на китайскую «мягкую силу» в регионе, потому что она включает в себя торговлю и инвестиции, трансферт технологий, продажу вооружений и может привести к переориентации стратегического партнёрства стран Ближнего Востока с США на КНР, включая военный компонент: «Подход КНР с акцентом на применение «мягкой силы» может привести к двум последствиям: обеспечению своего доступа к энергетической инфраструктуре Ближневосточного региона и значительному сокращению влияния США в регионе. Успехи политики Китая на Ближнем Востоке могут в будущем покрывать его спрос на энергоресурсы и сокращать военные возможности США в Персидском заливе в моменты кризиса.

Рост китайской экономики на уровне 8,1% в год до 2020 г. будет оп-

ределять огромный спрос на ресурсы»¹⁸.

КНР настолько успешна потому, что проводит экономическую политику вне зависимости от характера правящего режима либо несоблюдения в стране прав человека. Именно поэтому, с 2005 по 2010 гг. товарооборот между странами Ближнего Востока и КНР возрос на 87%, а экспорт нефти в КНР – на 25%¹⁸. Ожидается, что к 2020 г. товарооборот КНР со странами региона составит между 400 и 500 млрд долл., и это огромная сумма.

Сохраняющиеся противоречия палестино-израильского конфликта. В ближайшей перспективе, противоречия палестино-израильского конфликта будут не только сохраняться, но и усугубляться, так как «квартет» способен только сдерживать насилие в регионе. США будет всячески отстаивать позиции Израиля, в то время как Палестинская автономия будет настаивать на возвращении к границам 1967 г. и ликвидации израильских поселений.

Вмешательство НАТО в региональные конфликты на Ближнем Востоке (санкции против Ирана, кризис в Сирии). НАТО будет пытаться диктовать свои условия в регионе, включая ядерную программу Ирана и химическое оружие Сирии. Если Россия и КНР позволят НАТО применить военную силу, то мировой баланс будет критически нарушен, а «точка невозврата» к стратегически важной мировой стабильности будет пройдена. Можно утверждать, что глобальная стабильность будет зависеть от позиции и уверенности России и КНР.

В условиях растущего комплекса противоречий в регионе одним из важнейших моментов является недопущение эскалации военных конфликтов. России необходимо сохранять военное присутствие на Ближнем Востоке, потому что контроль над этим регионом означает влияние на ключевые политические процессы в Центральной Азии, на Южном Кавказе и Черноморском регионе, т.е. в перспективных областях богатых нефтью.

Баланс интересов на Ближнем Востоке предполагает проведение многовекторной политики, которая ставит перед собой задачу восстановления позиций России в традиционно партнёрских странах (Иран, Ирак, Ливия, Египет), а также экономическую экспансию на новые рынки, которые попали в зону влияния США – страны Персидского залива. **Поэтому ключевыми направлениями российской энергетической политики на Ближнем Востоке могут стать:**

- интенсификация двустороннего торгового сотрудничества со странами Ближнего Востока;
- инвестиционное взаимодействие в энергетической сфере – прямые инвестиции на двусторонней основе, улучшение режима для трансграничных инвестиций, т.е. расширение круга стран, с которыми заключены соглашения о взаимной защите капиталовложений;
- участие российских энергетических и строительных компаний в государственно-частном партнёрстве на территории стран Ближнего Востока, строительстве ключевой гражданской и энергетической инфраструктуры;
- создание странами Ближнего Востока «фондов развития регионов» и участие России в них;
- усиление международного сотрудничества российских компаний с другими иностранными компаниями на паритетной основе (договоры подряда, субподряда, покупка миноритарных долей в компаниях);
- активное усиление «мягкой силы» – финансирование курсов для персонала, создание сети образовательных предприятий энергетического сектора, рост обмена опытом в части производства, строительства энергоинфраструктуры, обучение российскими специалистами (пример Ирана);
- взаимная либерализация доступа на рынки и согласие на применение определённых инструментов торговой политики;
- реализация многосторонних программ по приоритетным направлениям сотрудничества, создание Межгосударственных программ сотрудничества до 2030 г. по определённым темам (инновации, модернизация проектного комплекса и т.д.);
- активное развитие энергетической дипломатии, т.е. элемента государственной дипломатии для обмена информацией по актуальным проблемам энергетической политики, энергетических рынков и участия в международных энергетических организациях.

На начальном этапе восстановления позиций России на Ближнем Востоке, крайне важно закрепить успешные шаги экономического сотрудничества, и только тогда будет возможна более полная и масштабная экспансия российского капитала. Целесообразно перенять опыт КНР, которая, вне зави-

симости от политического курса партнёров и интересов США, проводит последовательно и динамично свою экономическую политику, усиливает взаимные инвестиции и договаривается с учетом интересов другой стороны. Россия только в случае взаимной экономической зависимости и наработанного доверия сможет обеспечить дальнейшее усиление влияния в регионе.

Примечания

- ¹ US Energy Information Administration. International Energy Statistics 2013 // URL: <http://www.eia.gov>
- ² US Energy Information Administration. International Energy Statistics 2012 // URL: <http://www.eia.gov>; OPEC Annual Statistical Bulletin 2012 // URL: http://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm
- ³ US Energy Information Administration. US Imports by country of origin 2012 // URL: http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbb1_a.htm
- ⁴ US Energy Information Administration. China report 2012 // URL: <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH>
- ⁵ OPEC Annual Statistical Bulletin 2012 // URL: http://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm
- ⁶ Lewis B. Rethinking the Middle East // University of Washington Lecture, 1992. P. 12, 14
- ⁷ Бжезинский Зб. Выбор. Мировое господство, или глобальное лидерство. М.: Международные отношения, 2004. С. 95, 26, 167.
- ⁸ Active Engagement, Modern Defense, 2010.
- ⁹ NATO 2020: assured security, dynamic engagement analyses and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO, 17 мая 2010. P. 46 // URL: www.nato.int
- ¹⁰ November 26, 2003: Address by Javier Solana, European Union High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the Royal Institute for International Relations on «The voice of Europe on security matters» // URL: http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3050_fr.htm
- ¹¹ Capacity Building Program for Iraq 2009–2010. European Commission – External Relations. 15/07/09.
- ¹² A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. P. 8.
- ¹³ Statebuilding for the peace in the Middle East: and EU action strategy. Joint Paper by the EU High Representative Javier Solana and EU Commissioner for External Relations Benita Ferrero-Waldner, 2007.
- ¹⁴ DG trade statistic, 2009.
- ¹⁵ Saudi Arabia. Country Analyses Brief. EIA, 2012 // URL: www.iea.doe.gov
- ¹⁶ Коммюнике МИД КНР по итогам многосторонних переговоров. 12 февраля 2009 // URL: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zzjg/xybfs/dqzzywt/t536838.shtml>
- ¹⁷ La Russie au Moyen-Orient, par Denis Bauchard // Le Figaro, 26 октября 2012 // URL: <http://blog.lefigaro.fr/malbrunot/2012/10/la-russie-au-moyen-orient-par.html>
- ¹⁸ CENTCOM's China Challenge: Anti-access and Area Denial in the Middle East. 21st Century Defense Initiative Policy Paper. Brookings press, 2012. P. 8.

Испанская юстиция: политика, коррупция, право

Александр Орлов
Елена Орлова

В журнале «Обозреватель-Observer» (2010 г.) была опубликована статья А.А. Орлова «Испанское правосудие в тупике»¹, в которой говорилось о, пожалуй, самом известном и ярком представителе судебного корпуса Испании – Бальтасаре Гарсоне, ставшем объектом судебной расправы в собственной стране.

Высшие инстанции испанской судебной машины, укомплектованные несравнимо менее заметными, чем Гарсон, личностями, малоизвестными широкой общественности, «избавили» национальную правоохранительную систему от того, кто был ее олицетворением на родине и в мире.

В настоящей статье, которую можно рассматривать как продолжение предыдущей, излагаются оценки, данные самим Гарсоном событиям, приведшим к потере им судебного статуса, показаны проблемы и противоречия, традиционно существующие в испанской судебной системе, которые только обострились в последние годы.

Гарсон больше не судья

Предыдущий наш рассказ о судьбе Верховного суда Испании Лусиано Б.Гарсоне завершился тем, что Варела, которого вполне можно назвать его преследователь – судья граждать эпитетом «пресловутый», от

ОРЛОВ Александр Арсеньевич – профессор МГИМО(У) МИД России. *E-mail:* ORLOV_A@mgimo.ru

ОРЛОВА Елена Владимировна – доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор права Испании. *E-mail:* e.orlova@mail.ru

Ключевые слова: Гарсон, Испания, коррупция, Генеральный совет судебной власти, «дело Портель», франкизм, Закон об амнистии, Закон об исторической памяти.

крыл в мае 2010 г. судебное производство против Гарсона, далее незамедлительно последовал пленум Генерального совета судебной власти Испании, по решению которого герой нашего повествования был временно отстранен от исполнения своих обязанностей в качестве судьи Национальной аудиенции Испании*.

Этот день вполне можно охарактеризовать как черный в истории испанской юстиции. Колесо истории в этот момент будто сделало несколько оборотов вспять, вернув страну за Пиренеями в приснопамятную эпоху франкизма.

Запущенный процесс получил свое логическое продолжение 9 февраля 2012 г., когда Верховный суд Испании единогласно вынес решение о запрете Гарсону в течение 11 лет выполнять функции следственного судьи или члена суда и об окончательной потере им своего судебного поста за незаконное прослушивание в период расследования «Дела Пуртель».

Генеральный совет судебной власти Испании на своем пленуме (23 февраля 2012 г.) утвердил это решение, за которое высказались 20 из 21 члена этого судебного органа. Это означало, что «приговор» Бальтасару Гарсону окончательно и бесповоротно вступил в силу. Тем самым была поставлена жирная точка, завершавшая блестящую судебную карьеру того, кто в течение двух десятилетий был маяком испанского правосудия, но, видимо, и объектом за-

висти и даже ненависти со стороны части своих коллег, а также влиятельных политических сил в Испании.

В мае 2012 г. Ассоциация европейских судей за демократию и свободы (*Medel*), объединяющая порядка 15 тыс. судей и прокуроров из одиннадцати стран Европейского союза, направила в адрес министра юстиции Испании Альберто Руиса Гальярдона петицию с призывом вернуть Бальтасару Гарсону судебский статус, расценив решение о его отрешении от судебной деятельности как «непропорционально и чрезмерно суровое».

В свою очередь президент *Medel* Антонио Клуни заявил в интервью газете «Эль Паис», что «дело Гарсона» может создать прецедент для всего международного юридического сообщества, поскольку затрагивает свободу судьи на собственную интерпретацию того судебного случая, который он рассматривает².

Однако эта попытка европейских судей повлиять на решение испанских судебных инстанций не дала результатов и осталась без ответа. Да и рассчитывать на то, что за Гарсона вступится правительство, сформированное правоконсервативной Народной партией (НА), неоднократно обвинявшей его во враждебном отношении к себе, видимо, не приходится. Для этой партии Гарсон всегда был исключительно неудобен.

Чего стоит фраза основателя НА Мануэля Фраги, по-своему легендарной личности, про-

* Судебная инстанция, рассматривающая особо важные дела, включая деятельность террористических организаций. В России условным аналогом Национальной аудиенции Испании является Следственный комитет.

шедшего долгий путь от франкистского министра до влиятельной фигуры демократической Испании. Он как-то сказал: «Чем дальше Гар-

сон от Испании, тем лучше»³. Эта установка не сразу, а по прошествии нескольких лет фактически была выполнена.

Оценки Гарсоном обвинений против него

Столкнувшись с откровенно ангажированным против него правосудием в собственной стране, Б.Гарсон постарался реализовать свое право на защиту, дав ряд интервью и опубликовав несколько статей и книг.

В них он подробно изложил свою позицию, по сути, обвинений в свой адрес, раскрыв скрытые пружины давления на судей.

Что касается собственного случая, то он расценивает его как «намерение покончить с гражданином и его жизненной траекторией в качестве судьи». В этой связи он даже указывает конкретную дату, которая стала определяющей для его дальнейшей судьбы: это день, когда достоянием гласности стало «дело Пюртель» – деятельность одной из сетей организованной преступности, связанной, в частности, с такими преступлениями, как незаконное объединение, отмывание капиталов, налоговые преступления и использование своего положения в государственных органах для оказания необходимого влияния («трафик влияния»).

Речь шла об одной из наиболее мощных сетей коррупции, когда-либо вскрытых в Испании, в которой, предположительно, участвовали предприниматели, политические деятели и властные структуры, связанные с Народной партией или входящие в нее, ангажированные адвокаты, использовались предприятия и

фирмы, расположенные или зарегистрированные в различных автономных сообществах Испании и даже за рубежом.

Как только Гарсон начал «наступать на пятки» участникам сети, против него, как он пишет, стал использоваться «классический инструментарий действий, направленных против судьи и связанных с задействованием прокуратуры, полиции и всего прочего, что связано с расследованием, чтобы не допустить раскрытия дела и, если получится, вовсе его развалить».

Противники Гарсона, по его словам, не отказывались ни от одного из нижеследующих приемов («ингредиентов»): «расследовалась деятельность судьи, фабриковались досье о его личной жизни, о местах, где он бывал, о том, чем он занимался в свободное время, о его поездках, о том, куда он направлялся с семьей и с друзьями, с кем поддерживал отношения, о его увлечениях, сочинялись предположения о его заговорах, о том, что он в своих действиях пристрастен, что он обслуживал интересы правительства (в тот период правительства социалистов. – Авт.), направлялись изобличающие его заявления в Генеральный совет судебной власти и жалобы в Верховный суд. <...> Все это делалось с целью поставить под сомнение беспристрастность расследования»³.

Гарсон считает, что антикоррупционное «дело Пюртель» стоит в одном

ряду с операцией «чистые руки», проведенной в 90-е годы в Италии.

Тогда «миланский антимафиозный пул» (выражение Гарсона. – Авт.) начал расследование деятельности мощного криминального сообщества в Италии, объединявшего широкий спектр влиятельных лиц – крупных политиков, бизнесменов, а также обслуживавших их интересы представителей правоохранительной системы, СМИ и т. д.³

Несмотря на активное противодействие расследованию со стороны подозреваемых, через какое-то время начал срабатывать эффект домино – один за другим «посыпались» знаковые фигуры преступной по своей сути корпорации. В ходе операции было арестовано порядка полутора тысяч бизнесменов, государственных чиновников и политических деятелей, привлечены к следствию 251 член парламента и четверо бывших премьер-министров. Перестали существовать все четыре политические партии, входившие в правительство в 1992 г., включая две прежде системообразующие партии итальянской политической системы – Христианско-демократическую и Социалистическую.

Как отмечает Гарсон, операция «чистые руки» «потрясла основы итальянской экономики и политики».

Самого же Гарсона вполне можно рассматривать в качестве испанского аналога лидера и инициатора операции «Хистые руки» Антонио Ди Пьетро, заместителя прокурора Милана, ставшего главной мишенью ответной кампании против него, организованной Сильвио Берлускони, которому – как это ни парадоксально – операция «Чистые руки» рас-

чистила путь те только в большую политику, но и к креслу премьер-министра. Против бригады Ди Пьетро применялся набор средств и методов дискредитации и борьбы, который потом будет использован и против Гарсона; даже самое мелкое и формальное нарушение, допущенное бригадой следователей, раздувалось контролируемой Берлускони прессой и лояльными ему политиками до небес, что имело целью посеять в обществе сомнения по поводу целей операции и скомпрометировать следователей.

В итоге этой кампании Ди Пьетро ушел в конце 1994 г. в отставку, начав позже политическую карьеру. Одним из пропагандистских приемов, использовавшихся против Ди Пьетро и его товарищей, было обвинение их в членстве в «красном интернационале» судей, в котором, как пишет Гарсон, «значусь и я»³.

Заметим в этой связи, что тема «красных судей» не сдана в архив и весьма активно используется и до сих пор: в телевизионных новостях из Италии часто можно увидеть экзальтированных синьор, обвиняющих «красных судей» в преследовании их политического кумира Берлускони, который по сей день является фигурантом многих финансовых и бытовых скандалов. Попытки найти в борьбе с коррупцией и прочими правонарушениями псевдополитический подтекст, как хорошо известно, является широко распространенной практикой, которая касается не только Италии и Испании, но и многих других стран.

Несмотря на впечатляющие – на первый взгляд – успехи операции «Чистые руки» в Италии, Гарсон не

спешит обольщаться. Он считает, что в современном мире «не страшно быть коррупционером, потому что, даже если ты им будешь, тебя будут избирать, тебя будут восхвалять. Все направлено на то, пишет Гарсон, чтобы граждане смирились с тем, что борьба с коррупцией – это глупость, что плохим является судья, при этом часто задается вопрос: как он (судья) на это решился, почему он лезет в это дело?»³

Теперь более подробно остановимся на «деле Пуртель», стоившем Гарсону судейской карьеры.

Непосредственным поводом для вынесения Гарсону высшими судебными инстанциями Испании своеобразного «импичмента» явилась констатация ими того факта, что, дав команду записывать на пленку разговоры задержанных и содержащихся под стражей лиц с их адвокатами, Гарсон тем самым нарушил их право на защиту, их право не делать заявлений себе во вред и не признавать себя виновными.

Как констатировал судья Верховного суда Альберто Х.Баррейро в своем постановлении от 19 октября 2010 г., Гарсон «ошибочно» интерпретировал закон, предположив – без наличия убедительных оснований, а лишь основываясь на «чистой возможности», – что адвокаты действуют в качестве связных между членами коррупционной сети и внешним миром. Соответственно, по мнению Баррейро, действия Гарсона создавали условия для самооговора обвиняемых и разрушения любой стратегии защиты.

Сам Гарсон оценивает эту ситуацию и свои действия иначе. Он утверждает, что дал указание записы-

вать разговоры взятых под стражу, с согласия Генпрокуратуры, обвиняемых со своими адвокатами потому, что «были указания» на то, что они (обвиняемые) «могут использовать посторонних лиц в качестве связных для продолжения своей преступной деятельности и для того, чтобы организовать исчезновение имущества, находившегося за рубежом, именно в тот момент, когда мы просили другие страны заблокировать это имущество».

В этих условиях, поясняет Гарсон, как раз он сам был вынужден принять меры для обеспечения надлежащего применения принципа права на защиту и, соответственно, права на формирование стратегии защиты. То есть, по его мнению, именно он «четко защитил и оградил отношения «адвокат – клиент» теми рамками, которые предполагает такая защита, не вторгаясь в право коммуникации заключенных с третьими лицами, но одновременно противодействуя таким действиям адвокатов, когда они, выходя за рамки защиты, могли действовать в качестве внешних связных и способствовать таким образом совершению новых преступных деяний или завершению скрытых деяний путем организации перемещения капиталов, прежде всего за рубежом, согласно приказам (преступной. – Авт.) сети лиц, заключенных под стражу»³.

Вопрос о том, нарушил или нет Гарсон принцип права на защиту, является ключевым элементом юридического спора, возникшего в связи с расследованием им «дела Пуртель».

Сам Гарсон считает, что обвинительное решение против него было

принято заранее и поэтому, по сути дела, является плодом предварительного сговора, а юридическое оформление этого решения представляется ему не более чем «фиктивной конструкцией», призванной это решение оправдать. Тем самым он настаивает на предвзятом к нему отношении со стороны испанской юстиции, фактически лишившей его самого законного права на защиту. В качестве подтверждения этого он ссылается на то, что многие его ходатайства просто не принимались к рассмотрению.

Сама тема законных пределов коммуникации адвоката с подзащитным, поднятая Гарсоном, является крайне важной и актуальной, требующей серьезного внимания и предметной проработки с участием ученых и практиков. Не вызывает сомнений право подзащитного и адвоката на конфиденциальное общение и выстраивание стратегии защиты.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что соблюдение адвокатской тайны остается одним из краеугольных камней любого судебного процесса, обеспечивающей его состязательный характер. Тем не менее факты того, что адвокат выполняет функцию некоего связного между заключенным и внешним миром, действительно, нередки. Здесь многое зависит от соблюдения адвокатом, помимо предписаний закона, этических норм (адвокатской этики), без чего сама эта профессия может потерять свой исконный смысл.

Гарсон прав в том, что если адвокат выходит за рамки своей функции, он, по сути, становится соучастником преступления, а в отдельных

случаях и даже его организатором (выражаясь языком испанских судей, мозгом преступной группы). Но все это нужно доказать. И в этом смысле позиция членов Генерального совета судебной власти Испании и судей Верховного суда, безусловно, имеет под собой почву. Но здесь на передний план выдвигается вопрос о соразмерности совершенного нарушения (или преступления) и наказания за него. Если необходимая в этом случае пропорция нарушена, то речь уже может идти не о наказании, а о расправе. В том, что касается «дела Гарсона», то весьма похоже на то, что, если даже у «карающей» инстанции были какие-то основания для применения против Гарсона мер воздействия, они не должны были быть за пределами суровыми.

Гарсон подчеркивает в этой связи, что отдельные лица, в том числе и в правоохранительной системе, а также определенные политические и экономические силы противодействуют борьбе с коррупцией, «стремятся сделать так, чтобы этот круг безнаказанности не был разорван».

«... Если коррупции не будет дан решительный бой, – отмечает Гарсон, – то возможна эволюция к очень опасным ситуациям внутри демократических систем. Потому что коррупция – это основа всех бедствий, которые поражают общество. «Криминальные организации ищут мутных, непрозрачных пространств, ищут зон, свободных от контроля, и если они их не находят, они проникают сквозь щели, чтобы добраться туда, куда они стремятся, чтобы подкупить тех, кто им нужен для осуществления своих целей, будь то подкуп муниципального советника, депута-

та, президента любой автономной области, партии, или для организации таких выборов, по результатам которых контракты затем будут распределены нужным образом и т.д.»³.

Другим резонансным делом, вызвавшим острую полемику между правым сегментом испанского общества и Б.Гарсоном, явилось стремление судьи расследовать преступления, совершенные франкистами в годы гражданской войны в Испании (1936–1939 гг.) и в последующий период их нахождения у власти.

Правые в Испании, заинтересованные в том, чтобы окончательно закрыть тему преступлений франкизма, обычно ссылаются на то, что в период демократического транзита в Испании в конце 70-х годов XX в. была достигнута негласная договоренность (что-то вроде джентльменского соглашения) между всеми участниками этого процесса (от коммунистов до цивилизованных франкистов) перевернуть эту страницу истории и обеспечить тем самым национальное примирение.

Примечательно, что ссылки на опыт национального примирения в постфранкистской Испании в конце 80-х – 90-х годах часто использовались в России в качестве примера того, как следует лечить долго не заживающие «раны истории». Юридическим обоснованием факта свершившегося национального примирения приверженцы тезиса о том, что не нужно «ворошить историю», считают Закон об амнистии 1977 г.

Тем не менее, как показывает жизнь, старые противоречия и «недосказанности» имеют тенденцию возвращаться на новом витке исторического развития, что произошло,

в частности, в Испании. В 2007 г. был принят Закон об исторической памяти, который наряду с ходатайствами родственников жертв франкизма явился основанием для расследований Гарсона.

В вопросе расследования и квалификации преступлений франкизма Гарсон отвергает любую возможность урегулирования этих вопросов на основе достижения «политических договоренностей» и компромиссов.

Как он отмечает, «эти преступления реально существуют и должны быть квалифицированы правосудием. Эту обязанность накладывают на государство, в частности, конвенции против пыток, о предотвращении геноцида или Международный пакт о гражданских и политических правах, которые я буду всегда защищать. У судьи не должно быть двойной морали, «...ты не можешь смотреть на то, что произошло вонне с одним настроением, а когда дело заходит об анализе того, что произошло в Испании, говорить: “Нет, здесь имел место (демократический. – Авт.) транзит и произошло примирение”»³.

Гарсон считает, что можно констатировать столкновение двух форм трактовки права: «та, которую исповедуют судьи Верховного суда – местечковая, закрытая, узкая, излишне позитивистская, негибкая и исключительно формалистская, ...и другая трактовка – интегрирующая в существующую реальность нормы испанского и международного права... перед лицом преступлений, которые имеют некоторые специфические характеристики, затрагивающие все человечество»³.

Сам Гарсон относит себя к приверженцам второй трактовки. «Поэтому я оказался в этой ситуации», – заключает он.

Гарсон считает, что его трактовка права соответствует тому, что «санкционировал Комитет по правам человека ООН, а именно что при определении правовых рамок, применимых к принятому к рассмотрению заявлению (жалобе), ...государства обязаны предпринять все необходимые меры для выяснения фактов и обстоятельств, что означает, что расследование должно быть начато властями, независимо от того, о чем испрашивается в формальном заявлении»³.

Продолжая полемику со своими оппонентами, Гарсон утверждает, что Закон об амнистии вообще не может служить основанием для того, чтобы окончательно сдать в архив преступления франкистов, поскольку «ни один закон об амнистии не может касаться преступлений против человечества», это устанавливают международные договоры. В свою очередь, принятая после закона об амнистии Конституция Испании «запрещает всякого рода амнистии по главным основаниям»³.

Тем самым Гарсон доказывает, что «в правовом плане нет ничего закрытого», поскольку – в испанском случае – «не было дано ответа на факты (совершенных преступлений. – Авт.) и в Испании вообще не существовала практика проведения расследований с подобными характеристиками».

Тезис своих оппонентов о том, что деяния франкистов времен Гражданской войны в Испании не подпадают под действие современных правовых норм, сформулированных и принятых позже событий возможных пре-

ступлений, Гарсон парирует тем, что «геноцид армян (в период Первой мировой войны. – Авт.) является гораздо более давним по времени событием, чем те факты, которые мы сегодня оцениваем, но он (геноцид)... был практически признан такими важными институтами, как конгресс США, Европарламент или Национальная ассамблея Франции»³.

Подводя итог, можно констатировать, что сам факт и примененная процедура лишения судебного статуса Бальтасара Гарсона породили цunami юридических и политических споров как в самой Испании, так и далеко за ее пределами, которые едва ли утихнут в ближайшее время. Более того, вполне можно прогнозировать, что «дело Гарсона» составит отдельную главу в истории современной юриспруденции, которая вряд ли оставит равнодушными поколения молодых юристов, традиционно заряженных на поиск и достижение справедливости и законности.

Гарсон убежден, что, борясь с ним, «пытаются покончить с вполне определенной моделью судьи», которую он в известной мере олицетворяет. «За независимость всегда... приходится расплачиваться. Ты становишься неудобным, все могут тобой восхищаться, но никто тебя за это не любит»³. Гарсон твердо стоит на том, что судья имеет право на собственную трактовку юридических норм, и отвергает практику их трактовки сверху, «без права судьи задавать вопросы и свободы обсуждения». «Это очень опасно для демократии, для независимости судебной власти и поэтому для правового государства», – ставит он жирную точку³.

А судьи кто?

Лейтмотивом антигарсоновской кампании, завершившейся его отрешением от должности, была борьба за чистоту судейских рядов, независимо от регалий и заслуг провинившегося судьи. Во всяком случае, так это подавалось испанской и международной общественности. Хотя многим было с самого начала ясно, что за благозвучным фасадом скрывалась борьба с неугодным и даже опасным для определенных кругов в испанском политическом, экономическом и юридическом истеблишменте судей.

Однако те негативные явления, с которыми вел бескомпромиссную борьбу современный испанский Дон Кихот, вовсе не канули в Лету в связи с его «формальной нейтрализацией». Как часто бывает, многое расставила по своим местам сама жизнь.

Председатель Генерального совета судебной власти (ГССВ) 70-летний Карлос Дивар был вынужден в июне 2012 г. с позором уйти в отставку, будучи уличенным в 32 случаях (как минимум) нецелевого использования государственных средств (в основном на собственный отдых в сопровождении обычно до семи охранников). Пытаясь оправдаться, он утверждал, что стал «жертвой жестокой и непропорциональной (содеянному) кампании». Однако в этом случае возникает вопрос: почему К. Дивар считает, что кампания против него была жестокой и непропорциональной, а еще более жестокая кампания против Гарсона – это проявление принципиальности и ответственно-го подхода судей?

Двойные стандарты всегда рельефно проявляются тогда, когда срав-

ниваемые факты видны как на ладони. Коллеги Дивара расценили его поступок как «наносящий ущерб престижу института» (ГССВ). Сам же Дивар стал первым в истории председателем Генерального совета судебной власти Испании, вынужденным уйти в отставку по требованию членов этого совета, которые и избрали его на этот пост тремя годами ранее⁴.

Тесную связь политики и юриспруденции в Испании подтвердил другой весьма симптоматичный случай.

В июле 2013 г. в СМИ просочились сведения о том, что председатель Конституционного суда Испании Франсиско Перес де лос Кобос являлся на момент вступления в эту должность членом консервативной Народной партии, информацию о чем он утаил при рассмотрении его кандидатуры в сенате – одной из двух палат испанских Кортесов. Более того, он, видимо, был членом этой партии не менее 20 лет и, скорее всего, на данном этапе просто заморозил в ней членство, что выражается в приостановке уплаты членских взносов⁵.

Возможно, кому-то это может показаться незначительным событием. Однако для Испании, где нет устойчивого преимущества в политической борьбе между правыми и левыми силами, подобные нюансы могут играть существенную роль. Стоит отметить, что с франкистских времен в высшем эшелоне судебных инстанций Испании традиционно доминируют приверженцы правой Народной партии, что наглядно проявилось при рассмотрении «дела Гарсона».

Несмотря на то что Народная партия задействовала весь свой мощный политический, экономический и пропагандистский потенциал, а также своих людей в различных сегментах испанской правовой системы, чтобы закрыть «дело Гортель», расследование по которому было начато, но не завершено Гарсоном, сдать его в архив так и не удалось. Более того, «дело Гортель» с начала 2013 г. переросло в еще более громкое «дело Барсенаса».

Луис Барсенас в течение более чем двух десятилетий был казначеем Народной партии, контролируя все ее денежные потоки. Предпочитая особо «не светиться» на публике и в СМИ, он тем не менее являлся одним из наиболее влиятельных теневых руководителей НА, входя в узкий круг доверенных лиц лидеров партии – Хосе Мария Аснара и Мариано Рахой. Неприятности у Барсенаса начались в период расследования «дела Гортель», когда было выявлено, что он пользовался средствами из теневой бухгалтерии («касса Б») преступной сети. В апреле 2010 г. Барсенас был вынужден оставить пост казначея Народной партии и отказаться от должности сенатора⁶.

Новый виток скандала начался с публикаций в газете «Эль Паис» (январь 2013 г.), сделанных рукой Барсенаса записей «черной» бухгалтерии Народной партии, где содержались сведения о тайных пожертвованиях предпринимателей в её казну, которые потом в «конвертах» частично шли на оплату руководства партии. Причем, как выяснилось, такая практика существовала по меньшей мере в течение 20 лет.

Барсенас и НА, естественно, принялись отрицать достоверность этих документов, говоря о том, что речь идет о «копиях с копий», пока в начале июля в другой влиятельной испанской газете, «Эль Мундо», не были опубликованы уже оригиналы некоторых из этих документов. Барсенас же был взят под стражу и помещен в тюрьму.

Оказавшись там, куда он – даже в самом страшном сне – не думал попасть, и посчитав, что его однопартийцы, возглавляющие ныне правительство Испании, ничего не сделали для его спасения, Барсенас сменил тактику и пошел на сотрудничество с правосудием, кардинально изменив свои первоначальные показания и признав наличие в Народной партии двойной бухгалтерии. Однако руководство Народной партии, в том числе ее лидер М.Рахой, являющийся одновременно главой правительства Испании, продолжают решительно отрицать достоверность слов Барсенаса, фактически обвиняя его во лжи. При этом руководство НА санкционировало разрушение жестких дисков компьютеров Барсенаса, находившихся в его кабинете в штаб-квартире Народной партии, якобы в целях обеспечения «информационной безопасности», что, естественно, только усиливает подозрения следствия в том, что функционерам НА есть что скрывать.

М.Рахой уже несколько раз публично, в том числе в стенах Генеральных кортесов Испании, открестился от Барсенаса. В середине сентября прокуратура отказала Барсенасу во временном освобождении под залог, посчитав, что он может скрыться за границу и уничтожить доказательства.

Такое развитие событий дает все основания предположить, что уже скоро можно ожидать новых шумных разоблачений.

В свою очередь, оппозиционные партии (ИСРП, Объединенные левые) настаивают на вынесении «порицания» главе правительства М.Рахой, который, как они считают, солгал во время своего выступления в конгрессе депутатов (нижняя палата парламента) в августе 2013 г.

Сошлемся на передовицу в газете «Эль Паис», где говорилось следующее: «Правящая партия отказалась давать объяснения в связи с наличием доказательств и признаков ее незаконной деятельности. Но политическая оппозиция хочет знать, получали ли Рахой и его сподвижники дополнительные выплаты и не солгал ли глава правительства, отрицая это. Общество, по горло сытое политической коррупцией, должно немедленно узнать правду, и решительно на этом настаивает»⁷.

Пока трудно делать прогнозы, и тем более выводы, чем может закончиться «дело Барсенаса». Не следует исключать и такого сюжета, что развитие событий пойдет в русле итальянской операции «Чистые руки». Во всяком случае, определенные параллели в этих двух примерах политической коррупции налицо. Другое дело, что Народная партия в Испании располагает на данном этапе, по сути, неограниченными ресурсами политического (и не только) давления.

Как отмечают многие аналитики, такой власти, которой обладает сегодня Народная партия, не было ни у одной политической силы в Испании за весь постфранкистский пери-

од. Она контролирует обе палаты Генеральных кортесов, подавляющее большинство автономных сообществ, в ее руках находится вся исполнительная власть и правоохранительная система страны. Тем не менее эффект «дела Барсенаса» наряду с неубедительным руководством экономики, видимо, начинает постепенно работать. Во всяком случае, по итогам опросов общественного мнения за сентябрь 2013 г., Народная партия уже немного уступает в рейтинге популярности Испанской социалистической рабочей партии, которую она буквально разгромила на общенациональных парламентских выборах (ноябрь 2011 г.).

И последнее. Дело о преступлениях франкистов, которым занимался Гарсон и которое, как казалось, было благополучно закрыто испанским правосудием, возвращается в Испанию из-за рубежа.

В сентябре 2013 г. аргентинский судья Мария Сервини де Кубрия в рамках расследования по заявлениям жертв франкистских репрессий, открытом в Аргентине, выдала международный ордер на арест четверых сотрудников испанской полиции времен Франко. В этом случае судья Сервини, исходя из критериев универсальной юстиции, действует по аналогии с тем, как действовал испанский судья Бальтасар Гарсон, проводивший расследование преступлений диктаторских режимов в Аргентине (1976–1983 гг.) и Чили (1973–1990 гг.). Как известно, в рамках последнего по ордеру Гарсона от октября 1998 г. в Лондоне был задержан бывший чилийский диктатор Аугусто Пиночет.

Гарсон прокомментировал решение судьи Сервини следующим образом: «Я очень рад за жертв франкизма, потому что впервые за много лет полного их игнорирования они получают толику признания. И я удовлет-

ворен тем, что судья квалифицировал эти действия как преступления против человечества, чем они действительно являются и во что я всегда верил, потому что дело касается 150 тысяч пропавших без вести...»⁸.

В своей книге Гарсон пишет, что «сегодня в Испании ведется жесткая и решительная борьба с коррупцией. Антикоррупционная прокуратура действует безапелляционно, и также эффективно работает правовая система».

Как представляется, с этими словами пламенного судьи едва ли можно согласиться в полной мере. Тем не менее вера в справедливость правосудия, в честность и неподкупность ее служителей – это вера в то, что добро всегда должно побеждать зло.

Может быть, сегодня это звучит несколько наивно. Но так должно быть!

Примечания

- ¹ Орлов А.А. Испанское правосудие в тупике: О «деле» судьи Бальтасара Гарсона // Обозреватель-Observer. 2010. № 6.
- ² Jueces europeos piden el indulto para Garzón por la desproporción de la pena // El País. 19 de mayo de 2012.
- ³ Garzón B. La fuerza de la razón. Barcelona, 2011. С. 140, 132–133, 149, 150, 152, 153, 154–155, 113, 118–119, 128, 130, 114, 145, 110.
- ⁴ Dívar dimite: 'He sido víctima de una campaña cruel y desproporcionada' // URL: politica.elpais.com/politica/2012/06/21/actualidad/1340263648_089791.html
- ⁵ El presidente del Constitucional asesoró al PP desde 1992 // URL: politica.elpais.com/politica/2013/07/28/actualidad/1375035151_870364.html
- ⁶ Bárcenas y el otro poder del PP // URL: politica.elpais.com/politica/2013/07/09/actualidad/1373404034_581051.html
- ⁷ Chantaje al Estado // URL: elpais.com/elpais/2013/07/09/opinion/1373397499_493888.html
- ⁸ Garzón: 'Me apena que el franquismo se tenga que juzgar en Argentina' // URL: politica.elpais.com/politica/2013/09/19/actualidad/1379624301_702694.html

Взаимоотношения власти и бизнеса в регионах России: стереотипы и реальная практика

Сергей Расторгуев

В общественном сознании, СМИ и различных профессиональных сообществах существуют стереотипные представления о характере взаимоотношений власти и бизнеса в современной России. Они оказывают существенное влияние на восприятие и интерпретацию информации, формируют картину мира, выступают в качестве мотивов принятия решений в сфере политики и экономики.

Стереотипы о взаимоотношениях власти и бизнеса, как правило, создаются на основе реальных событий. Когда накапливается критическая масса однотипных событий, они тиражируются СМИ, получают признание и объяснение авторитетов из среды политиков, бизнесменов, ученых, журналистов. А в дальнейшем стереотипы начинают жить своей жизнью, отторгая попытки фальсификации, в трактовке К.Р.Поппера, или приобретая парадигматический статус в понимании Т.Куна.

В рамках представленной статьи автор предлагает остановиться на проверке стереотипов о взаимоотношениях власти и бизнеса, опираясь на эмпирическое исследование взаимоотношений власти и бизнеса в Центральном федеральном округе

(ЦФО) в нулевые годы третьего тысячелетия. В качестве субъектов анализа со стороны власти выступили органы государственной власти и местного самоуправления 17 областей ЦФО (Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Ива-

РАСТОРГУЕВ Сергей Викторович – кандидат исторических наук, доцент, руководитель центра маркетинга и PR Института делового администрирования и бизнеса Финансового университета при Правительстве РФ. *E-mail:* fomalga71@mail.ru

Ключевые слова: власть, бизнес, стереотипы, эмпирическая проверка.

новской, Калужской, Костромской, Курской, Липецкой, Московской, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Ярославской). Под бизнесом понимаются 850 компаний ЦФО (по 50 от каждой области), которые были отобраны по величине выручке, активов и капитала.

Таким образом, наряду с крупным региональным бизнесом в поле зрения анализа попал средний бизнес российских регионов. Чтобы нивелировать возможные ошибки выборки, все расчеты проводились на основе выявления средней арифметической величины признака. Это позволяет зафиксировать доминирующие тенденции и дает основание с большой долей достоверности говорить о типичности того или иного явления применительно к значительному количеству субъектов политической и экономической сферы.

Источниковой базой исследования выступили материалы электронной статистики областных избирательных комиссий, информационные системы СПАРК и «КонсультантПлюс».

Стереотип № 1. В представительных органах местного самоуправления (городская дума), во главе городской исполнительной власти (глава города, сити-менеджер) по большей части находятся чиновники, которые ищут способы получения «политической ренты».

Эмпирическая проверка. В созывах представительных органов местного самоуправления областных столиц 2009–2011 гг. в 12 областных

центрах из 16* доминировали представители бизнеса (в созыве 2004–2008 гг. доминирование бизнесменов в депутатском корпусе наблюдалось в 11 из 16 законодательных органах местного самоуправления). Выше среднеарифметического значения присутствие депутатов-бизнесменов в Курске, Липецке, Рязани, Ярославле, стабильно ниже среднеарифметического значения – в Костроме, Орле, Тамбове, Твери. Наибольший интерес к мандату депутата городской думы проявляют собственники и руководители строительных компаний, а также компании сферы торговли, услуг, производства продуктов питания, поскольку именно данные отрасли ориентированы на местных клиентов.

Среди глав городов и администраций областных столиц периода 2009–2011 гг. более половины имеют опыт руководства компаниями, около 45% являются совладельцами компаний. Интересно, что конкуренцию на выборах и конкурсах им составляли кандидаты с сопоставимым бизнес-опытом и количеством фирм в собственности.

Вывод. В большинстве областных столиц ЦФО законодательная и исполнительная власть городского уровня находится в руках представителей бизнеса, профессиональные чиновники имеют некоторое преобладание в исполнительной власти. Таким образом, «политическую ренту» стремятся получать не столько чиновники, сколько бизнесмены.

Стереотип № 2. Переход от мажоритарной системы к смешанной и

* Московская область не учитывалась из-за отсутствия официального центра.

пропорциональной избирательной системе на выборах в законодательные органы местного самоуправления и областные парламенты в середине нулевых годов увеличил представительство профессиональных политиков в ущерб представительству бизнеса. «Единая Россия» выиграла от данного перехода.

Эмпирическая проверка. На уровне областных столиц не наблюдается изменения представительства в депутатском корпусе депутатов от бизнеса. На выборах в областные парламенты среднестатистическое представительство бизнеса несколько уменьшилось в пользу профессиональных политиков, однако во многих областях оно вопреки средним показателям увеличилось. В партийных списках на выборах в областные парламенты представители бизнеса, прежде всего крупного и среднего, занимают примерно одну треть мест в «Единой России» и «Справедливой России». Анализ первых троек кандидатов региональных списков «Единой России», «Справедливой России», ЛДПР, КПРФ показывает, что представители бизнеса становились депутатами в 71% случаев, а профессиональные политики – в 41%. Наибольшее количество «политиков-отказников» приходится на «Единую Россию», списки которой возглавляли губернаторы. Наибольшее количество мандатов в одномандатных округах доставалось бизнесменам. Результаты выборов по пропорциональной системе в городские думы Твери (2008–2009 гг.) и Тулы (2010 г.) и по смешанной системе в областные парламенты и Государственную Думу РФ 2011 г. показали, что с ухудшени-

ем имиджа «Единой России» партия власти теряет голоса вследствие наличия подобных избирательных систем.

Вывод. В рамках смешанной и пропорциональной избирательной системы представительство бизнеса не уменьшилось. Партия власти выигрывала от перехода к новым избирательным системам до тех пор, пока имела благоприятный имидж в глазах избирателей. Имиджевый спад делает для партии власти привлекательным расширение депутатского корпуса за счет одномандатных округов, в которые могут быть мобилизованы авторитетные фигуры политиков, бизнесменов, деятелей науки и культуры, идущих на выборы либо как самовыдвиженцы, либо как единороссы, но без акцента на партийность.

Стереотип № 3. Депутаты областных парламентов далеки от производства товаров и услуг для населения. В условиях развития сферы услуг, глобализации экономики в депутатском корпусе сильны позиции финансового сектора, добывающих и перерабатывающих предприятий-экспортеров.

Эмпирическая проверка. Самой представительной группой в органах законодательной власти 17 регионов ЦФО в 2000–2011 гг. являются представители агропромышленного сектора, объединяющего предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Это связано с отраслевой структурой регионов, сохранивших высокую долю сельского хозяйства и пищевой промышленности. Второе и третье места делят представители строительной и

топливно-энергетической отрасли. Вместе с тем в нулевые годы наблюдается тенденция сокращения представительства в депутатском корпусе областных парламентов традиционных отраслей: машиностроения, черной металлургии, деревообработки, легкой промышленности. Их место заняли представители отраслей строительства, торговли, ТЭК и «новой экономики» (консалтинг, реклама, информационные технологии, финансы). В целом можно констатировать тенденцию увеличения представительства в законодательных органах региона депутатов от предприятий, работающих на местном рынке, и сокращения представительства депутатов от предприятий, работающих в нескольких регионах. Таким образом, глобализация экономики сопровождается локализацией депутатов от региональных компаний.

Вывод. Среди бизнесменов в областных парламентах преобладают представители секторов экономики, производящие товары и услуги для местного рынка.

Стереотип № 4. Государственные чиновники после окончания политической карьеры пересаживаются в руководящие кресла фирм, где с помощью старых связей помогают «решать» текущие проблемы с представителями власти.

Эмпирическая проверка. На основе анализа состава советов директоров отобранных по авторской выборке компаний ЦФО за период 2009–2011 гг. выявлено 236 подобных случаев, однако 160 из них приходится на государственные компании, в основном газовой отрасли и воен-

но-промышленного комплекса, где чиновники должны находиться в руководящих органах как представители собственника в лице государства. К тому же в ряде частных компаний присутствие в совете директоров чиновников объясняется наличием у государства миноритарного пакета акций, что позволяет на законных основаниях вводить в управляющие органы представителей власти. Среди частных компаний 17 областей ЦФО наибольшее число чиновников и экс-чиновников в советах директоров наблюдается во Владимирской, Брянской, Тверской, Калужской в наименьшей степени в Белгородской, Ивановской, Тамбовской. Интересно, что в государственных компаниях Липецкой и Тверской областей не зафиксировано ни одного чиновника, т.е. весь состав руководящих органов состоит из наемных менеджеров-профессионалов.

Вывод. Практика трудоустройства экс-чиновников в советы директоров скорее свойственна крупным компаниям топливно-энергетического сектора, металлургии и т.д., которые незначительно представлены в ЦФО. В большинстве крупных и средних компаний ЦФО в советах директоров нет ни чиновников, ни экс-чиновников.

Стереотип № 5. Бесперспективно судиться в арбитражных судах с государственными органами, так как они задействуют административный ресурс и в большинстве случаев оказываются победителями. Если фирма официально связана с региональным политиком, то она будет иметь преимущество в арбитражных спорах с органами государственной

власти по сравнению с фирмами без подобных политических связей.

Эмпирическая проверка. На основе анализа арбитражных споров с государственными органами в период 2009–2011 гг. 850 компаний мы имеем следующие результаты. В среднем 75% решений арбитражных судов было вынесено в пользу фирм, а не органов государственной власти, причем наименьший процент зафиксирован во Владимирской области, где на долю компаний пришлось 63% положительных решений. Чтобы проверить наличие взаимосвязи между аффилированностью фирмы с политиками и положительными для компаний решениями арбитражных судов, был проведен раздельный учет позитивных/негативных решений арбитражей по спорам с государственными органами. В результате было установлено, что наличие в составе собственников или руководителей компании депутатов и членов областного правительства как минимум в 3/4 случаев дает предприятию преимущество в арбитражных судах при спорах с государственными органами власти, государственными и муниципальными предприятиями.

Вывод. Не только крупные, но и средние региональные компании имеют значительное преимущество по положительным решениям в спорах с государственными органами власти. В еще более выгодных условиях оказываются фирмы, связанные с региональными депутатами и членами областного правительства.

Стереотип № 6. Российские бизнесмены вывозят деньги в офшоры и не хотят вкладывать их в отечествен-

ную промышленность. Иностранцы везут в Россию готовую продукцию, а не создают новые производства.

Эмпирическая проверка. В 17 областях ЦФО, по данным системы СПАРК, была изучена форма № 4 «Отчет о движении денежных средств», в которых отражены приобретения объектов основных средств на 665 предприятиях. У ряда компаний в форме № 4 оказались нулевые инвестиции, это касается, прежде всего торговых фирм. По ряду фирм в системе СПАРК отсутствует отчетность. По компаниям с формой № 4 рассчитаны суммарные инвестиции за 2009–2011 гг. Чтобы получить сравнимые показатели, подсчитана средняя сумма инвестиций одного предприятия за год. В каждой области были определены три крупнейших инвестора и установлена юрисдикция их собственников.

Из 51 компании, которые являются крупнейшими инвесторами в регионах ЦФО, 17 принадлежат иностранцам, 15 имеют конечных бенефициаров в офшорах, 10 принадлежат российским физическим лицам и 9 находятся в государственной собственности либо непосредственно, либо через государственные компании. В Белгородской и Тульской области все три главных инвестора находятся в офшорах, а в Калужской и Владимирской являются иностранными компаниями. Наибольшее количество крупных частных инвесторов из России находится в Орловской, Тамбовской, Тверской области. Только в 7 областях из 17 в группе крупнейших инвесторов присутствуют представители регионального бизнеса (не столичного и не государственного).

Вывод. Практически две трети крупнейших инвесторов в 17 регионах ЦФО приходится на иностранцев и россиян, действующих через офшоры. Причем учитывались только реальные инвестиции в основные фонды, а не кредиты и займы. Иностранцам и ушедшим в офшоры россиянам выгодно иметь производства на территории России, поскольку в большинстве своем они работают на российский рынок.

Стереотип № 7. Крупнейшие государственные заказы достаются частным компаниям, которые имеют неформальные связи с чиновниками. Размеры государственных контрактов настолько значительны, что позволяют получившим их компаниям получать основную выручку не с открытого рынка, а из бюджета.

Эмпирическая проверка. По системе СПАРК были рассчитаны данные об участии в выполнении государственных контрактов 378 из 850 компаний в период 2009–2011 гг. Наибольшее количество бюджетных средств досталось предприятиям Московской области, сумма контрактов которой больше, чем сумма контрактов всех остальных областей, вместе взятых. В Московской области также находится относительно большее число компаний, для которых исполнение государственного заказа с финансовой точки зрения представляется относительно важным – у 9 компаний сумма государственного заказа превысила 10%

ежегодной выручки. Второе место по данным двум параметрам занимают компании Ярославской области. Лидерство этих двух областей объясняется крупными заказами в сфере авиационной, космической техники и судостроения. Относительно крупные суммы заказов освоены компаниями списка пятидесяти Воронежской и Белгородской области.

В денежном выражении абсолютными лидерами по выполнению государственных заказов являются государственные компании – на них приходится 70% сумм контрактов, на фирмы российских бизнесменов – 16%, на офшорные и иностранные компании – 14%. Такое распределение обусловлено закупками в сфере военно-промышленного и космического комплекса, отчасти принадлежностью ряда строительных фирм местным администрациям. Если учесть случаи, когда сумма государственного контракта превысила 50% годовой выручки хотя бы один раз за три года, то таких случаев фиксируется относительно немного, и чаще всего они затрагивают строительные компании (10 случаев) и предприятия сферы машиностроения (6 случаев).

Вывод. Основная сумма государственных контрактов достается государственным компаниям. По отношению к выручке фирм суммы государственных заказов чаще всего не составляют значительной величины.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы:

- «политическая рента» депутатов-бизнесменов представляет собой возврат инвестиций в депутатский мандат или должность главы города;
- выбор властью типа избирательной системы зависит от популярности/

непопулярности партийного бренда и возможности использовать административный ресурс при голосовании и подсчете голосов;

– бизнес большинства депутатов, как правило, связан с региональным рынком, что во многом и определяет стремление получить депутатский мандат;

– бизнес предпочитает неформальные взаимоотношения с органами власти формальному присутствию в руководящих органах компаний действующих и бывших чиновников;

– судиться в арбитражных судах с органами власти и выигрывать у них дела могут не только крупные, но и средние компании (вероятно, в связи с этим принято решение в 2013 г. ликвидировать Высший арбитражный суд как самостоятельную инстанцию);

– преобладание офшорных инвестиций свидетельствует о двух фактах: прибыльности бизнеса в России и недоверии предпринимателей к политическому режиму.

На основе эмпирического анализа в данной статье были верифицированы семь стереотипов о взаимоотношениях власти и бизнеса в современной России. В результате оказалось, что далеко не все стереотипы подтверждаются фактами, напротив, чаще всего они фактами опровергаются.



Новая бюджетная политика России

Мария Седова
Станислав Крутень

Финансовая политика государства содержание и основные направления реализации

Государственное финансовое регулирование формирования и развития современной экономической системы осуществляется при реализации финансовой политики.

Финансовая политика как часть экономической политики государства включает совокупность бюджетных, налоговых и иных финансовых инструментов и институтов государственной власти, которым в законодательном порядке переданы полномочия по формированию и использованию финансовых ресурсов государства в соот-

ветствии с его стратегическими и тактическими целями.

Главная стратегическая цель государственной финансовой политики – создание условий для социально-экономического развития общества, повышения уровня и качества жизни населения.

В основу финансовой политики закладывается стратегия, определяющая среднесрочную и долгосрочную перспективу достижения экономического роста и развития социальной сферы страны. Она включает:

СЕДОВА Мария Владимировна – вице-президент по связям с общественностью межрегионального благотворительного фонда «Возрождение», советник президента региональной общественной организации «Координационный совет Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, Героев Социалистического Труда». *E-mail:* mariya-2-6@yandex.ru

КРУТЕНЬ Станислав Анатольевич – аспирант АНОВПО «Российская академия предпринимательства». *E-mail:* kruten_stas@mail.ru

Ключевые слова: финансовая и бюджетная политика, информационная система «Электронный бюджет».

– разработку общей концепции финансовой политики, определение ее основных направлений, целей, задач;

– разработку финансового механизма;

– управление в сфере финансовой деятельности государства.

Современная финансовая политика является многоцелевой и заключается не только в регулировании экономического роста и занятости, но и активном влиянии на денежное обращение, валютный курс, развитие социальной сферы государства. При этом государственные инвестиции должны стимулировать модернизацию и диверсификацию экономики¹.

Финансовая политика реализуется через налоговую, бюджетную, денежно-кредитную, ценовую, тамо-

женную и инвестиционную политику. Практически в каждом направлении проводится реформирование механизма финансового обеспечения и разрабатываются новые, более эффективные финансовые инструменты.

Разработка финансового механизма и управление общественными финансами осуществляется с учетом целей финансовой политики, заключающейся в регулировании экономики и социальных отношений. Однако особенность состоит в том, что вмешательство государства в экономику и социальную сферу ограничено. Поэтому основной задачей финансового механизма в каждом направлении является создание эффективных финансовых инструментов.

Бюджетная политика как составляющая финансовой политики государства

Одно из важнейших направлений проводимой государственной финансовой политики – бюджетная политика, которая является основой обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, основывается на ранее определенных стратегических целях и строится с учетом постоянно меняющихся условий под воздействием внешних и внутренних факторов².

Основные задачи и направления бюджетной политики ежегодно определяются на предстоящий период и оглашаются в бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Наиболее важные задачи, реализуемые в рамках современной бюджетной политики России, включают:

– обеспечение исполнения социальных обязательств государства;

– определение оптимальных форм поддержки реального сектора экономики;

– обеспечение повышения качества предоставляемых гражданам государственных услуг за счет бюджетных средств;

– совершенствование механизма государственных закупок;

– мобилизацию дополнительных бюджетных доходов при одновременном повышении эффективности использования бюджетных средств;

– реализацию программно-целевого принципа планирования и исполнения бюджета;

– снижение уровня коррупции в сфере использования государственных финансов и повышение степени доверия граждан к государственному аппарату, осуществляющему реализацию своих полномочий в сфере государственного управления общественными финансами;

– повышение степени прозрачности и открытости бюджетной политики в сфере бюджетных расходов и др.

Несомненно, что вышеперечисленные задачи могут быть решены только в комплексе. Но особо значимой в этом процессе является необходимость повышения прозрачности и открытости бюджетной полити-

ки, рассматриваемой как фактор, оказывающий существенное влияние на устранение проблем в бюджетной политике России и решения задачи повышения ее эффективности.

Проблемы повышения прозрачности и открытости бюджетного процесса

Исполнение бюджета – важная составная часть бюджетного процесса. На этом этапе реализуются утвержденные планы по формированию централизованных фондов денежных средств, находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов власти.

В мировой практике существуют казначейская, банковская и смешанная системы исполнения бюджетов.

Казначейская – органы казначейства исполняют бюджет, осуществляя платежи от имени и по поручению бюджетополучателей.

Банковская – исполнение бюджетов осуществляется банками (центральным банком и коммерческими банками).

Смешанная – обслуживание бюджетных счетов вменяется в функции и казначейства, и банков.

Банковская система исполнения бюджетов действовала в России с 1918 г. В функции банков входило открытие и ведение лицевых счетов получателей средств бюджета соответствующего уровня, исполнение бюджетов по доходам, их перераспределение между бюджетами, кассовое исполнение бюджетов и составление соответствующей отчетности.

Исполнение федерального бюджета по расходам при банковской системе осуществлялось через счета отраслевых министерств и ведомств.

Развитие рыночных процессов в современной российской экономике

сопровождалось разрушением централизованной государственной банковской системы и образованием большого количества разрозненных коммерческих банков.

В этот период Банк России, сосредоточив усилия на вопросах организации денежного обращения, значительно снизил приоритетность вопросов исполнения бюджетов всех уровней. Вследствие этого был ослаблен банковский учет бюджетных средств, а коммерческие банки не были заинтересованы в контроле такого рода.

Утрата возможности осуществления государственного контроля за движением средств бюджетов всех уровней, отсутствие детального учета этих средств привели к ослаблению бюджетно-финансовой дисциплины. Кроме того, в условиях недостаточности бюджетных средств подобная организация исполнения бюджета не могла позволить маневрирование финансовыми ресурсами для их рационального использования. Действовавший механизм использования государственных финансовых ресурсов, характерный для бюджетов всех уровней, в переходный период имел следующие недостатки:

– слабая адаптация к современным экономическим условиям;

– отсутствие способности обеспечить прозрачность бюджета и надежность контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;

– наличие многоступенчатой структуры;

– низкая оперативность и раздробленность;

– невозможность определить величину кассовых расходов и совершать разумный маневр государственными финансовыми ресурсами в условиях их дефицитности и появление возможности их нецелевого использования.

В этих условиях возникла необходимость внесения изменений в процесс исполнения бюджета.

Для проведения государственной бюджетной политики, для целей повышения эффективности управления доходами и расходами при исполнении федерального бюджета страны, повышения оперативности в финансировании государственных программ, усиления контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств Указом Президента России от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» было введено казначейское исполнение федерального бюджета.

В результате удалось решить основные проблемы, связанные в том числе и с организацией исполнения бюджета, а именно:

– сконцентрировать средства федерального бюджета на счетах одного органа государственной власти;

– обеспечить получение оперативных сведений о поступивших в доход федерального бюджета платежах в разрезе видов доходов бюджета;

– оперативно обеспечить текущий контроль при расходовании бюджетных средств, что сводит к минимуму их нецелевое использование;

– получить оперативную информацию об исполнении федерального бюджета (финансирование расходов, кассовые расходы, остатки на счетах бюджета в разрезе всех направлений классификации расходов бюджета).

Вывод: с переходом на казначейскую систему исполнения уменьшается количество возможных участников в осуществлении оборота бюджетных средств и реализуется возможность обеспечения и усиления контроля за их целевым использованием.

Был практически реализован принцип единства кассы, когда счета бюджетополучателей фактически объединены в единый счет бюджета, с которого осуществляется расчет с контрагентами – поставщиками товаров, работ и услуг³. Благодаря этому достигаются определенные положительные изменения, а именно появляется возможность предварительного и текущего контроля целевого расходования бюджетных средств.

Предварительный контроль – это контроль над составлением сметы доходов и расходов бюджетного учреждения.

Текущий контроль расходов осуществляется через процедуру подтверждения платежных обязательств. Банковский механизм исполнения бюджета позволит осуществлять лишь последующий контроль, который фиксирует нарушения бюджетно-финансового законодательства, но не может его предотвратить.

Существующая же казначейская система исполнения бюджета позволяет осуществить предварительный и текущий контроль. Возможность расходовать бюджетные средства

появляется только после проверки соответствия платежных и иных первичных документов, отвечающих требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации, утвержденным сметам и лимитам бюджетных обязательств. В данном случае финансирование осуществляется по алгоритму: разрешение на совершение платежа (наличие разрешительной подписи), совершение платежа.

Появляется возможность перераспределения средств и их использования для финансирования текущих расходов.

Еще одним принципом, способствующим оптимизации организации исполнения бюджетов, является учет финансирования в разрезе лицевых счетов, открытых распорядителями и получателями бюджетных средств. В данном случае исполнение бюджета по расходам осуществляется с использованием лицевых счетов бюджетных средств, открываемых на едином казначейском счете для каждого главного распорядителя, распорядителя и получателя средств бюджета. На лицевом счете отражаются бюджетные средства, которыми распоряжается владелец лицевого счета.

Мировой опыт стран с развитой экономикой показывает, что для действенного контроля исполнения бюджета необходимо сделать прозрачным, доступным обществу как составление плана по расходам бюджетных средств, так и расходование. Бюджет должен быть более подробным, детализированным, гласным и понятным, т.е. должен реализовываться принцип прозрачности бюджета. С этой целью доходы и расходы бюджетов всех уровней рассматриваются в разрезе единой бюджетной классификации страны, которая представляет собой их детальное

разделение по видам и обеспечивает прозрачность исполнения бюджета.

Ранее на этапе расходования средств код бюджетной классификации расходов не указывался. Денежные средства выделялись распорядителям бюджетных средств общей суммой. Для установления контроля за исполнением бюджета в условиях его казначейского исполнения на этапе подготовки и принятия распоряжений на финансирование в обязательном порядке указывается бюджетная классификация расходов.

Особо важным принципом исполнения бюджетов является обязательное условие принятия бюджетополучателями денежных обязательств по осуществлению расходов и платежей в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств по различным статьям и видам расходов бюджетной классификации в пределах установленного периода.

Установление лимитов бюджетных обязательств способствует ужесточению контроля расходования бюджетных средств, позволяет осуществлять корректировку объемов бюджетных средств по срокам использования, дает возможность соизмерять их с доходами бюджетов на текущий момент.

Казначейское исполнение бюджета позволяет значительно повысить качество планирования расходов за счет остатков средств на лицевых счетах распорядителей и получателей бюджетных средств в разрезе бюджетной классификации и по срокам нахождения на счетах неиспользуемых средств.

Процесс кассового обслуживания исполнения бюджета находится в постоянной доработке и модернизации.

Роль Федерального казначейства в реализации современной бюджетной политики России

Федеральное казначейство РФ (ФК) – это орган исполнительной власти, находящийся в ведении Министерства финансов РФ (Минфин России) и обеспечивающий, в соответствии с бюджетным законодательством страны, исполнение федерального бюджета по расходам, кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁴.

Положение о Федеральном казначействе РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 (ред. от 2 ноября 2013 г.) «О Федеральном казначействе». Нормативным документом регламентируется порядок деятельности Федерального казначейства, определяется круг его полномочий и организационная структура.

Российские казначейские органы были созданы сравнительно недавно. В 2012 г. они отметили 20-летний юбилей. Появление нового финансового органа связано с переходом к рыночной экономике, который сопровождался образованием большого числа разрозненных коммерческих банков. За столь короткий период Федеральное казначейство превратилось в мощную платежную, учетную, контрольную и информационную систему в сфере финансовой деятельности публично-правовых образований.

Федеральное казначейство является надежной и динамично развивающейся структурой, и на сегодняшний день роль казначейских органов в области финансовой деятельности высока. Их значимость объясняется широким кругом задач, которые ставятся перед ними.

В основу деятельности ФК положена Стратегическая карта развития казначейства на среднесрочную перспективу на 2013–2017 гг. Основные стратегические задачи включают, в первую очередь, обеспечение прозрачности и доступности информации о государственном секторе и общественных финансах.

Федеральное казначейство является сложноорганизованным органом исполнительной власти со своим сложившимся информационным пространством, одной из областей которого является размещение информации в сети Интернет.

Принципиальная схема информационного пространства ФК в области использования интернет-ресурсов приведена на рис. 1.

Основной массив информации, используемый казначейскими органами, хранится в учетной системе (учетная система ФК). Данные в учетную систему поступают из информационно-аналитической системы казначейства (ИАС ФК), отвечающей за обработку и структурирование данных, а также за предоставление пользователям возможности проведения анализа выборок данных, построения таблиц, графиков и т. д. Основной объем работы, производимый с информацией, хранящейся в учетной системе, осуществляется в информационной среде казначейства сотрудниками (информационная среда ФК).

Для размещения результатов работы, статистических и аналитических материалов в сети Интернет используются специализированные сайты:

официальный сайт госзакупок – <http://zakupki.gov.ru> (сайт ООС);

официальный сайт Федерального казначейства – <http://www.roskazna.ru> (сайт ФК);

официальный сайт для размещения информации о государственных и муниципальных



Рис. 1. Принципиальная схема информационного пространства Федерального казначейства в Интернете

учреждениях – <http://www.bus.gov.ru> (сайт ГМУ).

На данном этапе развития отношений в сфере общественных финансов предъявляются новые требования к открытости и гласности в отношении структуры и функций государственного аппарата и целей бюджетной политики. Значительно возросла роль информационной составляющей бюджетного процесса.

Федеральное казначейство не только формирует отчеты, но и предоставляет открытые данные неограниченному кругу пользователей. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с 1 янва-

ря 2011 г. государственные и муниципальные заказчики получили возможность размещать и получать информацию о государственных закупках на едином официальном сайте в Интернете для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Сайт предназначен для комплексного информационно-аналитического обеспечения субъектов экономического рынка, заинтересованных производителей (поставщиков, подрядчиков, исполнителей) продукции и услуг для государственных и муниципальных нужд, широкой общественности о деятельности государственных, муниципальных заказчиков и органов государственной власти в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Функционально под названием «сайт» находится сложная автоматизированная систе-

ма, поддерживающая все процессы размещения государственных заказов, регулируемые законодательством. Сайт состоит более чем из десяти функциональных подсистем и делится на открытую и закрытую части.

Открытая часть сайта обеспечивает заинтересованных поставщиков (производителей, подрядчиков, исполнителей) продукции и услуг для государственных и муниципальных нужд, широкую общественность информацией о заказах, размещаемых государственными и муниципальными заказчиками для государственных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.

Закрытая часть используется для размещения официальной информации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, публикации сведений о контрактах, жалобах в сфере государственных закупок и другой необходимой информации.

Сведения о государственных и муниципальных контрактах и гражданско-правовых договорах учреждений включаются в единый реестр государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных контрактов, заключенных от имени муниципальных образований, а также гражданско-правовых договоров федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов федерации, муниципальных бюджетных учреждений, ведение которого осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов⁵.

На сайте также ведется реестр контрактов. Он предоставляет возможность органам государственной власти и органам местного самоуправления осуществлять эффективный контроль изменения лимитов бюджетных обязательств, направляемых на заключение контрактов.

Реестр контрактов доступен для свободного просмотра и получения информации в виде электронного файла в формате таблиц *Microsoft Office Excel* по установленной форме любым юридическим и физическим лицам, общественным и иным организациям без взимания платы.

Таким образом, сайт предназначен для обеспечения возможности выполнения государственными и муниципальными заказчиками требований в части обязательного размещения официальной информации о заказах для государственных и муниципальных нужд, обеспечения открытости, прозрачности процедур размещения заказов и доступности информации об их исполнении⁶.

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по созданию, ведению, развитию и обслуживанию сайта являются Министерство экономического развития РФ и Федеральное казначейство.

С 1 января 2012 г. в масштабах страны в соответствии с приказом Министерства финансов от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждениям, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта», начал функционировать официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях – www.bus.gov.ru (официальный сайт ГМУ).

На официальном сайте ГМУ обеспечена возможность формирования и размещения в открытом доступе информации о государственных (муниципальных) учреждениях и их деятельности, включающей общую информацию об учредителе, государственном (муниципальном) задании, плане финансово-хозяйственной деятельности, операциях с целевыми средствами из бюджета, бюджетных обязательствах и их исполнении, результатах деятельности и использовании имущества, сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах, информацию о годовой бухгалтерской отчетности учреждения⁷.

На сайте также могут быть размещены электронные копии таких документов, как решение учредителя о создании учреждения, свидетельство о государственной регистрации и другая подобная информация.

Кроме того, ФК регулярно размещает на своем официальном сайте информацию о кассовых поступлениях и выбытиях из бюджета,

остатках средств на счетах бюджетов, открытых органами Федерального казначейства в учреждениях Банка России и кредитных организациях⁸.

Таким образом, Федеральное казначейство непрерывно предоставляет информацию обширному кругу

пользователей. Это определяет его значимость как центрального исполнительного органа, осуществляющего использование и контроль расходов государственных финансовых ресурсов, и как информационного центра.

Интегрированная информационная система управления общественными финансами

В программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. предусмотрено создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений, развития публичности и прозрачности информации о результатах деятельности государственных органов власти.

Основные цели создания и развития информационной системы управления государственными финансами заключаются в формировании единого информационного пространства и применении информационных технологий в сфере управления общественными финансами в целях:

- обеспечения открытости, прозрачности и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- повышения качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления;
- создания условий для наиболее эффективного использования бюд-

жетных средств и активов публично-правовых образований.

Порядок доступа общественности к информационным ресурсам Единого портала отражает взаимодействие пользователей с его информационными ресурсами, порядок ввода в систему, передачи и публикации нормативной, статистической и аналитической информации в сфере управления общественными финансами и реализацию принципа открытости и прозрачности за счет обеспечения доступа общественности к информации в открытой части портала.

Реализация поставленных задач возможна при интеграции информационных систем участников бюджетного процесса за счет создания единых требований к стандартизации и унификации всех операций сектора государственного управления, а также единых правил обмена, хранения и доступа ко всей информации о финансовой деятельности публично-правовых образований и других участников бюджетного процесса.

Правовые основы создания информационной системы «Электронный бюджет»

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О концепции создания и развития интегриро-

ванной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» документ одобрен.

Правительством разработаны программы по повышению эффективности бюджетных расходов и управлению государственными финансами и определены государственные органы с распределением функций по созданию системы «Электронный бюджет»:

Правительственная комиссия по ИТ утверждает планы мероприятий, осуществляет межведомственную координацию и контроль исполнения;

Министерство финансов РФ обеспечивает создание и развитие системы «Электронный бюджет», в том числе формирует требования к системе и планы мероприятий;

Федеральное казначейство обеспечивает реализацию планов мероприятий и является оператором системы.

В настоящее время сформированы основные принципы и требования к развитию информационной среды и информационных систем, используемых органами государственной власти.

Развитие информационной среды предусматривает преодоление узко-

ведомственного характера средств информационных технологий, повышение координации использования органами государственной власти информационных ресурсов, в том числе возможности обмена данными между различными информационными системами, а также обеспечение полноты доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти.

Для создания такой информационной системы была разработана концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»⁹ (концепция «Электронный бюджет»), определяющая цель, задачи, основные направления, принципы создания и развития, а также архитектуру системы «Электронный бюджет» (рис. 2).



Рис. 2. Архитектура системы «Электронный бюджет»

Необходимость создания данной системы была определена основными целями и задачами бюджетной поли-

тики, указанными в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2012–2014 гг.

Интеграция государственных информационных систем

В плане единой информационной системы «Электронный бюджет» создать или включить уже имеющиеся порталы, в том числе:

- системы субъектов РФ;
- портал государственных и муниципальных услуг;
- ГАС «Управление»;
- портал торгов;
- портал управленческих кадров;
- реестр федерального имущества;
- ООС госзакупки, системы администраторов доходов, портал ФАИП и иные внешние системы.

В 2012 г. начаты работы по созданию технологических подсистем системы «Электронный бюджет»:

– сформированы технические требования на создание технологических подсистем системы «Электронный бюджет»;

– обеспечено проведение открытого конкурса на выполнение работ (оказание услуг) по созданию подсистемы обеспечения интеграции, ведения реестров и формуляров, подсистемы обеспечения информационной безопасности и подсистемы обеспечения юридической значимости электронных документов системы «Электронный бюджет».

Создание технологических подсистем обеспечит:

– формирование единой интеграционной платформы для подсистем системы «Электронный бюджет» и внешних систем;

– обеспечит применение единых бизнес-процессов, правил, реестров, классификаторов и формуляров;

– создание единой технологии отражения в учете операций финансово-хозяйственной деятельности;

– реализацию единой технологии обеспечения юридической значимости электронных документов и единого пространства доверия электронной подписи;

– создание единых средств защиты от несанкционированного доступа;

– доступность и целостность информации.

Электронный бюджет – это часть электронного государства, которое должно включать такие электронные услуги, как: «Электронный бюджет», «Электронное здравоохранение», «Электронное образование», «Портал методической поддержки ГАС “Управление”», «Реестр федерального имущества», «Системы администраторов доходов», «Федеральная адресная инвестиционная программа» и др.

Еще до начала разработки подобной системы Федеральным казначейством в Интернете уже существовали специализированные сайты (ООС, ФК, ГМУ), которые, как и другие, ранее созданные государственные порталы, должны войти в состав «Электронный бюджет».

Принципы функционирования системы «Электронный бюджет»:

– открытость информационных систем и интеграция имеющихся и вновь создаваемых информационных ресурсов различной архитектуры с возможностью дальнейшего их наращивания и развития;

– интерактивный доступ к информационным системам всех зарегистрированных пользователей вне зависимости от их территориальной удаленности от центров хранения и обработки данных при условии регламентации прав и доступа к ресурсам информационных систем;

– исключение дублирования сбора и обработки информации при соблюдении правил однократности ее ввода и обеспечение ее обработки в режиме реального времени средствами самих информационных систем;

– обеспечение удобства работы пользователей за счет постоянного улучшения экономических характеристик информационных систем и предоставления широкого набора интерфейсов;

– обеспечение бесперебойности и надежности функционирования информационных систем с организацией многоуровневой защиты информации информационных каналов.

Основная цель создания – обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления⁹.

Для реализации поставленной цели необходимо решение следующих задач:

– повысить доступность информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии ППО, их активах и обязательствах;

– создать инструменты для взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, проведения мониторинга выполнения госпрограмм и результатов, демонстрирующих объемы и качество оказания государственных услуг;

– публиковать в открытом доступе информацию о плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления по управлению общественными финансами;

– обеспечить интеграцию составления и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности публично-правовых образований;

– усилить взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнение государственных (му-

ниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов;

– обеспечить взаимосвязь реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством страны полномочиями публично-правовых образований⁹.

Разработка функциональных подсистем системы «Электронный бюджет» продолжается. Подсистемы включают базовые, транзакционные и производные подсистемы.

При этом базовые подсистемы включают ведение реестров, классификаторов и формуляров, а транзакционные подсистемы – это подсистемы управления государственными закупками, кадровыми ресурсами, доходами и расходами, государственным долгом, финансовыми и нефинансовыми активами, денежными средствами, бюджетным планированием.

Производные системы состоят из систем учета и отчетности, информационно-аналитического обеспечения, финансового контроля.

Исследование бюджетного сектора экономики показало тенденции развития бюджетной политики страны. Налицо сложность и новизна подхода в решении актуальных задач модернизации отношений в сфере общественных финансов и их первостепенное влияние на интенсификацию структурных преобразований в экономике¹⁰, в том числе сферы государственных услуг.

Реформирование управления государственных финансовых отношений может быть успешным только в том случае, если осуществляемые правительством страны изменения будут понятны и приняты обществом. Отсюда вывод: все процессы, связанные с изменениями государственного финансового механизма, должны быть прозрачны и открыты для общества, а информация – доступна пользователям. Это многократно подчеркивалось Президентом России.

Примечания

- ¹ Балабанова А.В. Госинвестиции – ключевая составляющая политики модернизации и диверсификации экономики // Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Уч. записки. Сб. науч. трудов. Вып. XII. М., 2008. № 30. С. 17.
- ² Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации // Сб. науч. трудов. Вып. XVII. М., 2012. С. 296.
- ³ Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами // Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Уч. записки. Сб. науч. трудов. Вып. XXXIV. М., 2013. С. 87.
- ⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации (Принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 04 августа 2013 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31.
- ⁵ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (ред. от 29 декабря 2012 г.) // СПС «Консультант-Плюс».
- ⁶ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 30 декабря 2012 г.) // СПС «Консультант-Плюс».
- ⁷ Приказ Минфина РФ от 21 июля 2011 г. № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» // СПС «Консультант-Плюс».
- ⁸ Приказ Федерального казначейства от 3 июня 2010 г. № 130 «Об утверждении состава и периодичности размещения информации об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на официальном сайте Федерального казначейства в сети Интернет» // СПС «Консультант-Плюс».
- ⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р «О концепции создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СПС «Консультант-Плюс».
- ¹⁰ Балабанова А.В. Интенсификация структурных преобразований региональной экономики // Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Уч. записки. Сб. науч. трудов. Вып. XIII. М., 2008. С. 9.

Требования к материалам, представляемым на рассмотрение редакции журнала “Обозреватель–Observer” в соответствии с указаниями ВАК

В редакцию журнала направляется статья с сопроводительным письмом по электронной почте: E-mail: observer@rau.ru или предоставляется на диске в программе Word (с расширением **DOC**, **DOCX** или **RTF**) вместе с распечаткой: текст дается кг. 14 через 1,5 интервала.

Текст статьи должен быть **структурирован (иметь разделы)**.

Общий объем материала не должен превышать 20–25 тыс. знаков с пробелами.

Ссылки на источники должны даваться арабскими цифрами только на цитаты и данные, подкрепляющие информацию, и быть привязаны к тексту с указанием выходных данных, источников и страниц.

Если цитируются иностранные источники, то все данные указываются на языке оригинала.

К статье необходимо дать аннотацию (не более 300–500 знаков), отражающую основные идеи материала, ключевые слова и краткие сведения об авторе (фамилию, имя и отчество полностью, ученую степень, другие звания, место работы, должность и контактные телефоны, SPIN-код) на русском и английском языках. (Английская версия размещается на сайте журнала).

Рисунки, графики, схемы даются в программах JPG или EPS отдельными файлами.

Статья и все необходимые данные должны присылаться в одном файле.

В качестве сопроводительных документов автор прилагает выписку из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

Кроме того, автор представляет оформленную и заверенную соответствующей кадровой структурой рецензию специалиста – доктора наук, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале.

Оригиналы этих документов в случае принятия статьи к публикации должны быть представлены в редакцию.

Требования к материалам опубликованы на сайте:

<http://www.rau.su>

Дизайн и верстка
Юданова Н.И.
Интернет-издание, компьютерное обеспечение
Королев Н.В.

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор ОК-005-93. Код ОКП-95 2200.

Издание зарегистрировано в Комитете по печати РФ. Регистрационный № 012093.

Подписные индексы **47653** (на полугодие), **36789** (на год)
в каталоге «Газеты и журналы» агентства «Роспечать»

Согласно ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ
журнал «Обозреватель-Observer» относится к категории
информационной продукции для детей, достигших возраста шестнадцати лет



Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имен, географических названий и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится заимствований, нарушающих чьи-либо авторские права, а также данных не подлежащих открытой публикации.

Редакция может публиковать статьи в порядке обсуждения, не разделяя точку зрения автора.

Редакция не ведет переписку с авторами. Рукописи не возвращаются. При перепечатке материалов ссылка на «Обозреватель-Observer» обязательна.

Адрес редакции: г. Москва, 119180, ул. Б.Полянка, д. 7/10, стр. 3
Тел.: 8(499) 799-8076.

E-mail: observer@ru.ru Электронная версия: <http://www.rau.su>

Подписано в печать 17.01.2014. Формат 70x100 ¹/₁₆. Печ.л. 8,0. Печать офсетная.

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии ООО «Фирма А-Форт-Юг». Заказ № 222.