

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издается с 1992 г.

Содержание номера

Метаморфозы политической элиты России

6

О.Муштук

В статье рассматриваются проблемы технократической легитимности (функциональной дееспособности) современной политической элиты России, которая в основной массе предоставлена номенклатурой, чья “рыночная психология” сводится к тому, чтобы прихватывать государственное и делать его своим. Граничащая с “умственной импотенцией” неспособность верхов к научно-теоретическому осмыслению происходящего и адекватному реагированию на вызовы времени не что иное, как проявление самого настоящего интеллектуального дефолта в стратегическом руководстве и управлении страной.

Трансграничные угрозы безопасности России

17

М.Гацко

Распространение международного терроризма, организованной преступности и наркоторговли, возрастание этноконфессиональной конфликтности, рост незаконной миграции, составляющих трансграничные угрозы безопасности России, выдвигают на первый план, по мнению автора, задачу совершенствования правового регулирования использования военной силы в борьбе с этими угрозами.

Накопление капитала в российской экономике

25

А.Джумов

Анализируя причины практического состояния формирующегося рынка капитала, автор указывает, что деформация накопления капитала российскими корпорациями, а

также их отказ от внедрения инноваций и технологического обновления производства ведут к дальнейшей стагнации и разрушению экономики. Выход из этой ситуации, по его мнению, лежит на путях формирования национальной инвестиционной стратегии и планово-рыночной системы хозяйствования.

Система компетенционных принципов

33

В.Герасимов

В статье дается анализ проблемы установления компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии с конституционно-правовыми принципами.

Развитие миграционного законодательства в РФ

40

К.Галиахметова

Анализируя состояние правового положения мигрантов в Российской Федерации и миграционной политики государства в целом, автор высказывает ряд соображений по совершенствованию миграционного законодательства России, направленных на обеспечение прав мигрантов и национальной безопасности страны.

Водный налог и рентные платежи в водопользовании

44

Е.Степушенкова

Приводя доказательства смещения понятий “налог” и “неналоговый платеж”, возникшего с принятием водного налога в рамках Водного кодекса РФ, автор указывает, что цели, заявленные при переходе в водопользовании к единому водному налогу, не могут быть достигнуты в рамках налоговой системы. Для этого, по мнению автора, необходимо привлечение аппарата рентных платежей, а значит, разработка соответствующей теоретической и методической базы для определения водного рентного эффекта.

Идейно-политическая ориентация московского студенчества

54

В.Комоцкий

Статья посвящена анализу идейно-политической дифференциации московского студенчества, выявлению механизмов формирования студенческих идейно-политических субкультур и идентификации политически релевантных проблем, обладающих для этой социальной группы наибольшим мобилизационным потенциалом.

Новые таможенные технологии и международные принципы работы на постсоветском пространстве

62

К.Сорокин

В связи с ускорением темпов развития мировой торговли, предстоящим вступлением России и ряда других стран СНГ в ВТО, автор анализирует основные проблемы внедрения новых технологий и принципов работы в практику работы таможенных ведомств России и стран СНГ, основанных на рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли, разработанных ведущими таможенными администрациями мира.

Запрет на ограничение конкуренции в Евросоюзе

70

А.Толоконников

Антимонопольное законодательство ЕС запрещает все соглашения и согласованные действия, ограничивающие свободу конкуренции (в частности, прямо или косвенно устанавливающие цены и иные условия; ограничивающие или контролирующие производство, торговлю или инвестиции; делящие рынки; предусматривающие оговорки к одинаковым сделкам с разными партнерами; требующие при заключении контрактов принятия другими сторонами дополнительных обязательств). В этой связи анализируются статьи законодательства, судебная практика и практика Еврокомиссии по этому вопросу.

Состояние и перспективы развития национальной противоракетной обороны США

79

В.Круглов, Н.Зиневич

Проведя анализ возможного развития национальной ПРО США, авторы пришли к выводу, что реализация Соединенными Штатами планов ее создания может вызвать реальную угрозу для военной безопасности РФ, и предлагают в этой связи ряд упреждающих мер асимметричного характера по противодействию такой угрозе.

Политика ФРГ в ирано-иракской войне

84

В.Андреюк

В статье проводится анализ политических установок и реальной политической практики ФРГ в ближневосточном регионе в 80–90-е годы XX в.

Турция и политика безопасности ЕС

91

Ю.Кудряшова

Статья посвящена проблеме урегулирования вопроса предоставления ресурсов НАТО для антикризисных операций Евросоюза и роли Турции, геостратегическое положение которой и её исламские традиции позволят ЕС превратиться во влиятельного глобального актора в случае участия Турции в общей внешней политике и политике безопасности Евросоюза.

АЛКА и МЕРКОСУР в интеграционных процессах Латинской Америки

101

Рафаэль А.Патригнани

В статье рассматриваются интеграционные процессы в Латинской Америке, соотношение локальных и трансконтинентальных форм интеграции и взаимодействие между ними, роль блока МЕРКОСУР, а также состояние переговоров о создании Американской Зоны Свободной Торговли (АЛКА).

Социально-психологические причины профессиональной неудовлетворенности педагогов

108

О.Михно

На основании социологических и психологических исследований автор рассматривает причины профессиональной неудовлетворенности педагогов, обусловленные соци-

ально-экономическим фактором и проблемой профессионального самоутверждения в условиях развития современного образования. Выявленные социальные и психологические проблемы оказывают негативное влияние на различные сферы жизнедеятельности педагогов, в том числе и на детско-родительские отношения в их семьях.

Рецензии

Александр Бовин – гражданин и профессионал

115

А.Арбатов

В рецензии на книгу “Воспоминания об Александре Бовине. Политик, журналист, дипломат” автор указывает, что книга, посвященная многогранной личности А.Е.Бовина, одного из самых ярких и интересных людей “периода застоя и упадка”, содержит воспоминания его друзей, коллег и соратников, в которых с искренней симпатией, уважением, теплыми дружескими чувствами дается глубокая оценка профессиональных и человеческих черт этого незаурядного человека.

Истоки кремлевского церемониала

119

К.Кулматов

Доктор исторических наук, профессор Дипломатической академии, рецензируя книгу И.Семенова “У истоков кремлевского протокола”, отмечает, что в ней предпринята попытка собрать воедино многочисленные разрозненные сведения и нарисовать цельную картину зарождения придворного посольского церемониала в Кремле, восстановить для современного читателя формы и методы общения русских царей с иноземцами.

Содержание журнала «Обозреватель–Observer» за 2006 год

123

Уважаемые читатели!

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

Издатель

научно-исследовательская фирма «РАУ-УНИВЕРСИТЕТ»

Редакционная коллегия:

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

Научно-редакционный совет

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

© РАУ-Университет

Метаморфозы политической элиты России

Орест Мушук,
профессор

Один из центральных вопросов анализа политической истории любой страны через призму элитарности – это вопрос о судьбах политической элиты на так называемых крутых поворотах истории, когда рушатся традиционные устои общественного мироздания и в борьбе со старой элитой на авансцену политической жизни выходит новая.

Происходит ли в этих условиях быстрый и коренной разрыв между этими двумя типами элит?

Старая элита полностью сходит с политической сцены, выбрасывается на “свалку истории” или же старая элита, если и не полностью, то хотя бы частично, входит в новую, заменив старые лексические одежды и символы новыми, перекроив обветшалые знамена и лозунги по лекалам революции, перекрасив их в ее олицетворяющие цвета и колеры (“померанцевые”, “розовые” и т.д.)?

Не менее важен и вопрос о том, как ведет себя новая элита по отношению к ценностям и традициям старой? Предаёт их “анафеме” и полностью отрицает. Или же имеет место некая преемственность, то есть заимствование (и воспроизводство) новой элитой тех или иных образцов поведения и стиля (образа) жизни старой?

Исчерпывающие ответы на все эти вопросы дает судьба политической элиты в нашей стране на двух крутых поворотах ее истории: Октябрьская социалистическая революция и становление советской власти и на современном этапе – переход к рыночной политической демократии, начало которого датируется августом 1991 г.

I

Из истории этих двух поворотов недвусмысленно следует, что ни на первом, ни на втором из них старая элита полностью не “канула в Лету”, хотя объемы (масштабы) и “технологии” ее вхождения в новую существенным образом отличаются друг от друга. Это в решающей степени связано с тем, что в первом случае мы имеем дело с вооруженным захватом власти и основательным

разрушением “старого мира”, принудительной “экспроприацией” его “опорных” слоев и классов. Во втором – с неким подобием “антиконституционного переворота” – мирной “революцией верхов”.

И если во время первой революции речь идет о вхождении в новую элиту лишь очень незначительного меньшинства представителей старой элиты (в основном из числа админи-

стративно-бюрократической), тогда как судьбы абсолютного большинства других трагичны, то в ходе второй – все обстоит с точностью до наоборот.

Эта революция, хотя, как и первая, вселенски разрушив старое, тем не менее, сохранила жизнь советской и партийной номенклатуре, проявив по отношению к ней “высочайший гуманизм” – отказавшись (вопреки всякой революционной логике и смыслу) от полномасштабной люстрации, то есть массового отстранения от власти через запрет занимать ответственные должности в государственном аппарате, избираться в представительные органы и т.д.

В результате абсолютное большинство старой “социалистической” элиты относительно спокойно и мирно, что называется “без базаров”, трансформировалось в новую “демократическую” элиту – или политическую, или экономическую (то есть бизнес-элиту), или как симбиоз той и другой в облике новой этакратической элиты, в руках которой обе формы власти (политическая и экономическая) оказались сращенными друг с другом.

Согласно социологическим исследованиям середины 90-х годов, лишь 10% прежней номенклатуры стали пенсионерами, тогда как все остальные “остались в обойме” и занялись бизнесом. Кто напрямую, возглавив крупные и средние частные и полугосударственные компании и организации. А кто через совмещение занятия бизнесом с государственной службой, которая, перестав быть реальной экономической основой существования, превратилась в удобную для протектирования и развития собственного дела “политическую крышу”.

Такой ход событий дает все основания для того, чтобы говорить о новой политической элите в России

как элите, которая в основной своей массе является на самом деле не новой, а старой, и формируется из прожженных, лишенных идейного стержня и твердых жизненных принципов карьеристов и приспособленцев, вышколенных закрытой кулуарно-бюрократической кадровой политикой КПСС.

Элите, “становой хребет” которой составили те, которых раньше называли “вожаками масс” и “крепкими хозяйственниками”, сумевшими, благодаря гипертрофически развитой способности постоянно “держат нос по ветру”, вовремя “подсуетиться” и запрыгнуть в “VIP-вагон демократии”, тронувшийся с исторического перрона России.

И если еще вчера все они с упоением кричали: “Да здравствует, коммунизм!”, то сегодня с таким же упоением кричат “Да здравствует, капитализм!”, предавая анафеме строй, которому, казалось бы, верой и правдой служили всю свою сознательную жизнь. Хотя в итоге, как оказалось, истинных приверженцев социалистической идеи, как идеи социально справедливого обустройства общественной жизни, среди них не было. А если и было, то ровно столько, сколько “кот наплакал”.

И в этой фактической деидеологизации (или идеологической “десоциализации”) и вырождении “больших функциональных членов” КПСС и советского аппарата, кроется, если не ключевая, то одна из основных причин краха социализма в СССР.

Как бы там ни было, но следует признать, что знамена в нынешней России новые, а вот знаменосцы чаще всего старые. При этом генезис новой политической элиты в России своим корнями глубоко уходит в старую, что обуславливает сильную генетическую зависимость первой от второй.

То обстоятельство, что на рубеже 90-х годов “социальный лифт” резко взметнул вверх многих представителей неноменклатурных (или око-

лономенклатурных) слоев, ничего в этом плане не меняет. Вхождение в новую элиту “выходцев из народа”, в том числе многих представителей демократически настроенной интеллигенции, создало только иллюзию серьезного обновления, тогда как на самом деле никакой качественной трансформации и отказа от традиционных способов и технологий властвования не произошло.

Как признает один из видных представителей этой “демократической” когорты Г.Х.Попов, “хождение демократов во власть” было их “самой серьезной ошибкой в революции 1990–1991 годов”. Поскольку они “позволили номенклатуре сначала “употребить себя” (для придания респектабельности и создания новой рекламной упаковки), а “потом вышвырнуть (за ненадобностью) за дверь””.

Те же “дети семьи трудовой”, которых не “вышвырнули”, очень быстро утратили облик народных защитников и борцов за социальную справедливость и превратились в сиятельных надменных вельмож, не только присвоив, но и приумножив (в разы) привилегии старой элиты, живя по самым высоким западным стандартам (а не редко, с “византийской” тягой к роскоши), и превосходя их. Причем не как ильфо-петровский миллионер Корейко, то есть не крадучись, а открыто. Вызывающе демонстративно выпячивая свою “крутизну”, свое умение жить не по правовому закону, а “по понятиям”, свои возведенные без “трудов праведных” дворцы и “палаты каменные”. Это на фоне бедствующего и

фактически вымирающего народа смотрится не иначе как “пир во время чумы”.

В результате революция, изначально направленная против номенклатуры и номенклатурных привилегий, де-факто стала революцией во имя номенклатуры и для номенклатуры. На место старого социалистического “Эльдорадо” пришло новое капиталистическое. С одной лишь только разницей – по отношению к социалистическому, капиталистическое “Эльдорадо” на несколько порядков “золотистее” и “чудеснее”.

Одновременно произошел раскол страны на две России, противостоящих и все дальше уходящих друг от друга по своему поведению, предпочтениям, ценностным ориентациям.

Одна Россия – “свободная”, представленная сословием богатых и очень богатых “набобов” и “нуворишей”, в число которых входит и “новая” политическая элита.

Другая Россия – “несвободная”, представленная бедным большинством, которое в массе своей не столько живет, сколько выживает, придавленное к земле повседневным добыванием “хлеба насущного” с постоянной головной болью о том, как свести концы с концами.

Даже по официальным данным, в сегодняшней России средние доходы в расчете на душу населения, не достигают и 10 тыс. руб. в месяц, а в 25 регионах – от 3-4 до 6 тыс. руб.

Это уровень не только бедности. Речь идет о настоящей, беспросветной нищете.

II

Прежде чем перейти к анализу группового портрета нынешней политической элиты страны, представ-

ляется целесообразным хотя бы вкратце изложить те “квалификационные требования”, которые предъ-

являются к данной страте в развитых демократических странах и которые вытекают из тех многообразных, сопряженных с большой ответственностью функций, которые она выполняет.

Среди этих функций в качестве ключевой стратегической функции выступает функция руководства. Ее содержание заключается в определении вектора (направленности) общественного развития и разработке долгосрочных программ общественных преобразований и реформ с учетом общественных потребностей и вызовов времени (меняющихся реалий внешней среды и эпохи в целом).

При этом важно, чтобы, с одной стороны, элита была максимально открытой, прозрачной перед обществом, отзывчивой к настроениям и социальным ожиданиям масс. С другой стороны, максимально “закрытой” для влияния узкогрупповых и корпоративных интересов, давления финансово-промышленных и олигархических групп, а также всякого рода “полезных советов” и давления со стороны правящих элит других государств.

И здесь требуется в первую очередь высокий уровень компетентности и профессионализма политической элиты – ее способность выстраивать адекватную целям демократического развития систему приоритетов и целеполаганий как в области внутренней, так и внешней политики, проявлять настойчивость и решительность в реализации намеченных планов.

В такой же мере политическая элита должна быть готовой к тому, чтобы (при необходимости) “плыть против течения”, то есть принимать решения, которые непопулярны в на-

роде, не корреспондируют с интересами доминирующих групп, но которые необходимы для того, чтобы выйти из той или иной кризисной ситуации, или из тупика, в который чаще всего заводит страну утратившая технократическую легитимность старая элита.

Это в свое время сделала администрация президента США Ф.Д.Рузвельта, которая для того, чтобы “вылечить” страну от “великой депрессии” решительно взяла курс на резкое усиление государственного вмешательства в экономику, хотя этот курс не соответствовал представлениям о выходе из кризиса большей части представителей господствующего класса.

Также требуется, чтобы политическая элита, реализуя функцию стратегического руководства и управления, не “варилась в собственном соку”, а была способна (не “боялась”) привлечь к разработке стратегических проектов и планов наиболее выдающихся представителей из интеллектуальной элиты в качестве советников, экспертов и специалистов в различных отраслях знания. На нее должен работать не один, а множество “мозговых центров”, чтобы была возможность “семь раз отмерить” (“прежде чем один раз отрезать”), то есть принимать выверенные и тщательно просчитанные решения, соотносимые с принятыми в обществе как традиционными, так и современными ценностями.

Успешная реализация стратегической функции предполагает и высокий уровень развития разнообразных каналов массовых политических коммуникаций, коммуникационных информационных сетей, которые обеспечивали бы политической элите всестороннее знание общества, которым она управляет, и существующего в этом обществе “температур-

ного режима” (социального климата в межгрупповых отношениях); позволяли бы в максимально возможной степени учитывать и адекватно реагировать на все те импульсы, которые исходят из внешней среды; давали бы возможность своевременно выявлять и устранять неблагоприятные для общественной стабильности тенденции и процессы и т.д.

В равной мере важна способность к тому, чтобы обеспечить поддержку правительственного курса со стороны широких народных масс, организовать и мобилизовать их на претворение в жизнь принятых политических решений и проектов.

При этом непреходящее значение для эффективности организаторских и мобилизационных усилий элиты имеет качество бюрократического аппарата – особого социального слоя профессионалов-управленцев, функционально предназначенных для ведения государственных дел. Ибо при всех прочих составляющих реализация политической воли “верхов” в основном реализуется именно через этот аппарат. И если между элитой и бюрократическим аппаратом нет единства целей, бюрократия может саботировать выполнение любого плана, способна “утопить” в бюрократической рутине любое решение. Не случайно положение бюрократии в политических системах, как показывает мировая практика, чаще всего более стабильно, чем положение элиты и отдельных ее членов.

Это объясняется тем, что бюрократия имеет сложно-иерархическую структуру, в рамках которой взаимодействует множество специализированных (расположенных на разных ступенях иерархии и органически взаимосвязанных и взаимозависимых) управленческих единиц и звеньев цепи. Преднамеренное (спровоцированное) выпадение

хотя бы одного из звеньев этой цепи (или организованные сбои в работе хотя бы одной управленческой единицы) могут приводить (и действительно приводят) к сбоям в работе всей властной вертикали, существенным образом сужая сферу действия принимаемых политической элитой решений, а то и ограничивая ее территориальными рамками “Садового кольца”.

Еще одна важнейшая функция политической элиты – функция посредничества и арбитража, которая вытекает из конфликтогенности общества как гетерогенного множества неравных друг другу социально-классовых слоев и групп, то есть сословных страт, которые (в своем стремлении получать как можно больше благ и привилегий) вступают друг с другом в далекие от толерантности отношения конкуренции и соперничества. Это ведет к росту социальной напряженности, порождает всякого рода конфликты и противостояния, в том числе взрывоопасные, чреватые разрушением самих основ общественной жизни.

Поэтому в обществе всегда существует потребность в некоей “третьей силе”, которая стояла бы над общественными разногласиями и выступала бы в качестве беспристрастного верховного арбитра, примиряющего противоборствующие стороны и регулирующего конфликты до уровня исчезновения взрывоопасности. Таким верховным социальным арбитром и выступает (призвана выступать) политическая элита.

Понимаемый таким образом арбитраж политической элиты – не более чем нормативный идеал, ибо в реальности она выступает не на стороне народных масс, а на стороне господствующих групп; стремится разрешать конфликты в пользу последних, хотя и будучи при этом ча-

сто вынужденной идти на уступки первым; пытаться искать и находить необходимые компромиссы, частичные самоограничения с тем, чтобы предотвратить опасность прямого межклассового вертикального столкновения.

Однако посреднические функции элиты связаны не только с взаимоотношениями между высшими классами и массой. Практически на каждом шагу (или, по меньшей мере, не так уж редко) она вынуждена выполнять эти функции и в конфликтах внутри самих правящих групп, используя при этом не только убеждение, но, при необходимости, монопольное право на государственное принуждение для того, чтобы обуздать граничащую очень часто с потерей инстинкта самосохранения “жадность” отдельных олигархических групп и клиентел, восстановить необходимый для

эффективного властвования минимум единства и сплоченности правящего класса.

Политическая элита несет также ответственность за разрешение внешних конфликтов, регулирование отношений с иностранными государствами, последовательное отстаивание интересов страны на международной арене. Если в этой области политическая элита не проявляет достаточной решительности и державного своекорыстия, идет на излишние уступки элитам других государств (в том числе территориальные), то это может стать причиной обвинений в предательстве национальных интересов со всеми вытекающими отсюда последствиями (делегитимацией и всенародным отторжением с требованием “долой”).

III

Из этого изложения “квалификационных требований” к политической элите недвусмысленно следует, что вне зависимости от того, как она пришла к власти и какой легитимностью обладает (традиционной, харизматической или рационально-правовой), решающее значение в сохранении и упрочении этой власти имеет для элиты тип легитимности, который в политическом дискурсе определяется как технократический.

Суть типа легитимности, вытекающий из политики как сферы высшей ответственности (поскольку та имеет дело с судьбами миллионов людей и целых народов, и цена ошибок в политике очень часто просто не поддается измерению), заключается в требовании к власти быть предельно эффективной властвующей силой, то есть быть высоко профессиональной и компетентной вла-

стью, способной не только декларировать, но и производить намеренные результаты. Не случайно говорят, что **самая хорошая власть – не та, которая хочет сделать народ счастливым, а та, которая знает, как это сделать.**

Если через эту призму посмотреть на “новую” политическую элиту России, то сказать, что она (не то что в полной мере, но хотя бы частично) обладает технократической легитимностью, значит, существенным образом погрешить против истины.

Весной 1998 г. по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации Москвы под руководством автора был проведен опрос 1408 москвичей по поводу тех ценностей, которые несет в себе рыночная экономика. В числе других перед ними был поставлен вопрос о причинах глубокого социально-экономического кризиса и массового обеднения людей, которыми сопровождается переход России к рынку. Отвечая на него, респонденты выст-

роили весьма нелицеприятную для нынешней элиты иерархию причин, которая не утратила своей актуальности и сегодня:

- отсутствие четкой правительственной программы рыночных реформ и кадровая “чехарда” во властных структурах (77,4%);

- неумение новой элиты толково распорядиться наследством, из которого далеко не все подлежало разрушению (62,6%);

- нетворческое (механическое) применения властями западных схем и конструкций без учета национальной специфики (54,5%);

- предшествующее социалистическое развитие, которое в итоге завело страну в тупик (47,3%);

- преобладание социально-иживенческих настроений среди большинства россиян, которых приучили “не высовываться” и надеяться не на себя, а на государство (46,0%);

- такова неизбежная плата за рынок – иного нам просто не дано (17,7%)².

Как видно из этих данных, в иерархии причин всех “рыночных” бед России абсолютное большинство опрошенных москвичей на первое место поставили те, которые как раз и подпадают под определение власти как технократически нелегитимной. При этом речь идет о власти на ее высшем макросистемном уровне, то есть федеральной. На первые три, связанные с таким определением причины, в этой иерархии в итоге приходится абсолютное большинство определений – более 61% от их общего числа.

И хотя перечисленные далее факторы в качестве первопричин глубокого социально-экономического кризиса (исключая последний вариант) тоже имеют право на жизнь, эта доминанта обвинений правящей элиты в “профнепригодности” представляется вполне правомерной и справедливой.

Не секрет, что побежденным и основательно разрушенным во второй мировой войне Германии и Японии,

для того, чтобы совершить “экономическое чудо” и возродиться как “птица феникс из пепла”, понадобилось каких-нибудь 15–20 лет. Мы же за такой же отрезок времени (если датировать старт рыночных реформ августом 1991 г.) пока что даже не восстановили то, что (по недомыслию или по злему умыслу) основательно разрушили.

Это подтверждает динамика основных социально-экономических показателей развития России за годы рыночных реформ.

Если взять в качестве базового 1988 г., то 17 лет спустя – в 2005 г. ВВП по отношению к этому году составил 87,9%.

Продукция промышленности – соответственно 72,9%. Сельского хозяйства – 69,3%.

Инвестиции в основной капитал – 40,5%.

То же касается и уровня жизни: по итогам за 2005 г. – около 86% от уровня 1991 г.

В свете этой динамики, очевидно, что если и говорить об экономическом росте России (о котором так много говорят федеральные министры в “победных” релициях президента), то с одной весьма существенной оговоркой. Пока что мы имеем дело исключительно с так называемым восстановительным ростом. Да и то только благодаря Господу Богу, давшему стране несметные природные богатства, с одной стороны, и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на сырьевые товары (нефть и газ) – с другой.

Что касается особых заслуг в этом росте политической элиты, то они не более чем фантом. Ибо вплоть до 2005 г. политика федеральных властей была политикой без стратегического “бизнес-плана”, тщательно просчитанного и выверенного. Она строилась в основном

на знаменитом русском “авось”; изобиловала шараханьем от одной беспомощной крайности к другой; проявлялась как экстремальная политика по “латанию дыр” и “устранению протечек” на отдельных участках общественной инфраструктуры. Эта политика была политикой, в которой практически не было ни капли созидания.

Только в 2005 г. в поисках ответов на традиционный для России в “смутное время” вопрос: “Что делать?” – наметился некий перелом.

Президентом России озвучены 4 приоритетных национальных проекта, а претендующая на статус правящей “Единая Россия” наконец-то обзавелась программой строительства в России “суверенной демократии”. Хотя, если судить по заявлениям ее лидеров, что собой представляет эта демократия, и чем эта демократия отличается от других, ясности и четкости нет. А то, что есть, на версту отдает словоблудием.

Эта граничащая с “умственной импотенцией” неспособность “новой” политической элиты России к научно-теоретическому осмыслению происходящего и адекватному реагированию на вызовы времени – не что иное, как проявление самого настоящего интеллектуального дефолта в стратегическом руководстве и управлении страной.

Не случайно, что после общения 26 октября 2006 г. Президента страны В.Путина в прямом эфире с наро-

дом, когда ему пришлось отвечать за все “грехи” власть имущих органов, председатель федерального правительства М.Фрадков поставил членам своего кабинета неутешительный диагноз: “**коллективная безответственность**”, **связанная с “организационной немощью и недостаточным знанием предмета**”, то есть того, чем руководишь и чем управляешь³.

На лицо ситуация, которую иначе как парадоксом назвать нельзя: “низы хотят”, а “верхи не могут”. И общество, готовое к развитию в новых условиях, сталкивается с бездарной элитой – элитой, беда которой в том, что ярких лидеров, действительно талантливых, стратегически мыслящих политиков и руководителей в ней можно пересчитать по пальцам. Преобладает серая безликая масса, чей функциональный алгоритм: “жевать сопли”, то есть не “высовываться”, не проявлять инициативы, ждать директив и инструкций.

В итоге все звенья властной вертикали в России вместо того, чтобы работать в самонастраивающемся режиме и ответственно выполнять возложенные на них функции работать самостоятельно не могут.

Нельзя не согласиться с Вячеславом Костиковым, который пишет по этому поводу на страницах “АиФ”: У Президента фактически “нет сильных “спарринг-партнеров”... И рейтинговый “Монблан” В.Путина возвышается на фоне унылого кадрового пустыря... Президент как игрок на органе, один нажимает на все клавиши и на все педали. Остальные берут “под козырек”, рапортуют и ждут, что Путин скажет завтра”⁴.

IV

В то же время было бы неверным представлять дело таким образом, что у власти в России сегодня одни, не ведающие что творят люди. По существу, мы имеем дело с изби-

рательной бездарностью – бездарностью, в том, что касается заботы об общем благе и служения Отечеству, и талантливостью (почти гениальной) в том, что касается искусства

“всем отмерять – себе отрезать”. То есть баснословно обогащаться, наживать миллионы и миллиарды, не производя при этом даже “паршивого гвоздя”.

Провозгласив право на “прихват” всего, чем распоряжаешься и чем управляешь. Основательно разрушив при этом все государственно-правовые и нравственно-этические императивы и табу в том, что касается “технологий” личного обогащения, нынешние “вершители” судеб России напоминают браконьерствующего рыбака, который только и умеет, что ловить рыбу в мутной воде. Что касается “чистой воды”, то есть прозрачных, законом упорядоченных технологий, то они для него смерти подобны. И он делает все для того, чтобы этого не допустить.

Егор Строев, в бытность свою спикером Совета Федерации, писал на страницах журнала “ПОЛИС”: “У части общества – людей из самых разных социальных страт, от “челноков” до немалого числа представителей директорского корпуса и бизнеса – формируется потребность в устойчивости именно такого состояния, в котором они нашли и освоили ниши: в одном случае – для выживания, в другом – для обогащения.

Эти слои, безусловно, против возврата назад. Но это вовсе не означает, что они за движение вперед, к новому упорядоченному состоянию реформируемого общества”¹⁵.

Нельзя, однако, не обратить внимания на то, что автор явно лукавит, относя к противникам продвижения России по пути рыночных реформ только номенклатурные и криминально-теневые предпринимательские страты. Те из них, которые появились на свет в условиях неразберихи и, разбогатев на ней, действительно, боятся порядка и честной конкуренции как черт ладана.

Недосказанная правда заключается в том, что в кругу социальных противников свободного рынка в России роль первой скрипки принадлежит не этим стратам, а правящей бюрократической и политической элите. Именно эта корпорация “сильных мира сего” больше других заинтересована в том, чтобы сохранить условия, “выпестованные” ею в результате перетряски под себя всей системы общественных отношений. А именно, условия, в рамках которых власть и бизнес запрограммированы на то, чтобы “сливаться в экономическом экстазе”. Отношения собственности опосредуются формулой: власть порождает собственность, а собственность приращивается своей близостью к власти.

Если перефразировать В.Маяковского, то получится, что в России рыночной, как и в России социалистической, эти две категории по-прежнему “близнецы и братья”. С одной лишь, но принципиальной разницей. Теперь эта собственность не общественная, а персонифицированная. Из собственности государственной “конвертирована” в собственность частную.

В этом свете “жевание соплей” приобретает совершенно иной смысл и значение. Это не столько (и, возможно, даже не столько) проявление технократической нелегитимности власти имущих, сколько своеобразная (пассивная) форма активного саботажа всего того, что угрожает их господству, что способно основательно разрушить условия их нынешнего всевластия и процветания.

Именно здесь кроется ответ на вопрос о том, почему до “отмашки” Президента верховная власть “безмолвствовала” и закрывала глаза на существование в стране десятков ты-

сяч казино, напрямую связанных с криминальным миром; на то, что все рынки у нас контролируются преступными этническими группировками; что процветают строительные пирамиды под красивым названием “Социальная инициатива” и доходы жилищных спекулянтов в России превышают доходы в наркобизнесе; что многие банки – на самом деле не банки, а “прачечные” по отмыванию и переправке за границу теневых миллиардов.

Ответ на это “почему” предельно прост – только потому, что кому-то из высокопоставленных во власти это было выгодно. Приносило баснословные барыши в виде “откатных” за “крышевание”, а то и от прямого вхождения в “долю”.

Отсюда вытекает и ограниченная во времени полоса и энергия реагирования. Изначальный (после вмешательства Президента) всплеск активности и борьбы с “рыночными” аномалиями и их носителями-“оборотнями”, который вскоре переходит в фазу постепенного угасания, “давки на тормоза”, и в итоге все возвращается на “круги своя”. “Гора, если и рождает, то только мышь”, да и то в лучшем случае.

Взять хотя бы (в качестве примера) ту же “решительную борьбу” с наводнившими страну казино. Сначала, как саркастически пишет Вячеслав Костиков, “прогудели на всю страну: выведем за пределы городов! Сошлем в Сибирь! Загоним за Дальний Восток! И что же? Прошло несколько дней, и... оказывается, все не так страшно. Закроют, но не все. Да и то к 2009 году. То есть после президентских выборов. А там, глядишь, – либо новый президент забудет,

либо у чиновников случится очередной запор с проводкой решения”⁶.

Из всего сказанного следует только один вывод: сегодня в качестве итога рыночных реформ мы имеем разваленную и бездействующую когда-то вторую по масштабам экономику мира (а если и действующую, то только как нефтегазовая “труба”), головокружительное падение вниз, на самое дно миллионов граждан страны на фоне сверхбогатства немногих, то это не есть неизбежная плата за рынок.

Это не что иное, как плата за то, что фактически к власти пришли не демократы, а страстно возжелавшие стать капиталистами коммунисты-“оборотни”. Пришли не ради созидания, а с единственной целью – произвести “целенаправленный взрыв” отношений собственности таким образом, чтобы из тех, кто обладал собственностью только “де-факто” (имея право распоряжаться ею, не будучи формально ее владельцем), превратиться в тех, кто распоряжается этой собственностью также “де-юре”, то есть уже на правах владельца.

Вот потому-то бывшая “советская” элита на протяжении всех лет “рыночных” реформ только тем и занималась, что “прихватывала” государственное и делала его своим, действуя при разгосударствлении собственности по принципу “влюбленного в народ” мародера Попандопуло из кинокомедии “Свадьба в Малиновке”: “это мне, это мне, это опять мне”, представ, тем самым, перед всем миром элитой, которая, если перефразировать М.Е.Салтыкова-Щедрина, не служит Отечеству, а пожирает его, то есть придерживается алгоритма жизни: “после нас хоть потоп”.

Драматизм ситуации усугубляется тем, что на отечественном “политическом поле” пока что не видно обнадеживающей альтернативы. Сплошь маргинализованная оппозиционная элита варится в той же политико-культурной среде, что и правящая. А ее наиболее организованная часть устремлена не

столько в будущее, сколько в прошлое, и по причине отягощенности фундаменталистскими представлениями либо национально-почвеннического, либо реставраторского толка во многом является оппозицией не завтрашнего, а вчерашнего дня.

В этом свете, очевидно, что перспективы появления в России действительно новой демократической элиты напрямую зависят от того, насколько скоро в обществе появится и заработает отлаженный механизм открытого (и гласного) отбора и селекции “вождей”, и в политику придут люди нового “не поротого” поколения, без “старорежимных” традиций и ухваток, с мотивацией послужить не себе и своему ближайшему окружению, а Отечеству, сделать для России что-то хорошее.

Это должны быть лидеры, способные генерировать идеи и идеалы, вокруг которых можно будет объединить и мобилизовать народные массы, преодолеть традиционный раскол между ними и властью, разрабатывать стратегию общественных преобразований не “частную (касающуюся отдельных сегментов экономики или политики) и не краткосрочную, а общенациональную долгосрочную, – стратегию, ориентированную на возрождение и развитие страны в качестве великой и процветающей державы – общей для всех “матушки-России”, которая будет жить так, как это вытекает из ее самобытной души и природы, богатой многовековой историей. И в укладе (в привычных практиках) народной жизни будут органически сочетаться как общецивилизационные, так и национальные ценности и идеалы.

Примечания

¹ Московский комсомолец. 2005, 13 августа.

² Муштур О.З. Москвичи о ценностях рыночной экономики // Пульс. 1998. № 8. С. 13–14.

³ Московский комсомолец. 2006. 27 октября.

⁴ Аргументы и факты. 2006. № 35.

⁵ Строев Е.С. Становление России завтрашней: опасности и шансы // ПОЛИС. 1996. № 4. С. 9.

⁶ Аргументы и факты. 2006. № 42.



**ОБЗЕРВАТЕЛЬ
OBSERVER**

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru

Трансграничные угрозы безопасности России

Михаил Гацко,

кандидат философских наук,
заместитель начальника 4-го ЦНИИ
Минобороны России

В последние годы в сфере обеспечения национальной безопасности произошли значительные изменения как в мире, так и в России. Изменились не только характер и направленность внутренних и внешних угроз безопасности, но и появился принципиально новый тип угроз – *трансграничные угрозы* (совмещающие в себе черты внутренних и внешних угроз).

Угрозы распространения терроризма, этноконфессиональных конфликтов, наркоторговли, экологических катастроф и другие в равной мере являются как внутренними, так и внешними. Такого рода угрозы можно классифицировать как комплексные, что идентично утвердившемуся в настоящее время термину “*трансграничные угрозы*”¹.

Официально наличие нового типа угроз было признано в 2003 г., когда министр обороны РФ С.Б.Иванов, выступив с докладом “Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации” на совещании руководящего состава Минобороны России, заявил о наличии трансграничных угроз и обозначил тенденцию к возрастанию их значения для военной безопасности страны².

Секретарь Совета Безопасности РФ И.С.Иванов в журнале “Итоги” также обратил внимание на тот факт, что “в современном мире угрозы безопасности все больше носят глобальный, а соответственно трансграничный характер”. Терроризм, незаконный оборот наркотиков, организованная преступность, незаконная миграция, техногенные катастрофы, эпидемии, угроза распространения оружия массового унич-

тожения – все это внутренние или внешние угрозы? По мнению И.С.Иванова, скорее всего и то, и другое. Он убежден, что решать эти проблемы необходимо комплексно, с опорой на широкое международное сотрудничество.

Для координации антитеррористической деятельности государств СНГ 20 июня 2000 г. в Москве на встрече глав государств Содружества было принято решение о создании Антитеррористического центра государств-участников СНГ (АТЦ), координирующего деятельность 11 спец- служб стран Содружества.

Руководитель антитеррористического центра СНГ назначается решением Совета глав государств СНГ сроком на 3 года с возможностью дальнейшего продления полномочий. По статусу руководитель АТЦ приравнивается к первому заместителю руководителя органа безопасности того го-

сударства, на территории которого пребывает штаб-квартира АТЦ.

Для более полного и оперативного взаимодействия руководителя Центра с другими силовыми ведомствами у него имеется три заместителя: соответственно от Совета министров внутренних дел, Совета министров обороны и Совета командующих пограничными войсками СНГ. При этом руководитель Центра, его первый и два других заместителя не должны быть гражданами одного государства. При исполнении своих полномочий они обязаны соблюдать интересы всех государств СНГ.

Следует обратить внимание на тот факт, что сегодня в АТЦ представлены практически все силовые структуры, которые призваны бороться с терроризмом: органы государственной безопасности, министерства обороны и внутренних дел, а также пограничные войска государств Содружества.

Под эгидой АТЦ ежегодно проводятся совместные командно-штабные и оперативно-тактические учения антитеррористических подразделений и войск СНГ.

Так, на территории Киргизии было проведено командно-штабное учение "Юг-Антитеррор-2001", на территории Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана проводилось оперативно-тактическое учение "Юг-Антитеррор-2002", на территории Украины – учение "Азов-Антитеррор-2003", в Молдавии – "Запад-Антитеррор-2004", в Казахстане – "Каспий-Антитеррор-2005" и "Рубеж-2006".

Учения позволяют выработать способы и формы проведения совместных мероприятий по борьбе с трансграничным терроризмом, а их проведение приносит практическую пользу как руководству, так и личному составу антитеррористических подразделений и специальных войск государств СНГ³.

Выступая 5 июля 2005 г. в Астане на заседании Совета глав государств-членов Шанхайской органи-

зации сотрудничества (ШОС), Президент России В.В.Путин также констатировал, что новые угрозы, такие, как терроризм, сепаратизм и экстремизм, как правило, носят трансграничный характер⁴.

Для коллективного противодействия трансграничным угрозам на саммите по инициативе российской стороны была утверждена Концепция сотрудничества государств-членов ШОС в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом⁵. Указанная Концепция является основой для выработки согласованной стратегии и системы мер по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, как они определены в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г.

Трансграничные угрозы безопасности России, будучи внутренними по форме проявления, по своей сути являются внешними. Поэтому противодействие трансграничным угрозам является весьма сложным делом. Субъекты трансграничных угроз, как правило, тщательно скрываются. Необходимо признать и тот факт, что организаторы этих угроз, контролируя трансграничную преступность и располагая значительными финансовыми возможностями, обеспечивают достаточно высокий уровень специальной подготовки исполнителям терактов и других противозаконных деяний.

Примером проявления трансграничной угрозы на территории Российской Федерации является чеченский конфликт, который, как известно, поддерживается отдельными зарубежными экстремистскими организациями и силами. Подтверждением тому является тот факт, что в зоне контртеррористической операции в Чечне принимали

участие и были уничтожены наемники из более, чем 50 государств.

По оперативным данным Минобороны России, в 2005 г. в Чеченской Республике находилось от 150 до 200 вооружённых иностранных наёмников. "Рекордсменом" является Турция, входящая в НАТО. На территории Чечни уничтожено уже несколько десятков граждан этой страны в составе бандформирований.

По оценкам министра обороны РФ С.Б.Иванова, необходимость противодействия трансграничным угрозам будет возрастать, что должно найти отражение в военном планировании.

По его мнению, "в столь сложный для страны период было бы безответственно ограничивать деятельность Вооружённых Сил только внешней сферой. Опыт Чечни нас многому научил. Ведь именно здесь, противодействуя угрозе, которая имела форму внутреннего мятежа, Россия столкнулась с внешней агрессией со стороны международных террористических организаций"⁶.

При этом необходимо учитывать следующие особенности террористической деятельности. Развязанная международным терроризмом деятельность по дестабилизации международной и внутригосударственной обстановки представляет собой совокупность одновременных или последовательных террористических действий отдельных лиц, групп и организаций, использующих не только военную силу, но и другие способы и средства для достижения определенных целей. Нередко истинное содержание целей совершения терактов может тщательно скрываться от общественности.

Так, например, ни одна организация до сих пор не взяла на себя ответственность за теракты, совершённые 11 сентября 2001 г. в США.

Другой особенностью является низкая эффективность традиционных военных средств в противодействии терроризму. Террористы осуществляют свою деятельность не по классическим военным правилам, а эффективно используют тактику партизанских действий, умело играют на национальных и религиозных настроениях местного населения, полностью игнорируют требования общепризнанных норм международного гуманитарного права, при совершении терактов в качестве "живого щита" используют гражданское население, включая женщин и детей. В России объектами терактов становились не только военные и государственные объекты, но и сугубо мирные социальные учреждения (роддом, общеобразовательная школа, театральный центр и др.).

Даже самые совершенные оружие и военную технику сложно с требуемой эффективностью использовать для поражения террористов, затерявшихся в толпе гражданского населения. В этой связи Вооружённые Силы РФ должны участвовать в нейтрализации трансграничных угроз в тесном взаимодействии со спецслужбами, действуя на основе Конституции РФ и законодательства России.

В числе трансграничных угроз, нейтрализация которых относится к числу задач Вооружённых Сил РФ, следует указать следующие:

- создание, оснащение, обеспечение и подготовка на территории других государств вооружённых формирований и групп для их переброски для действий на территории России или территориях её союзников;

- деятельность прямо или косвенно поддерживающихся из-за рубежа подрывных сепаратистских, нацио-

нальных или религиозных экстремистских группировок, направленная на подрыв конституционного строя России, создание угрозы территориальной целостности России и безопасности её граждан;

- трансграничная преступность, включающая контрабандную и иную противозаконную деятельность в масштабах, угрожающих военно-политической безопасности России или стабильности на территории союзников России;

- ведение враждебных по отношению к России и её союзникам информационных (информационно-технических, информационно-психологических и т.д.) действий;

- деятельность международных террористических организаций.

На законодательном уровне контртеррористическая функция впервые была возложена на Минобороны РФ Федеральным законом от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ “О борьбе с терроризмом”.

Однако, декларируя возможность участия Вооружённых Сил России в борьбе с терроризмом, указанный закон не оговаривал случаи и порядок применения Вооружёнными Силами оружия, боевой техники и специальных средств при пресечении террористических акций. Возлагая на военную организацию государства функцию обеспечения безопасности воздушного пространства страны и национального морского судоходства, данный закон не установил порядка пресечения террористических актов в воздушной среде, а также во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и при обеспечении безопасности национального морского судоходства.

Кроме того, в ФЗ “О борьбе с терроризмом” не были определены случаи и порядок использования Вооружённых Сил страны для пресечения международной террористической деятельности за пределами её территории.

Указанные пробелы в контртеррористическом законодательстве не позволяли руководству Вооружёнными Силами РФ без дополнительных консультаций и согласований осуществлять применение оружия и военной техники для пресечения проявлений трансграничного терроризма. Несмотря на наличие у Вооружённых Сил страны значительных возможностей по участию в борьбе с терроризмом, их использование в контртеррористической борьбе ограничивалось неполнотой имевшейся нормативной правовой базы.

Наращение террористической опасности в стране, масштабы последствий терактов совершённых на её территории в последние годы, проникновение международных террористических организаций на территорию России (финансовая помощь, поставки оружия и боевиков из числа радикальных исламистских групп), а также сложившаяся практика борьбы с терроризмом в России обусловили необходимость пересмотра целого ряда норм отечественного законодательства в области противодействия терроризму для приведения их в соответствие с современными реалиями.

Принятый в 2006 г. новый Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ “О противодействии терроризму” установил чёткие правовые основы противодействия трансграничному терроризму. Одним из концептуальных положений этого

закона является то, что в отличие от 130-ФЗ (1998 г.), который был направлен в основном на пресечение террористических акций, новый закон в значительной мере ориентирован на их предупреждение, в каких бы формах они ни проявлялись.

Новый закон предусматривает проведение операций по пресечению террористических актов на земле, в воздухе и на воде, на территории страны и за её пределами, в том числе с применением воинских формирований использованием боевых средств и оружия. В ситуациях, когда все иные меры исчерпаны и есть полная уверенность, что захваченные террористами летательные аппараты или морские (речные) суда будут использованы для совершения разрушительных терактов, способных привести к гибели многих людей либо наступлению экологической катастрофы, Вооружённым Силам даётся право сбивать такие самолеты и топить суда.

Важным моментом, носящим концептуальный характер, является то, что данный закон решил проблему правомерности участия формирований Вооружённых Сил страны в контртеррористических операциях, проводимых для пресечения международной террористической деятельности за пределами её территории.

Порядок применения Вооружённых Сил РФ за пределами территории страны **имеет принципиальное отличие** от их применения внутри государства.

Если для борьбы с внутренними угрозами безопасности России Вооружённые Силы привлекаются по Указу Президента РФ, который должен быть утверждён Советом Феде-

рации, то решение главы государства об использовании воинских формирований и подразделений специального назначения за пределами территории страны для борьбы с террористической деятельностью и иными трансграничными угрозами теперь принимается без утверждения такого решения верхней палатой российского парламента.

Полномочия на принятие единоличного решения об использовании воинских формирований и подразделений спецназа за рубежами России для решения задач противодействия трансграничному терроризму Президент страны получил в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ, которым была признана утратившей силу ч. 5 ст. 10 ФЗ “О противодействии терроризму”, предполагавшая согласование с Советом Федерации вопросов численности формирований Вооружённых Сил, направляемых за пределы территории государства для борьбы с терроризмом, района действий указанных воинских формирований, а также сроков их пребывания за рубежом.

О какой скрытности, внезапности и молниеносности применения подразделений Главного разведывательного управления (ГРУ) для борьбы с трансграничными угрозами за пределами России могла идти речь, если вопросы численности спецподразделений ГРУ, район их действий, сроки пребывания за рубежом и другие сверхсекретные данные до 27 июля 2006 г. должны были выноситься на обсуждение в верхнюю палату российского парламента? Не ставя под сомнение соблюдение российскими сенаторами режима секретности, заметим, что в таком деле как плани-

рование и проведение спецопераций по ликвидации лидеров и членов террористических организаций, скрывающихся за рубежами нашего государства, гласность и парламентская демократия очевидно излишни.

В случаях же применения без официальной санкции Совета Федерации спецподразделений ГРУ для уничтожения террористов за пределами территории страны отечественные правозащитные организации обоснованно бы указывали на явные нарушения закона. В этой связи, изъятие из отечественного контртеррористического законодательства нормы о необходимости согласования с верхней палатой парламента решений Президента РФ о проведении спецопераций с участием воинских формирований за пределами нашего государства, бесспорно, послужит повышению эффективности борьбы с такой трансграничной угрозой, как международный терроризм.

Одновременно с ФЗ “О противодействии терроризму” вступил в действие Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 “О мерах по противодействию терроризму”, которым для совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму образован Национальный антитеррористический комитет (НАК), руководство которым возложено на директора ФСБ России. Этим же указом в субъектах Российской Федерации для координации деятельности органов власти и местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений образованы антитеррористические комиссии.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе НАК образуется Федеральный оперативный штаб, а в субъектах Федерации – оперативные штабы.

Реализация ФЗ и Указа Президента РФ “О мерах по противодействию терроризму”, несомненно, будет способствовать повышению эффективности борьбы с международным терроризмом и другими трансграничными угрозами безопасности страны.

Активизация деятельности международных террористических организаций в стране (нападение боевиков 21–22 июня 2004 г. на Республику Ингушетию; взрывы 24 августа 2004 г. в самолетах Ту-134 и Ту-154; взрыв 31 августа 2004 г. у станции метро “Рижская” в Москве, захват заложников 1–3 сентября 2004 г. в Беслане (Республика Северная Осетия–Алания), террористические акты в Чеченской Республике), вызвали необходимость принятия чрезвычайных мер по пресечению терроризма.

Так, Указом Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1167 “О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом” (п.п. “а” п. 2) перед Минобороны России и другими силовыми структурам, поставлена задача по выработке адекватных мер по предупреждению и предотвращению терроризма в любой форме.

В этой связи руководством Минобороны России делались в своё время заявления о возможности нанесения превентивных ударов по террористам.

Так, министр обороны С.Б.Иванов заявил: “Мы действительно будем наносить превентивные удары. Если вне территории

России в нашу сторону будет двигаться какая-то банда с целью совершения теракта, мы не будем ждать, пока они придут и сделают свое черное дело. У нас есть высокоточное оружие, есть войска спецназа. И мы себя ничем ограничивать не будем. Кроме одного: ядерное оружие применять не собираемся⁷.

Начальник Генерального Штаба Ю.Н.Балуевский также сделал заявление о том, что Россия допускает возможность нанесения превентивных ударов в любой точке, откуда может для нас исходить угроза терроризма. Такие удары будут наноситься по базам, лагерям и местам скопления террористов, где бы они ни находились, с применением любого вида оружия (кроме ядерного). Для нанесения таких ударов могут применяться различные силы и средства. О том, какими именно средствами и где будут наноситься удары, руководство Минобороны России никого предупреждать не намерено, поскольку в противном случае эффективность таких ударов будет минимизирована⁸.

Ещё до объявления официальной позиции Минобороны России по вопросу нанесения превентивных ударов по террористам за осуществление при необходимости такого рода действий высказывался известный специалист в области применения стратегического ракетного вооружения доктор технических наук генерал-майор В.З.Дворкин, считающий возможным использование стратегических ракет для поражения удалённых целей в интересах антитеррористических действий. Технически для этого необходимо оснастить стратегические ракеты неядерными маневрирующими боеголовками с высокоточной системой наведения⁹.

Однако необходимо учитывать опасность использования межконтинентальных баллистических ракет с неядерными боеголовками. Ведь в случае старта таких ракет ядерные державы, обладающие средствами обнаружения пуска наших МБР, могут воспринять наши действия как угрозу собственной безопасности.

На это обратил особое внимание Президент России В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию РФ (2006 г.). По его мнению, "пуск такой ракеты может спровоцировать неадекватную реакцию со стороны ядерных держав, включая полномасштабный ответный удар с использованием стратегических ядерных сил"¹⁰.

В связи с дискуссией о возможности нанесения превентивных ударов в целях предотвращения трансграничных угроз возникает вопрос о правовых основах такого рода действий. Следует подчеркнуть, что право нанесения превентивных ударов, направленных против международного терроризма, закреплено в решениях ООН.

Так, в резолюциях 2001 года № 1368 и № 1373, принятых после террористической атаки на США, Совет Безопасности ООН призвал международное сообщество удвоить свои усилия по предотвращению и пресечению террористических актов, а также подтвердил необходимость бороться всеми допускаемыми Уставом ООН средствами с угрозами международному миру и безопасности, создаваемыми террористическими организациями.

В Указе Президента Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 6 "О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. № 1373" также подтверждается необходимость бороться всеми средствами, в соответствии с Уставом ООН, с угрозами для международного мира и безопасности, создаваемыми террористическими актами.

Контртеррористический комитет Совета Безопасности ООН уполномочил Антитеррористический центр СНГ осуществлять координирующие функции по организации и проведению мероприятий во исполнение резолюции Совета безопасности ООН 2001 г. № 1373 на всём пространстве государств СНГ.

В ответ на террористический акт, совершенный в сентябре 2004 г. в Беслане, Совет Безопасности ООН своей резолюцией от 8 октября 2004 г. № 1566 призвал все государства предотвращать преступ-

ления террористического характера, а если этого не удалось сделать, то принимать меры к тому, чтобы наказывать за такие деяния сообразно тяжести последствий.

Таким образом, право применения адекватных мер по предупреждению и предотвращению трансграничных угроз, включая возможность нанесения спецподразделениями Вооружённых Сил РФ превентивных ударов по террористам, сегодня закреплёно на международно-правовом уровне резолюциями Совета Безопасности ООН и детализировано в соответствующих указах Президента России.

При этом применение Вооружённых Сил РФ в борьбе с трансграничными угрозами безопасности должно проводиться при строгом и точном выполнении следующих правил:

- соответствовать Уставу ООН, Конституции России и федеральному законодательству;
- осуществляться только допускаемыми ООН силами и способами;
- быть адекватным угрозам для международного мира и безопасности, создаваемым террористическими актами;
- возможные превентивные удары должны наноситься только неядерными средствами.

Примечания

¹ Гацко М.Ф. Угрозы интересам национальной безопасности России и проблемы их предотвращения: Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук. М., 1996. 207 с.

² Иванов С.Б. Актуальные задачи развития Вооружённых Сил Российской Федерации // Красная звезда. 2003. 11 октября.

³ Патрушев Н. Спецслужбы должны работать на опережение // Независимая газета. 2005. 23 августа.

⁴ Выступление Президента Российской Федерации на заседании Совета глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) 5 июля 2005 г. в Астане // <http://www.president.kremlin.ru>.

⁵ Концепция сотрудничества государств – членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (Астана, 5 июля 2005 г.) // <http://www.garant.ru>.

⁶ Выступление министра обороны РФ С.Б.Иванова в неправительственном Совете по международным отношениям на тему: “Мир в XXI веке: противодействие новым вызовам и угрозам” // <http://www.mil.ru/print/articles/article8771.shtml>.

⁷ Иванов С.Б. Если надо – нанесём превентивные удары // Комсомольская правда. 2004. 26 октября.

⁸ Балуевский Ю.Н. Готовность к превентивному удару // Военно-промышленный курьер. 2005. 12–18 января. № 1 (68).

⁹ Дворкин В.З. Маневрирующие боеголовки можно применять и против террористов // Известия. 2004. 30 ноября.

¹⁰ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2006.11 мая. № 4063.

Накопление капитала в российской экономике

От кризиса к устойчивому росту

Александр Джумов,
кандидат экономических наук

Осуществляемые в России в течение полутора десятилетий рыночные преобразования далеки от завершения. Вопреки декларируемым благородным целям спектр порождаемых ими проблем варьируется от текущих, характерных для большинства трансформационных экономик, до ключевых, во многом предопределяющих перспективы развития нашего государства.

Наблюдаемая в настоящее время позитивная динамика некоторых макроэкономических показателей краткосрочна по своей природе и не имеет стабильной воспроизводственной основы, некоторым образом маскируя разрушение производственного потенциала страны, наращивание государственного долга, ослабление конкурентоспособности, обострение социальных противоречий.

Формирующаяся в настоящее время стратегия социально-экономического развития России пока не вбирает в свою орбиту инвестиционно-инновационную модель развития, реализация которой могла бы способствовать раскрытию богатого внутреннего потенциала страны, его воплощению в приоритетных национальных программах и проектах, направленных на достижение социально-экономического и культурного прогресса.

Важнейшей составляющей инвестиционно-инновационного развития является формирование эффективного рынка капитала в экономике, способного превращать финансовые потоки спекулятивного краткосрочного характера в долгосрочные производственные инвестиции, создавать адекватную уровню цивилизации структуру экономики, обладающего самобытностью черт национальной культурной традиции и интегрируемого на равных в мировое экономическое пространство.

В настоящее время рынок капитала в России находится в стадии своего становления, обладая при этом множеством негативных характеристик.

Одной из особенностей начального периода рыночных преобразований в современной России явилось отсутствие в стране крупных капиталов. В основе данной ситуации лежали как наличие скромных личных состояний из-за проводимой при социализме политики уравнительного распределения доходов, так и высо-

кий уровень огосударствления экономики, аккумулировавшей к началу экономических преобразований в собственности государства около 80% предприятий и организаций.

Таким образом, проблема первоначального накопления капитала в современной России была обусловлена специфическими условиями функционирования национальной экономики и состояла не в способах и особенностях привлечения разрозненных стартовых капиталов для создания предприятий (функционировавших еще в советскую эпоху), а в их недостаточности для выкупа данных предприятий в частную собственность в соответствии с избранными схемами приватизации.

Опроцессы приватизации в России “сломано немало копьев”, им посвящено множество источников, даны красочные эпитеты (например, термин “прихватизация”). Поэтому, не акцентируя внимание на динамике и этапах приватизации (доваучерной, ваучерной (чековой), послечековой (денежной) и залоговых аукционах), отметим, что проведенная в России приватизация внешне реализовала поставленную цель, трансформировав государственную собственность в частную, поспособствовав созданию условий для рыночного функционирования фактора “капитал” (к 1995 г. удельный вес частного сектора превысил 80%).

Избранный вариант приватизации способствовал *преобладанию перераспределительных механизмов накопления капитала при практически полном игнорировании его сберегательных аспектов.*

Процесс перераспределения собственности, в том числе на основе

приватизации, посредством законодательно закрепленных операций, является естественным для формирования рыночных отношений. Отличительные особенности России нашли свое отражение как в чрезвычайно высокой интенсивности данных процессов, характерной практически для всех отраслей национальной экономики, так и в формировании механизмов подобного перераспределения, признаваемыми во многих странах в качестве незаконных или нецивилизованных.

Данные механизмы нашли свое воплощение в следующих вариантах накопления капиталов и извлечения сверхприбылей, способствующих значительной дифференциации доходов различных слоев населения:

- ростовщическом, представленном, например, выпускаемыми государством долговыми обязательствами, доходность операций по которым многократно превышала ожидаемую норму прибыли на капитал в реальном секторе экономики;

- ценовой разнице, получаемой по операциям купли-продажи, производимым по ранее установленным государством и новым рыночным ценам;

- кредитовании избранных предприятий под низкие проценты в условиях гиперинфляции;

- криминальном, состоящем в “отмывании” незаконным образом полученных денег, мошенничестве, подделке платежных документов и др.

Одной из характерных особенностей российской приватизации явились предоставленные благодаря ей возможности для обладателей накопленных не легитимным образом весомых капиталов в сфере приобретения наиболее привлекательных

объектов государственной собственности за бесценок, на счет массовой скупки дешевых ваучеров, формально отражающих долю экономических агентов в распределяемом национальном богатстве.

В результате данных процессов государством было получено не более 5% стоимости приватизируемого имущества, а многие государственные предприятия были проданы в 20–30 раз ниже своей реальной стоимости¹.

Так, Уралмаш (34 тыс. работников) был продан за 3,72 млн. долл.; Челябинский металлургический комбинат (35 тыс. работников) – за 3,73 млн. долл., Челябинский тракторный завод (54,3 тыс. работников) – за 2,2 млн. долл., Ковровский механический завод (10,6 тыс. работников) – за 2,7 млн. долл.².

Практика формирования российского рынка капитала во многом соответствует теоретическим конструкциям неоинституционализма, в частности его выводам, касающимся экономического содержания прав собственности.

Так, анализ формирующегося рынка капитала в трансформируемой национальной экономике России позволяет выделить несколько следствий из теоремы Р.Коуза, проявившихся при приватизации*.

Первое. В условиях отсутствия четкой регламентации прав собственности в процессах рыночных преобразований в России вследствие расхождения между частными и общественными издержками наиболее

привлекательными оказались ресурсы, переводимые в категорию невозобновляемых природных ресурсов. Несформированность правового поля, способного обеспечить четкое оформление прав собственности на данные ресурсы, несовершенство рыночных механизмов, не предоставляющих реальных оценок приватизируемого имущества, породили коррупционные и лоббистские механизмы “поглощения”, выходящие за рамки законодательно регламентированного пространства. Данные обстоятельства во многом способствовали усилению экспортной направленности российской экономики, с выводом невозобновляемых природных ресурсов на внешний рынок.

Второе следствие теоремы Коуза, характерное для современного состояния российской экономики, созвучно тезису о том, что преодоление экстерналий предполагает создание прав собственности в тех сферах, где отсутствует их четкая определенность. Несостоятельность законодательства в данной области является свидетельством “провалов” государства, отсутствия адекватной государственной политики по защите прав собственности, резко увеличивающих трансакционные издержки предпринимателей.

Согласно результатам исследования, проведенного в странах Восточной Европы (России, Польше, Словакии, Румынии, Украине), трансакционные издержки в России были зафиксированы на уровне, многократ-

* Известная теорема Р.Коуза закладывает в основу эффективного размещения общественного богатства высокий уровень спецификации прав собственности и нулевые трансакционные издержки, что в интерпретации Дж.Стиглера подразумевает равенство частных и общественных издержек в условиях совершенной конкуренции³.

но (в среднем в 4 раза) превышающем уровни подобных издержек в вышеуказанных странах, за исключением Украины⁴.

Отметим, что западные инвестиционные модели не могут быть автоматически перенесены на российскую почву по причине основополагающих различий цивилизационного развития, социокультурных предпосылок накопления капитала и специфики формирования капиталистических отношений в отечественных корпорациях.

Для анализа инвестиционных процессов на микроуровне целесообразным является первоначальное использование модели мегакорпорации А.Эйхнера, исследование особенностей ее интерпретации на российском рынке капитала, выявления факторов, препятствующих динамичному хозяйственному развитию, в целях их последующего устранения.

Итак, согласно модели мегакорпорации А.Эйхнера наиболее значимыми характеристиками крупного бизнеса в развитой рыночной системе являются:

- отделение собственности от управления;
- долгосрочная инвестиционная стратегия;
- максимизация роста в долгосрочной перспективе.

Характерной особенностью формирующихся отношений в сфере накопления капитала крупными российскими корпорациями является их кардинальное отличие от классиче-

ского разделения прав собственности и функций управления*.

Данная особенность была неоднократно отмечена российскими и зарубежными исследователями⁵⁻⁷.

Обладание инсайдерским контролем дает возможности извлечения особого вида дохода, именуемого *инсайдерской рентой*. Ее содержательный аспект отличен от понимания предпринимательского дохода, получаемого за счет прибыльного вложения капитала в продуктивную производственную деятельность.

Источником получаемой ренты является не соотношение затрат и результатов, связанных с предпринимательской деятельностью, и не эффективность управленческих решений, а приобретаемые не легитимным образом формально не закрепленные права контроля над активами корпорации.

Таким образом, в этих условиях извлечение инсайдерской ренты является возможным благодаря нарушению прав миноритариев, искажению инвестиционных функций предприятий, усилению эксплуатации труда, уклонению от налогообложения.

В числе основных способов изъятия доходов крупными инсайдерами:

- предоставление “безнадежных” займов номинальным юридическим лицам без последующего возврата с соответствующим возрастанием их кредиторской задолженности;

- множество разнообразных схем обналичивания, бартера, офшора и толлинга;

- специально создаваемые торгово-посреднические фирмы (центры

* Данной проблеме посвящено фундаментальное исследование А.Берла и Г.Минза “Современная корпорация и частная собственность” (*Berl A.A., Means G.C. The modern corporation and private property. N.Y.: Macmillan Publishing Co., 1932*).

прибыли), аккумулирующие доходы за счет разницы между трансфертными и рыночными ценами;

- распоряжение имуществом и ресурсами в личных целях;

- заключение контрактов на не-выгодных для корпорации условиях, фальсифицирующих условия платежей, искажающих ценовые пропорции.

Вследствие фундаментальной неопределенности будущего и сложности удержания прав инсайдерского контроля, преобладающие стремления доминирующих собственников находят свое отражение в максимизации ими рентных доходов в краткосрочном периоде времени. Данное поведение предопределяет не ориентированность управленческих решений на приращение богатства корпорации, максимизацию темпов долгосрочного роста, удовлетворение общественных потребностей, а приводит к сворачиванию инвестиционных стратегий ведущих корпораций и, в конечном итоге – утрате инвестиционного потенциала страны.

Инсайдерский контроль, выходящий за рамки правового поля, не устраняется посредством законных механизмов правового регулирования. Данное обстоятельство обусловлено слабостью нормативной среды, пассивностью поведения миноритарных акционеров, не отстаивающих своих прав.

Более того, правовое поле не препятствовало следующим вариантам установления инсайдерского контроля доминирующими собственниками и менеджментом корпорации:

- выкуп акций корпорации самим акционерным обществом с последующей продажей выкупленных акций организациям, связанным с

менеджментом, по символическим ценам;

- покупка акций на приватизационных конкурсах и аукционах представителями менеджмента по символическим ценам;

- размещение дополнительных акций (в основном, на основании закрытой подписки) в пользу организаций, связанных с менеджментом;

- реорганизация с установлением несправедливого коэффициента распределения акций корпораций и символической цены выкупа акций у несогласных акционеров;

- “поглощение” акционерного общества связанными с менеджментом организациями, в частности за счет скупки акций у работников с предварительным созданием условий для подобных операций, например, при длительной невыплате заработной платы.

Таким образом, основное отличие российской корпорации от западного аналога (в частности, мегакорпорации А.Эйхнера), состоит в обладании мажоритарными акционерами одновременно доминирующими правами собственности и функциями управления, сочетание которых порождает инсайдерский контроль и распоряжение финансовыми потоками компании в ущерб общественным, корпоративным, а также индивидуальным интересам большинства мелких акционеров-собственников и наемных работников.

Функционирование российской корпорации отлично и от деятельности маршаллианской неоклассической фирмы.

Их некоторое подобие заключается в наличии краткосрочного горизонта коммерческой деятельности,

однако целеполагание различно и представлено как максимизацией рентного дохода инсайдера (российский вариант), так и максимизацией краткосрочной прибыли предпринимателя (в рамках модели фирмы А.Маршалла, разработанной для условий совершенной конкуренции). Кроме того, в настоящее время крупный российский бизнес, характеризующийся сложными иерархическими системами производства и управления, несопоставим с предпринимательскими структурами, преобладавшими в капиталистических странах в XIX в. и отражавшими условия мелкотоварного производства.

Негативные аспекты влияния деятельности мажоритарных акционеров находят свое отражение в заниженных показателях капитализации множества российских предприятий, являющихся свидетельством низкой информационной эффективности формирующегося рынка капитала, несправедливого ценообразования, несоответствия реальной стоимости создаваемых активов рыночной.

Так, по оценкам В.Фадеева, капитализация ОАО "Газпром" немного превышает 15 млрд. долл. Между тем, если подсчитать доказанные запасы газа, принадлежащие компании, и сравнить с аналогичными по параметрам западными корпорациями, то по различным оценкам специалистов, эта цифра может составить от 200 млрд. до 1 трлн. долл⁸.

Доминирование мажоритарных акционеров, концентрирующих права инсайдерского контроля, способствует усилению диспропорциональности в распределении доходов корпораций, обострению противоречий между экономическими интересами менеджмента, инвесторов и наемных работников. Возникающие конфлик-

ты блокируют возможности привлечения капитала и осуществления инвестиционных проектов.

Таким образом, в настоящее время, состояние формирующегося рынка капитала позволяет охарактеризовать его как критическое.

Среди причин, породивших данную ситуацию, следует особо выделить:

- отсутствие национальной инвестиционной стратегии, являющейся одновременно социально эффективной стратегией, ориентированной на рост качества жизни, устойчивое человеческое развитие;

- несостоятельность экономической политики государства, основанной на либерально-монетаристской модели рыночных преобразований, реализация которой способствовала разрушению институтов плановой системы, формированию нецивилизованных перераспределительных механизмов накопления капитала, устранению активного участия государства в инвестиционных процессах и сужению инвестиционной сферы деятельности, сокращению и устареванию производственных мощностей отечественных предприятий, периферийному положению национальной экономики в мировой экономической системе в качестве экспортера сырья;

- искажение процессов формирования общественного капитала из-за разрыва между системой процентных ставок и уровнем рентабельности реального сектора экономики, препятствующее осуществлению производственных инвестиций как основы динамичного устойчивого хозяйственного развития;

- непоследовательность и бессистемность институциональных преоб-

разований, в том числе несовершенство нормативно-правовой среды и узкий спектр инфраструктурных институтов, ограничивающих возможности создания эффективной системы защиты интересов всех категорий инвесторов.

В числе причин искажения инвестиционных функций – установленный в результате разрушения системы централизованного планирования контроль за финансовыми потоками со стороны групп инсайдеров – лиц, обладающих эксклюзивной информацией из-за наличия слабой формы информационной эффективности и асимметрии информации в российской экономике, и использующих данную форму контроля для неравномерного распределения денежных доходов и извлечения инсайдерской ренты.

Кроме того, одной из важнейших причин деформации накопления ка-

питала российскими корпорациями является противоречивое сочетание, а зачастую и конфликт интересов собственников (владельцев крупных пакетов акций – мажоритариев и миноритарных акционеров), менеджеров, наемных работников. Стремление к личному обогащению в ущерб приросту общественного благосостояния влечет за собой искажение инвестиционных стратегий на предприятиях, обладающих краткосрочными горизонтами инвестирования, и не способствует расширенному воспроизводству активов высокого качества.

Деформации инвестиционных функций находят свое отражение и в отказе корпораций от внедрения инноваций, технологического обновления производства, приводящем, в итоге, к деградации производства капитальных благ и наукоемких отраслей экономики.

Данный путь бесперспективен для России и ведет к дальнейшей стагнации и разрушению экономики, ухудшению уровня жизни. Выход страны на путь социально-экономического и культурного прогресса предполагает формирование национальной инвестиционной стратегии, являющейся одновременно социально-эффективной стратегией, способствующей достижению устойчивого роста качества жизни в мировом сообществе.

В качестве одной из важнейших составляющих данной стратегии представляется формирование планово-рыночной системы хозяйствования, основанной на гармонизации системы инвестиционных интересов – общенациональных, корпоративных и индивидуальных, сочетающей конкурентную рыночную среду с пропорциональным распределением капитала в наиболее приоритетные сферы и отрасли российской экономики, обеспечивающий достойный уровень жизни широких слоев населения и страновую конкурентоспособность в масштабах мирового хозяйства.

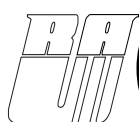
Примечания

¹ *Меньшиков С.М.* Анатомия российского капитализма. М.: Международные отношения. 2004. С. 61.

² *Рыжков Н.И.* Возвращение в политику. М.: РАУ-Университет, 1998. С. 84–86.

³ *Stigler G.J.* Two Notes on the Coase Theoreme // *Yale Low Journal*. 1989. Desember. P.631–633.

- ⁴ Johnson S., McMillan J. Property Right and Finance // The American Economic Review. Vol. 92. № 5. 2002. December. P. 1338.
- ⁵ Дзарасов Р.С. Анатомия кризиса российской экономики // Вестник РАН. 2002. Т. 72. № 11.
- ⁶ Радыгин А., Энтов Р., Шмелева Н. Проблемы слияний и поглощений в корпоративном секторе / Научный труд № 43 р. М.: ИЭПП.
- ⁷ Десаи Р., Голдберг И. Замкнутый круг управления: региональные правительства и инсайдеры на приватизационных российских предприятиях / <http://worldbank.org>.
- ⁸ Фадеев В. Капитал и богатство // Эксперт. 2002. № 47. С. 48.

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

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

- ☐ журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2006 гг.);
- ☐ «Современная политическая история России», состоящая из двух CD-дисков:
«Хроника» (1985–2004 гг.) и «Лица» (биографические сведения о 30 тыс. персоналий,
представляющих политическую, научную, культурную и деловую элиту страны);
- ☐ электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- ☐ книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- ☐ информация и аналитика.

Система компетенционных принципов

Вячеслав Герасимов,
профессор Российской академии
государственной службы при Президенте РФ

В последние два года в компетенционные положения федерального законодательства РФ постоянно вносятся изменения и дополнения носящие, как правило, фрагментарно-ситуативный, бессистемный характер.

Подобные новшества существенно деформируют содержание конституционно-правовых принципов* установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. Более того, изменения в законодательстве ведут к фактической отмене ряда основных принципов разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Проблема заключается не столько в стихотических изменениях, сколько в отсутствии самой системы конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения. Именно ее отсутствие является главной причиной правовых коллизий, неточностей и ошибок в компетенционных положениях федеральных законов и порождает противоречивость, нестабильность федеративных отношений.

Современное содержание отдельных конституционно-правовых принципов установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации, конкретизиро-

ванное в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, зачастую не соответствует их конституционной заданности. Налицо противоречивость и непоследовательность применения отдельных принципов в современной модели разграничения компетенции между уровнями публичной власти.

Полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения, установленные в статутном и тематических федеральных законах, зачастую не соответствуют предмету регулирования указанных законов, что приводит к смешению принципов установления собственных и делегированных полномочий субъектов Федерации. В федеральных зако-

* Принцип (от лат. *principium* – основа, первоначало) – исходное положение какой-либо теории, учения, неизменная позиция, правило поведения. Правовые принципы – норма, максима, императив, правила, основания, задающая общую установку, из которых надо исходить и которыми надо руководствоваться.

нах при установлении компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в сфере совместного ведения нарушается разграничение предметов ведения, предусмотренное Конституцией Российской Федерации.

Сложившаяся практика показывает неэффективность процедур предварительного согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов, определяющих их компетенцию в сфере совместного ведения. Эти согласования проводятся на основе принципа участия обеих ветвей власти при первичном рассмотрении внесенных законопроектов. Отсутствие согласованной позиции приводит к тому, что позиция региона не засчитывается. Не учитывается мнение субъектов Федерации и на стадии 2-го и 3-го чтений, поскольку законопроекты в редакции указанных чтений в их адрес не направляются.

Отсутствует и механизм корректировки федерального законодательства посредством консолидации законодательных предложений законодательных органов субъектов Федерации. Все это приводит к избыточной унификации федерального законодательства, игнорированию федеральными законами особенностей субъектов Федерации и блокирует возможности их развития.

Следует отметить неправомерную идентификацию норм Регламента Госдумы с конституционными положениями, приводящая к нарушению принципа запрета злоупотребления правом, а также отсутствие в федеральном законодательстве положений, регламентирующих согласительные процедуры при возникновении споров о компетенции субъектов

Федерации в сфере совместного ведения.

Требования Регламента Госдумы к оформлению законодательных предложений субъектов права законодательной инициативы позволяют считать неугодные законопроекты не внесенными. Нормы её Регламента неправомерно идентифицируются с конституционными положениями.

Следует отметить недостаточную роль Совета Федерации в рассмотрении принятых Госдумой законов по предметам совместного ведения, поскольку это не входит в перечень обязательных к рассмотрению верхней палатой вопросов. При отклонении Советом Федерации таких федеральных законов вето верхней палаты может быть преодолено Госдумой квалифицированным большинством.

Международный опыт определения конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов федерации показывает, что ведущую роль в формировании системы указанных принципов в зарубежных демократических государствах играют органы конституционного правосудия.

Среди компетенционных принципов установления компетенции субъектов Федерации, включенные в российскую правовую систему Конституционным Судом РФ можно назвать:

- принцип разграничения полномочий на основе федерального закона,
- принцип сохранения за субъектом Федерации обязанностей по обеспечению уровня льгот и социальных гарантий для граждан,
- принцип опережающего регулирования.

При этом позиция Конституционного Суда РФ по Земельному кодексу страны предопределила современный характер федерального законодательного процесса, отличающийся

формальностью участия субъектов Федерации в предварительном согласовании законопроектов по предметам совместного ведения.

Оценивая влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ, можно назвать причины отсутствия системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения, а именно:

- преобладание федеральных интересов и непоследовательность в правовых позициях Конституционного Суда России;

- игнорирование отдельных выводов Конституционного Суда РФ со стороны федеральных законодателей, связанное с приоритетом политической целесообразности над принципом конституционной законности в деятельности палат Федерального Собрания.

Сопоставление современного правового содержания и конституционной сущности договорного принципа разграничения полномочий, принципов равноправия субъектов Федерации, полновластия субъектов Федерации вне пределов полномочий РФ, опережающего регулирования, совместного нормативно-правового регулирования, самостоятельности субъектов Федерации при установлении системы органов государственной власти и их полномочий, других конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации в сфере совместного ведения с учетом общепризнанных принципов права показывает необходимость формирования системы компетенционных принципов согласно гармонизации федерального законодательства на основе Конституции РФ.

Анализ зарубежного законодательства свидетельствует, что наличие системы конституционно-правовых принципов установления компетенции субъектов федерации в сфере совместного ведения является базовым условием для сбалансированного распределения компетенции между уровнями государственной власти и обоснованного установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации.

Система принципов наделения компетенцией субъектов Федерации в сфере совместного ведения одно из важнейших составляющих современной конституционно-правовой системы значительного числа зарубежных стран.

Практика европейских демократических государств свидетельствует, что согласование с субъектами федерации решений центральных органов, затрагивающих региональные интересы, является важнейшей конституционной гарантией.

Однако до сих пор система данных принципов не получила необходимое научно-теоретическое обоснование и применение в России.

Вместе с тем наличие системы конституционно-правовых принципов распределения компетенции между уровнями публичной власти и установления компетенции органов государственной власти субъектов Федерации, формируемой конституционным правосудием, является непременным условием функционирования демократических децентрализованных государств.

Исходным пунктом построения системы компетенционных принципов могла бы стать ст. 38 Статута Международного суда ООН “Общие принципы права, признанные цивилизованными нациями”. В ней выделен ряд принципов, в том числе пришедшие из Римского права, “незлоупотребление правом”, “никто не может быть судьей в собственном деле”, “специальный закон имеет преимуще-

ство над общим”, “из нарушения права право не рождается”, “никто не может передать больше прав, чем он сам имеет”, “последующий закон отменяет предыдущие” и др.

Опираясь на отечественный и зарубежный опыт, в качестве основных принципов наделения компетенцией субъектов Федерации в сфере совместного ведения следует назвать:

- законодательное наделение компетенцией (законодательное закрепление механизма действия, правил и требований);
- основанием для законодательного закрепления компетенции в сфере совместного ведения является взаимность, консенсус Федерации и субъекта Федерации;
- обязательства, возникающие в связи с наделением компетенцией, подлежат оценке с точки зрения их правового, организационного и финансового обеспечения;
- полнота полномочий, необходимых для реализации компетенции;
- обязательность проведения анализа степеней и полноты реализации компетенции;
- соблюдение единой процедуры наделения компетенцией для всех субъектов Федерации;
- правоспособность органов государственной власти субъектов Федерации для наделения компетенцией;
- к компетенции субъекта Федерации относятся лишь полномочия, связанные с данной территорией.

К основным принципам наделения компетенцией субъектов Федерации в сфере совместного ведения следует также отнести:

- устойчивость правовой, организационной и финансовой системы при наделении компетенцией;
- всеобщий обязательный характер наделения компетенцией, доступность для субъектов Федерации реализации своих конституционных гарантий;
- конституционно-судебная, государственная гарантия соблюдения прав субъектов Федерации на защиту от социально-политических рисков;
- паритетность участия представителей субъектов процесса установления компетенции в согласительных процедурах;

- обязательность эффективной реализации компетенции субъектом Федерации;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- учет национально-культурных и иных особенностей субъектов Федерации, автономность компетенции каждого конкретного субъекта Федерации.

В системе компетенционных принципов важное место должно быть отведено использованию принципов “надлежащего управления”.

В современной российской правовой системе нашли отражение следующие международные принципы “надлежащего управления”:

- соблюдение социальной справедливости;
- эффективность;
- участие граждан в управлении государством;
- учет их интересов при принятии решений;
- принцип верховенства закона;
- отсутствие дискриминации национальных меньшинств.

Рассматривая соотношение перечисленных принципов с конституционно-правовыми принципами установления компетенции субъектов Федерации, необходимо отметить, что принципы “надлежащего управления” следует рассматривать как общие по отношению к компетенционной сфере, а сами конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации являются специфическими принципами в составе понятия надлежащего государственного управления.

В качестве **основных правовых принципов установления компетенции субъектов Федерации** в сфере совместного ведения следует назвать: принцип субсидиарности, равноправия субъектов Федерации, совместного с Центром нормативно-правового регулирования, самостоятель-

ности в установлении системы органов государственной власти и их полномочий, самостоятельности в решении кадровых вопросов, свободы в выборе способов адаптации переданных федеральных полномочий к региональным особенностям, соразмерности, компенсации, свободы выбора дополнительной компетенции, сохранения “ядра” компетенции, разграничения полномочий договорами, передачи полномочий соглашениями и других.

Кроме того, **специфическими принципами установления собственной компетенции субъектов Федерации** являются принципы наделения их законодательных (представительных) органов государственной власти налоговой и бюджетной самостоятельностью, а также возложения ответственности на выборный орган, принимающий решения.

Непосредственное применение принципа субсидиарности к установлению компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения означает законодательное закрепление обязательных полномочий за каждым уровнем власти с определением правил сотрудничества между различными уровнями публичной власти при их осуществлении. Принцип субсидиарности не может применяться в отрыве от принципов единства действий в государстве, эффективности, единства применения и солидарности.

При установлении делегированной компетенции, на наш взгляд, следует руководствоваться такими принципами как:

- “никто не может передать больше прав, чем он сам имеет”;
- осуществление полномочий от имени принципала;

– принцип компенсации финансовых и материально-технических ресурсов, затраченных на их реализацию;

выполнение обязанностей по реализации установленных принципом целевых показателей и предоставлению отчетов и другие.

Основываясь на понятиях децентрализации и делегирования, следует отметить, что если в отношении компетенции субъектов Федерации, установленной путем делегирования, ведущее значение приобретают контрольные функции центральных органов власти за исполнением переданных полномочий, то в отношении разграниченных полномочий по предметам совместного ведения решающую роль играет федеральное законодательное регулирование распределения компетенции между уровнями публичной власти, при котором главным инструментом правового контроля выступает судебная система.

Согласно современной трактовке разграничение полномочий по предметам совместного ведения осуществляется федеральными законами. Однако субъект Федерации вправе заключить договор о разграничении полномочий между органами государственной власти РФ и субъекта Федерации, утверждаемый специальным федеральным законом, учитывающий его экономические, географические и иные особенности.

Такая схема разграничения полномочий в сфере совместного ведения реализуется в отношении Республики Татарстан. Однако изложенную схему разграничения нельзя признать достаточно гибкой и устойчивой.

Более эффективна другая схема разграничения, при которой тематическими федеральными законами оп-

ределяются полномочия РФ по предметам совместного ведения, исполнение части которых делегируется исполнительным органам власти субъектов Федерации в рамках единой системы исполнительной власти.

Одновременно статутными федеральными законами должны определяться подпредметы совместного ведения (вопросы регионального и местного значения), в отношении которых федеральный законодатель закрепляет правовую и бюджетную автономию за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Все эти вопросы составляют обязательную самостоятельную компетенцию органов публичной власти соответствующих уровней. Для принятия таких федеральных законов требуется законодательно установленная процедура согласования с субъектами Федерации положений, затрагивающих вопросы их компетенции.

Перечисленные меры позволят, решить наиболее сложную научно-практическую задачу соотношения положений статутного и тематических федеральных законов в компетенционной сфере, поскольку предметом регулирования тематических законов должна стать исключительно компетенция Российской Федерации и федеральных органов государственной власти в сфере совместного ведения, а также принципы делегирования исполнения отдельных полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Федерации. При этом в статутном федеральном законе должна регулироваться собственная компетенция субъектов Федерации в сфере совме-

стного ведения, конкретные полномочия органов государственной власти по реализации которой должны устанавливаться законами субъектов Федерации в соответствии с системой органов государственной власти субъекта Федерации.

Если исходить из формулы ст. 73 Конституции РФ, гарантирующей субъектам Федерации всю полноту государственной власти вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, то в отношении подразумеваемой в Конституции “остаточной” сферы компетенции субъекты Федерации вправе принимать полноценные законы, что является проявлением полноты государственной власти, а федеральные законы могут иметь в этой части лишь рамочный характер.

Сфера полномочий Российской Федерации наоборот должна исчерпывающим образом регулироваться федеральными законами. Регулирование указанных вопросов законами субъектов Федерации Конституцией РФ не запрещается, но оно будет носить конкурирующий или дополняющий федеральные нормы характер.

В отношении конкурирующих норм законов субъектов Федерации в сфере совместного ведения на основе принципа субсидиарности можно заключить, что их принятие и применение допускается в случае, если они не противоречат федеральному закону и (или) устанавливают более высокие социальные гарантии и стандарты за счет средств региональных бюджетов.

Предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов, установленные Конституцией РФ, не

могут быть изменены федеральными законами. В то же время компетенция органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации может и должна конкретизироваться не только в законах, но и в договорах и соглашениях. В отношении спорной, а также экспериментальной компетенции в сфере совместного ведения наиболее адекватным является механизм договоров и соглашений.

Основные направления совершенствования процедур согласования с субъектами Федерации проектов правовых актов в сфере совместного ведения должны предусматривать:

- оптимизацию порядка предварительного согласования с субъектами Федерации проектов федеральных законов для обеспечения максимального учета позиций регионов на всех стадиях федерального законодательного процесса;

- дополнение Регламента Государственной Думы положениями, регулирующими порядок осуществления согласительных процедур при возникновении разногласий по проектам федеральных законов в сфере совместного ведения;

Участие субъектов Федерации в установлении своей компетенции в сфере совместного ведения должно быть гарантировано правом на судебную защиту их интересов, оптимизацией процедур согласования с субъектами Федерации федеральных законов по предметам совместного ведения, а также созданием условий для консолидации законодательных предложений субъектов Федерации.

Система компетенционных принципов должны создавать возможности для своевременной адаптации органов государственной власти к изменениям социальных условий. При этом важно сохранение неизменной сердцевины компетенции. Эту сердцевину определяет для органов публичной власти каждого уровня Конституция РФ и статутные федеральные законы.

- расширение установленных законом прав субъектов Федерации по обжалованию в судебном порядке нарушений порядка их участия в федеральном законодательном процессе;

- введение двухсторонних санкций за несоблюдение установленных законодательством процедур предварительного согласования проектов нормативных правовых актов по предметам совместного ведения с участием субъектов Федерации.

Таким образом, законодательное оформление процедур участия субъектов Федерации в предварительном рассмотрении проектов федеральных законов на основе общих принципов разграничения компетенции позволит органам государственной власти субъектов Федерации не только использовать право на судебную защиту в случае их нарушения, но и повысит эффективность рассмотрения законодательных инициатив субъектов Федерации в Государственной Думе, обеспечит легитимацию согласованных законов в глазах общественности и улучшит правоприменительную деятельность в регионах.

Развитие миграционного законодательства России

Клара Галияхметова

При свободном перемещении капитала, расширении экономических, торговых, финансовых связей между странами, интернационализации производства, а также обострения военно-политической обстановки в мире, экологических и техногенных катастрофах происходит активизация процессов в сфере международной миграции, и вместе с тем, деятельности государств по урегулированию миграционных процессов.

В условиях глобализации регулирование миграции населения возможно только при международном сотрудничестве для поиска взаимоприемлемых решений в сфере упорядочения миграционных процессов и оказания поддержки той категории мигрантов, кто в наибольшей степени в ней нуждается.

Перед каждой страной стоит двоякая задача: *во-первых*, в сдерживании миграционных процессов, а *во-вторых*, в использовании упорядоченной миграции в качестве позитивного фактора для обеспечения развития государства.

В последние десятилетия миграционная политика многих стран все больше ориентирована на комплексный подход в регулировании миграционных процессов. В частности, курс по привлечению в страну иммигрантов и иммиграционный контроль сочетается с программой обеспечения их обустройства, адаптации и интеграции, а также с принятием соответствующих мер по ограничению и предупреждению потоков нежелательных мигрантов.

Особая роль в регулировании иммиграционных процессов принадлежит политике по привлечению в страну высокообразованных специалистов, отдельных категорий квалифицированных работников, пользующихся спросом на рынке труда, и инвесторов.

В этой связи значение международной миграции имеет актуальное значение, проявляющееся в конкурентной борьбе развитых стран за квалифицированную рабочую силу. Это свидетельствует о том, что национальные интересы России в сфере миграции необходимо увязывать с глобальными тенденциями развития миграционных процессов в мире.

Участие России в мировых миграционных процессах в конце XX в. складывалось непросто. Россия, оказавшись в эпицентре миграционных процессов, сложившихся на постсоветском пространстве, не была готова к приему большого потока иммигрантов. Законодательное разви-

тие в указанный период осуществлялось достаточно неравномерно и было в основном обусловлено необходимостью срочного урегулирования массового перемещения населения в страну из постсоветских государств, а также большого потока вынужденных мигрантов.

Если в начале 90-х годов миграция в основном была вынужденной, то в последствии её характер изменился. В дальнейшем спад миграционной активности и политика “открытых дверей” привели к новому этапу регулирования миграционных процессов. До настоящего времени законодательная база в сфере миграции в полной мере еще не разработана, о чем свидетельствует существующее состояние миграционной ситуации в стране и миграционной политики в целом.

Анализ сложившейся миграционной обстановки в России сегодня позволяет сделать вывод о тенденции сокращения иммиграционных потоков в страну, высокой динамике нелегальной миграции, тенденции эмиграции российских граждан за рубеж, а также нарушениях прав мигрантов в целом.

В этом отношении сфера миграции населения охватывает не только собственно процессы перемещения населения и их регулирование органами государственной власти, но и ту сферу отношений, которая связана правами человека, реализующего право на свободу передвижения: личными, политическими, социальными, экономическими и культурными.

Исследования состояния правового положения российских граждан в сфере миграции позволяет сделать вывод о том, что в целом правовой статус данной категории лиц урегулирован. Однако правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства свидетельствует об их слабой правовой защищенности.

Права иностранных граждан и лиц без гражданства являются составной частью общей системы кон-

ституционных прав человека в России, получивших самостоятельное юридическое закрепление и механизм обеспечения. При этом государство обязано охранять и обеспечивать защиту этих прав.

Российская правоприменительная практика свидетельствует о массовости нарушений прав иммигрантов, и, прежде всего, в сфере трудовых отношений. Во многом это является следствием несовершенства миграционного законодательства, в частности, сложной процедурной направленностью при оформлении правового статуса или трудоустройства тех иммигрантов, кто желает жить в России, быть ее гражданином.

В этой связи в рамках совершенствования миграционного законодательства был упрощен механизм трудоустройства для иностранных граждан, прибывших в страну в порядке, не требующем получения визы, а также упрощена процедура получения статуса временно проживающих иностранных граждан.

Вместе с тем внесенные изменения в действующее миграционное законодательство не в полной мере восполнили существующие в нем пробелы¹.

Прежде всего, они не коснулись других наших соотечественников – граждан Туркмении и Грузии, а также граждан других стран, с которыми у России установлен визовый режим. Не урегулировано положение сотен тысяч наших соотечественников, которые въехали на законном основании на территорию России до 2002 г. и не смогли легализовать свое положение, а также лиц без гражданства, не имеющих подтверждения своей гражданской принадлежности, и многое другое.

Безусловно, состояние правового положения иммигрантов в России во многом предопределяется состоянием миграционного законодательства.

Это значит, что объем правоспособности иммигрантов предопределяется, в определенной степени, проводимой органами государственной власти стратегии иммиграционной политики.

Стратегия иммиграционной политики, нашедшая свое отражение в миграционном законодательстве, будет являться основной направляющей в регулировании иммиграционных процессов и определении положения иммигрантов в системе государственных приоритетов. Если иммиграционная политика будет направлена на стимулирование въезда в страну отдельной категории иммигрантов, то им будет создана определенная система преференций, а для других – определенные ограничения в рамках закона.

Это своего рода идеальная модель регулирования процесса иммиграции и правового положения иммигрантов в целом. В то же время реализация этой модели требует осмысленного и поэтапного подхода.

Анализ основных направлений развития правового обеспечения миграционных процессов в РФ позволяет сделать вывод о том, что иммиграционная политика в стране находится на стадии становления. В настоящее время органами государственной власти предприняты определенные меры по разработке и реализации стратегической составляющей иммиграционной политики России.

Президент России В.В.Путин неоднократно в своих посланиях Федеральному Собранию указывал на стратегическую направленность им-

миграционной политики государства: целесообразность привлечения в страну наших соотечественников, проживающих за рубежом, а также квалифицированных и законопослушных иммигрантов.

Важным этапом развития современной системы государственного регулирования миграции в РФ стало принятие *Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом*. (Утверждено Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г.

Действительно, разработка четкой иммиграционной политики сегодня и ее реализация особенно необходима, и обуславливается следующими факторами:

- привлечение в страну иммигрантов и, прежде всего, наших соотечественников, позволит компенсировать сокращение численности населения в условиях сложившихся демографических тенденций;

- в условиях глобализации от международной миграции можно в полной мере получить экономическую выгоду для страны.

Данный фактор подталкивает многие развитые страны к реформированию иммиграционной политики и переходу от политики жесткого контроля миграции к политике гибкого управления миграционными процессами с акцентом на качественный отбор иммигрантов;

- угроза национальной безопасности России, сопровождаемая быстрой интернационализацией криминала и международным терроризмом в условиях глобализации, требует осуществления эффективного контроля над иммиграционными потоками в тесном сотрудничестве с другими странами мира.

Одной из главных составляющих иммиграционной политики страны должна стать политика, направленная на развитие постоянной иммиграции, то есть переселения на постоянное место жительства. Такой подход позволит ускорить реализацию стремлений тех иностранных граждан, которые желают жить в России и быть ее полноправными гражданами.

Кроме того, для успешной реализации иммиграционной политики необходима реализация и законодательное закрепление принципа воссоединения семей, а также разработка и реализация программ интеграции в российское общество для привлекаемой иностранных граждан.

Современное положение России, обусловленное характером существующих миграционных процессов, ставит перед государством важные задачи по совершенствованию и разработке нового миграционного законодательства. В этом плане реализация иммиграционной политики потребует принятия новой Концепции регулирования миграционных процессов, и принятия на ее основе ФЗ “Об иммиграции”, определяющего конституционно-правовое положение иммигрантов в полном объеме и гарантии их прав.

Международное сотрудничество является одним из важных направлений в управлении миграционными процессами и обеспечения прав человека. Для России приоритетным в данной области является развитие отношений со странами СНГ, которые есть и будут основными миграционными партнерами России.

Комплексное решение миграционных проблем позволит эффективно управлять миграционными процессами с точки зрения обеспечения согласованных интересов мигрантов, российского общества и государства в целом.

Состояние миграционной ситуации в России и перспективы ее развития делают целесообразным введение мониторинга миграционного законодательства с точки зрения степени его воздействия на миграционные процессы и правовое положение личности.

Целью мониторинга могло бы стать максимальное исключение норм и решений, способствующих усугублению миграционной обстановки в стране, нарушению прав мигрантов в целом.

Кроме того, как основная принимающая страна в постсоветском пространстве и транзитная страна в глобальных миграционных перемещениях, Россия нуждается в интенсификации международного сотрудничества в области регулирования миграционных процессов. Для четкой регламентации всех процессов миграции на законодательном уровне потребуется принять целый комплекс мер, направленных на внедрение международного опыта в российское законодательство, ратификацию отдельных международных документов и имплементацию отдельных их норм в действующее миграционное законодательство, а также заключения соответствующих международных соглашений.

Примечание

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ от 29 июля 2002 г. № 30. Ст. 3032.

Водный налог и рентные платежи в водопользовании

Екатерина Степушенкова

Действующий водный налог

С 1 января 2005 г. платность водопользования в Российской Федерации реализуется за счет взимания с водопользователей специального налога – **водного налога**.

Дополнения к Водному кодексу РФ, введенные в действие ФЗ № 122-ФЗ от 22.08.2004 г., полностью изменили принятую ранее систему платежей в водопользовании. Так, были:

- упразднены действовавшие ранее платежи, связанные с пользованием водными объектами,
- отменена плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов,
- отменены сбор за выдачу лицензий на водопользование, система льгот по платежам, связанным с пользованием водными объектами.

Таким образом, в результате проведенной реформы *системы платного водопользования* **возмездная плата за пользование водными объектами была заменена безвозмездным водным налогом**.

Однако в результате перехода к плате за пользование водными объектами в форме налога был грубо нарушен основной принцип вод-

ных отношений, закрепленный в Водном кодексе РФ и ФЗ “Об охране окружающей среды”, а именно – принцип двустороннего характера водных отношений между собственником (государством) и водопользователем.

Для более полного и ясного понимания смысла произошедшего смещения понятий и подмены одного экономического механизма другим, рассмотрим различия в экономическом механизме действия *налога и платежа*.

Налог – это важная экономическая категория, исторически связанная с появлением, существованием и функционированием государства.

Становление его институтов, возложение на государственный аппарат общественно-политических функций неизбежно потребовало формирования фондов финансовых ресурсов и соответственно инструментов, посредством которых такие фонды могли бы быть сформированы. Таким инструментом и стали налоги, главное предназначение которых изначально заключалось в формировании материальной базы (фондов финансовых ресурсов) для обеспечения функций государства в интересах всего общества. С развитием государства, расширением его функций роль налогов

повышалась, однако экономическая суть их осталась неизменной.

Таким образом, налог как объективная экономическая категория выражает постоянно существующие (возобновляющиеся) экономические отношения между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой – возникающие в процессе вторичного распределения (перераспределения) вновь созданной стоимости валового национального продукта и отчуждения части его стоимости в распоряжение государства в обязательном порядке.

Юридическое определение налогов содержится в Налоговом кодексе РФ (ст. 8): “Под **налогом** понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований”¹.

Налоговые отношения структурно входят в систему финансовых отношений, но как особый их вид имеют отличительные признаки, присущие исключительно налогам.

Первый сущностный признак налога – **императивность** (предписание налогоплательщику со стороны государства, требование обязательности налогового платежа). При невыполнении обязательства применяются соответствующие санкции карательного характера.

Второй признак – **смена собственника**. В частности, через налоги доля частной собственности (в денежной форме) становится государственной или муниципальной, образуя бюджетный фонд.

Третий признак налогов – **безвозвратность** (налоговые платежи обесличиваются и не возвращаются конкретному плательщику) и **безвозмездность** (плательщик не получает за выплаченные налоги никаких материальных, хозяйственных или иных прав).

Уплата налогов, таким образом, является обязанностью и не дает никаких основа-

ний для предъявления налогоплательщиком прав на встречное исполнение обязательств со стороны государства. Не меняет сути налоговых отношений и то обстоятельство, что суммы, уплаченные в бюджет в виде налогов, в конечном счете, возвращаются налогоплательщикам в той или иной форме (преимущественно в “неосязаемой”), хотя это и создает видимость возмездности налогов.

Таким образом, для налога, как ни для какого другого платежа, характерны безвозвратность и безвозмездность. Безусловно, эти признаки не абсолютны и уплаченные налоги затем возвращаются налогоплательщику в виде социальных выплат из бюджета, поддержания правопорядка, обороноспособности страны и т.д. Но при этом государство не обязуется, а налогоплательщик и не ждет от него поддержания порядка ровно на сумму изъятых налогов. Безвозмездность и безвозвратность проявляются именно в отсутствии непосредственной связи уплаченной суммы с количеством полученных от государства благ. Следовательно, уже в самом механизме действия налога не содержится методов по аккумулярованию платежей одного рода для их последующего целевого расходования.

Главной функцией налоговой системы является фискальная функция, то есть важнейшей задачей налога является сбор средств для оплаты нужд самого государства, на поддержание работоспособности его аппарата. При этом все собранные средства направляются в бюджет и расходуются согласно заранее принятому плану – Федеральному бюджету на текущий год, то есть средства, аккумулируемые с помощью налогов, используются на общие цели, а не на нужды каждого отдельного налогоплательщика. Даже в тех случаях, когда налогоплательщики получают денежные средства из бюджета, между обязанностью платить налоги и правом на получение бюджетных

средств не существует закономерно обусловленной взаимозависимости. О возмездности налогов можно говорить как о явлении, воспринимаемом общественным сознанием, а не как о реально существующих экономических отношениях.

В раскрытии сущности налогов не менее важным является вопрос об источниках уплаты и о стадии возникновения налогов. Это наглядно просматривается на модели совокупного общественного продукта (СОП), которая выражается формулой²:

$$W = c + v + m.$$

СОП включает перенесенную часть стоимости (**c**) и вновь созданную стоимость (**v + m**). Налоги не могут выступать составной частью перенесенной стоимости, являющейся источником возмещения потребленных материальных затрат в производстве.

Источником налоговых платежей является вновь созданная стоимость в сфере материального производства и в сфере услуг (**v + m**), которая создается трудом (**v**), он же (труд) создает и прибавочный продукт (**m**). В этой связи принципиально важно подчеркнуть, что согласно своему экономическому механизму действия, налог – это платеж с дохода, всегда *только часть дохода*.

Согласно Налоговому кодексу РФ (ст. 8): “Под **сбором (неналоговым платежом)** понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий)”.

Если налоги поступают в бюджетный фонд, то сборы, как правило, носят целевой характер и формируют целевые денежные фонды.

Применительно к действующей системе платного водопользования, важно отметить следующее: **согласно принятому Водному кодексу (ВК) РФ объектом водного налога является плата за забор воды и за пользование водными объектами без изъятия воды.**

Налоговая база водного налога формируется отдельно в отношении каждого водного объекта по каждому виду водопользования, признаваемому объектом налогообложения.

Так:

- при заборе воды, налоговая база определяется как объем воды, забранной из водного объекта за налоговый период;

- при использовании акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотках и кошелях, налоговая база определяется как площадь предоставленного водного пространства;

- в случае использования водных объектов без забора воды для гидроэнергетики налоговая база определяется как количество произведенной за налоговый период электроэнергии;

- при использовании водных объектов для лесосплава в плотках и кошелях налоговая база определяется как произведение объема древесины, сплавляемой в плотках и кошелях за налоговый период в тыс. куб. м, и расстояния сплава, выраженного в км и деленного на 100.

Налоговые ставки установлены по бассейнам рек, озер, морей, экономическим районам.

При заборе воды сверхустановленных квартальных (годовых) ли-

митов водопользования в части такого превышения устанавливаются в пятикратном размере.

Сумма налога по итогам каждого налогового периода исчисляется налогоплательщиком самостоятельно и определяется как произведение налоговой базы и соответствующей ей налоговой ставки.

Общая сумма налога представляет собой сумму, полученную в результате сложения сумм налога, исчисленных в отношении всех видов водопользования, осуществляемого налогоплательщиком.

Другими словами, уплачивая водный налог, водопользователь платит только за объемы использованной воды. Чем выше объем воды, необходимый водопользователю для осуществления производственной деятельности, тем больший в денежном эквиваленте водный налог он обязан выплатить государству за право пользования требуемым объемом воды. При формировании базы водного налога никоим образом не принимаются во внимание цели водопотребления, не учитывается вновь созданная стоимость, возможно полученная от использования воды в качестве средства производства или сырья для последующей переработки и получения вторичной готовой продукции.

В настоящее время по экономической сути введенный водный налог является ни чем иным как арендной платой (сбором), взимаемым государством с водопользователя за право распоряжения строго определенным объемом воды или, оперируя терминами рентной теории – **абсолютной рентой**.

Таким образом, можно утверждать, что платеж, взимаемый в на-

стоящее время в качестве водного налога и действующий в рамках налоговой системы, на самом деле по своему экономическому механизму действия налогом не является. Это – **неналоговый платеж или сбор**, оформленный законодательными актами в соответствии с требованиями, предъявляемыми к налогам.

Несовершенства введенной модели платного водопользования в рамках налоговой системы очевидны.

Плата за воду, оформленная в виде налога, **не несет в себе никакой стимулирующей функции**.

Водопользователю незачем стараться уплатить данный платеж в полном объеме, так как у него нет никакой уверенности и более того, нет никакого подтверждения тому, что уплаченные им отчисления будут израсходованы на нужды водной отрасли, реализацию необходимых водоохраных целей и программ. Наоборот, в данной ситуации, налогоплательщик будет стремиться скрыть реальные цифры водопотребления, чтобы тем самым уменьшить размер налогооблагаемой базы, а значит снизить налоговый платеж.

Кроме того, нельзя не учитывать негативное отношение к налогу, сложившееся в общественном сознании. Плата за воду, оформленная в виде налога, является обузой, дополнительной нагрузкой для налогоплательщика. Все, что принудительно взимается у плательщика, представляется для него разорительным. Отношения законодателя и налогоплательщика в этом вопросе если и не диаметрально противоположные, то, по крайней мере, существенно разнятся. Однако, как показывает практика последних лет, законодатели в России все больше акцентируют

внимание только на тех платежах, которые реально пополняют и на-
полняют государственный бюджет.
Отсюда и тенденция по переводу
всех платежей в ранг налога как ос-
новного источника формирования
государственного бюджета. Платеж
в форме налога легче изъять, выпол-
нение обязательств налогоплатель-
щика по данному платежу легче кон-
тролировать, так как у государства
существует развитый аппарат по
сбору налогов, выявленная недоимка
влечет для налогоплательщика фи-
нансовые санкции, административ-
ную или уголовную ответственность.
Отсюда и отрицательное отношение
в обществе к налогам.

Опираясь на выше изложенное,
можно сделать вывод – в принятом в
рамках ВК РФ водном налоге про-
изошло смешение понятий “налог” и
“неналоговый платеж”.

С одной стороны, все денежные
средства, собранные по статье вод-
ный налог направляются в федераль-
ный бюджет, с другой, правитель-
ство обязалось расходовать все со-
бранные средства исключительно на
нужды водной отрасли. Введенный
платеж носит двойственный харак-
тер ещё и по той причине, что по
своей природе плата за воду являет-
ся неналоговым платежом.

**Экономические цели, которые пре-
следует данный платеж, не могут
быть достигнуты в рамках налоговой
системы.**

Плата за воду является жизненно-
необходимым элементом отношений
между водопользователем и государ-
ством, это не просто плата государ-
ству за возможность пользования
водным объектом. Экономическая
сущность платного водопользова-
ния – это гарантия поддержания

чистоты и сохранности водных
объектов для будущих поколений,
это источник средств для выполне-
ния необходимого комплекса водо-
охранных, водозащитных и водоза-
градительных мер. Поэтому, плата за
воду должна носить четко выражен-
ный неналоговый характер, иметь
строгую целевую направленность. Со-
бранные средства должны расходи-
ваться исключительно на нужды вод-
ной отрасли, на выполнение конк-
ретных программ и планов.

Именно в целевом характере пла-
тежа может быть реализован обще-
принятый мировой принцип “вода
кормит воду”, а также содержится
главный стимул к водопользовате-
лям своевременно и в полном объеме
осуществлять полагающиеся выпла-
ты. Водные платежи ни в коем слу-
чае не должны поддерживать фис-
кальные интересы государства.

О необходимости реформирова-
ния действующей системы платного
водопользования, о переходе на но-
вый, более высокий уровень эконо-
мических отношений между государ-
ством-собственником природных ре-
сурсов и предприятиями-пользо-
вателями говорится уже давно.

Однако, несмотря на поддержку
Президента РФ, из-за противодей-
ствия отечественных и зарубежных
заинтересованных структур законо-
творческий процесс реформирования
налоговой системы РФ до сих пор не
завершен. Пробелы в законодатель-
стве вынуждено компенсируются
проверками Счетной палаты РФ
предприятий, использующих при-
родные ресурсы и административны-
ми мерами Прокуратуры РФ. Кроме
того, наблюдается определенный не-
достаток научных разработок по
данной тематике.

На законодательном уровне должны быть внесены изменения в механизм природопользования. Все виды природных ресурсов, включая и водные ресурсы, должны предоставляться в пользование коммерческим и государственным организациям только за арендную плату.

Применение теории природной ренты к водному сектору

Теорией природной ренты обосновано, что прибыль предприятий-пользователей природных ресурсов, дифференцируемая по уровню рентабельности в порядке возрастания, разделяется на следующие части:

Абсолютная рента (минимальная прибыль) подразделяется на:

- абсолютную ренту I рода, которая поступает собственнику природного ресурса как плата за его использование;

- абсолютную ренту II рода, которая остается в распоряжение предприятия-пользователя природного ресурса как плата за использование капитала в худших условиях.

Нормальная (нормативная) прибыль подразделяется на:

- чистую прибыль, остающуюся в распоряжении предприятия-пользователя природного ресурса как плата за трудоемкость производства и риски менеджмента;

- налоги, взимаемые государством с прибыли предприятий на свое содержание.

Дифференциальная рента (сверхприбыль) подразделяется на:

- дифференциальную ренту I рода, подлежащую акцизу в пользу общества как незаработанный доход от благоприятных природных характеристик, используемого природного ресурса;

Проблема построения гражданского общества требует всестороннего научно обоснованного подхода к решению этой фундаментальной, стратегической задачи – научно обоснованного, законодательно установленного исчисления, изъятия и распределения средств природной ренты.

- дифференциальную ренту II рода – дополнительная прибыль, полученная за счет более эффективного использования капитала.

Применительно к водной отрасли необходимо отметить, что здесь объемы абсолютной ренты II рода незначительны, так как подавляющее большинство предприятий добычи питьевой воды являются муниципальными предприятиями и вынуждены продавать свою продукцию (подготовленную воду) населению и промышленным абонентам по утвержденным муниципальной властью тарифам. Эти тарифы разрабатываются без учета реальных затрат водозаборного предприятия и зачастую даже не покрывают собственных затрат предприятия на добычу, подготовку, приведение воды к нормам СанПин. Повышению тарифов, приведению их к уровню, обеспечивающему рентабельность водозаборных предприятий, препятствуют региональные власти, так как любое, даже незначительное, повышение платы за воду приводит к недовольству населения и росту социальной нестабильности в регионе.

Сверхприбыль появляется на последующих этапах производственной деятельности и при использовании водных ресурсов как сырья (или средства производства) для получе-

ния новой продукции. Значительная сверхприбыль или дифференциальная рента возникает у тех пользователей воды, которые купили воду у водозаборных предприятий по установленным тарифам и в дальнейшем использовали данную воду в собственных производственных нуждах (ликероводочные предприятия, предприятия по бутилированию питьевой газированной воды, предприятия пищевой отрасли). Однако данные

предприятия не признаются водопользователями в рамках действующего ВК РФ и не являются налогоплательщиками в существующей системе платного водопользования и их деятельность не признается объектом налогообложения. Вследствие этого значительная часть водной ренты не затрагивается действующей системой налогообложения водной отрасли и практически полностью остается в руках частного капитала.

В качестве примера приведем основные положения одной из предложенных в последнее время к исполнению методик по расчету водной ренты*.

1. Водная рента отражает дифференциацию объективных условий водопользования и получения водопользователями дополнительных доходов, не зависящих от значительных дополнительных затрат труда и финансовых средств при использовании водных ресурсов;

2. Рентный доход определяется исходя из величин доходов, полученных в многоводные и маловодные годы теми водопользователями, результаты финансовой деятельности которых непосредственно зависят от водной обстановки на водных объектах;

3. Рентный доход (**Др**) для расчета рентного платежа (**Рп**) определяется как разница между максимальным и минимальным доходами (**Д**) и исключением из доходов налоговых платежей и сборов (**Нп**) и годовых инвестиций (**Из**) на восстановление основных фондов:

$$Др = [Д_{\max} - (Нп + Из)_{\max}] - [Д_{\min} - (Нп + Из)]$$

4. Рентные платежи (водная рента) устанавливаются по группе водопользователей одной отрасли, исходя из показателей чистого дохода (прибыли) на стоимость единицы продукции (услуг).

Рентный платеж (водная рента) определяются по формуле:

$$Рп = \frac{Др \times Кр}{Сп(У)},$$

где:

Сп(У) – стоимость продукции, услуг, получаемых за счет использования водных ресурсов;

Кр – коэффициент, равный нижнему пределу отраслевой рентабельности, то есть:

$$Кр = Пр / 100\%.$$

Нижние пределы рентабельности (**Пр**) для расчета рентного дохода (**Др**) принимаются в следующих размерах: для гидроэнергетики – 25%, водного транспорта – 5%, рекреации на водных объектах – 25%, орошения овощей, садов – 5%, бутилирование – 40%, водоемкие отрасли – 5%.

5. Система рентных платежей при пользовании водными объектами отражает экономическое положение каждого конкретного водопользователя и учитывает особенности использования водных ресурсов в реальных водохозяйственных условиях конкретного года;

6. Водная рента образуется только при высокорентабельном использовании водных ресурсов, изымается из прибыли и подлежит уточнению в зависимости от изменения цен в сфере материального производства и услуг;

* Автор методики – Шпагина А.Н.

7. Рентные платежи вносятся водопользователями поквартально, исходя из итогов их финансовой деятельности из чистого дохода (прибыли);

8. Суммы рентных платежей зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении: 40% – в федеральный бюджет, 60% – в бюджеты субъектов;

9. Сумма рентных платежей рассчитывается водопользователями самостоятельно с представлением в налоговые органы итогов своей финансовой деятельности за квартал;

10. При определении чистого дохода (прибыли) по итогам финансовой деятельности стоимость продукции (услуг) оценивается по рыночным ценам (для гидроэнергетики и водного транспорта – по установленным тарифам для потребителей электроэнергии и для пользователей водного транспорта).

В табл. 1 приведен условный пример определения суммы рентных платежей из чистого дохода (прибыли) водопользователей.

Таблица 1

Пример расчета суммы рентных платежей по гидроэнергетике (показатели условные)

Наименование показателей	Показатели по шести условным ГЭС					
Количество выработанной электроэнергии, млн. кВт-ч	43300	23300	2200	9600	10900	12600
Затраты, связанные с получением электроэнергии, млн. руб.	1992	885	119	586	741	958
Себестоимость 1 кВт-ч электроэнергии, руб.	0,046	0,038	0,054	0,061	0,068	0,076
Средневзвешенный тариф, за 1 кВт-ч, руб.	0,15	0,18	0,21	0,24	0,26	0,29
Стоимость реализуемой электроэнергии, млн. руб.	6495	4194	462	2304	2834	3654
Чистый доход всего, млн. руб.	4503	3309	343	1718	2093	2696
Чистый доход на 1 кВт-ч, руб.	0,1	0,14	0,16	0,18	0,19	0,21
Водная рента, коп. на 1 кВт-ч	0,25	0,5	1,0	1,5	2,0	3,0
Сумма водной ренты, млн. руб.	108	117	22	144	218	378
Остаток прибыли после уплаты водной ренты и налогов из прибыли, млн. руб.	2819	2609	201	973	1142	1374

Предложения по распределению средств от природного рентного эффекта

По мнению ряда экономистов, средства, получаемые от коммерческого использования природной ренты должны направляться в Российский фонд гражданской ренты (РФГР)³. В правовом и финансовом отношении РФГР – аналог Пенсионного фонда за исключением источ-

ника доходов. В отличие от последнего, РФГР устанавливает и осуществляет индивидуальные выплаты (природные дивиденды) только на основании гражданства России и в равных размерах для каждого гражданина. Детально функции РФГР

должны быть определены его уставом, утвержденным законом России. Персональные выплаты из Фонда должны надежно обеспечить каждому гражданину России гарантию как минимум безусловной возможности сохранения биологической жизни.

Для обеспечения социальной направленности функционирования рыночной системы (создание рынка с “человеческим лицом”) необходимо законодательно на конституционном уровне установить институт *гражданской собственности*, нормативно закрепив право каждого жителя страны на долю ее общенационального природного достояния. Его весомой частью, безусловно, являются недра.

В цивилизованном, социально ориентированном, гражданском обществе именно гражданская собственность сможет **обеспечить каждому гражданину существенную часть его доходов в форме гражданской ренты** (арендной платы за использование природных богатств).

Невозобновляемость природных ресурсов, рост населения, возрастающие потребности общества в ресурсах недр, необходимость их рационального использования во всех областях жизнеобеспечения требуют ускорить введение в жизнь гражданской собственности. Она обеспечит более рациональное применение природного богатства. У каждого гражданина появится меркантильный, имущественный интерес в его рациональном потреблении и всеобъемлющем контроле.

Гражданская собственность характеризуется следующими отличительными признаками:

- *общественное владение* природными ресурсами (они принадлежат

всем гражданам России в равной мере по праву рождения или приобретения гражданства);

- *платное использование* (эксплуатацию природных ресурсов осуществляют корпорации, частные, государственные предприятия и организации, все берут их в аренду и только за плату);

- *государственное или другое общественное распоряжение* (государственные или общественные организации осуществляют лицензирование использования природных ресурсов, экспертизу проектов, контролируют природопользователей, определяют арендную плату, концентрируют и направляют ее в общественный фонд гражданской ренты);

- *частное присвоение* ренты (средства всех видов ренты по закону справедливо распределяются в равных долях между всеми гражданами – собственниками природных богатств страны).

Гражданская собственность на природные ресурсы, в том числе и водные, – это объективное, неотъемлемое право каждого гражданина на долю абсолютной и дифференциальной ренты, реализуемое в денежной форме при их промышленном или ином коммерческом использовании. Гражданская собственность и гражданская рента – важнейшие экономико-правовые институты социально ориентированного гражданского общества.

Так как гражданская собственность предполагает общественный характер владения недрами, но частный характер присвоения результатов их использования, природная рента становится одним из важнейших источников формирования *фонда гражданской ренты*.

В ближайшее время следует создать систему институтов регулирования и распределения природной ренты, включающую Федеральный банк природных ресурсов и Российский фонд гражданских дивидендов.

Экономической основой этой системы является гражданская собственность на природную среду и природные ресурсы, юридически закрепленная в действующей Конституции РФ.

Проведенная реформа платного водопользования в РФ полностью изменила систему платежей в сфере водопользования. На смену ранее действовавшим платежам за пользование водными объектами пришел единый водный налог.

Таким образом, по экономическому механизму действия, неналоговый платеж был законодательно оформлен в рамках налоговой системы. Однако несмотря на рост ставок и расширение налоговой базы, введенный водный налог не затрагивает прибыль водопользователей, использующих воду в качестве средства производства, либо как сырье для последующей переработки, а именно у этих предприятий образуется дополнительная прибыль (сверхприбыль) от использования дешевого ресурса – воды.

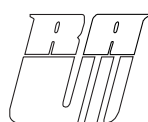
Проблему изъятия этой дополнительной прибыли в пользу собственника природных ресурсов – государства невозможно решить в рамках налоговой системы. Для этих целей необходимо применять аппарат рентных платежей, что требует разработки соответствующей теоретической и методической базы для определения и расчета водного рентного эффекта, а также внесения соответствующих изменений в Водный кодекс РФ.

Примечания

¹ Налоговый кодекс РФ. Части первая и вторая. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2005.

² *Махов А.С.* Налоговая система как инструмент государственного регулирования трансформируемой экономики России. Автореферат. М.: ОПМГ РАГС, 2004.

³ *Разовский Ю.В.* Революция природы по закону природной ренты // www.universitycis.ru/paz7.htm



ОБЗЕРВАТЕЛЬ
OBSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru

Идейно-политические ориентации московского студенчества

Борис Комоцкий

Студенчество как субъект политического процесса

Принято считать студенчество преимущественно пассивной в политическом отношении социальной группой. Это объясняется не только приоритетом жизненных проблем, связанных с материальным благополучием, построением карьеры или решением личных вопросов, но и своеобразием установок, сложившихся в сознании российских студентов¹. К их числу можно отнести, например, убежденность в том, что политика неизменно представляет собой область жизни, лишенную всяких моральных норм и честных правил игры². Идентификация подобных установок позволяет понять, почему студенты, обладая определенными убеждениями и будучи готовыми даже защищать их при необходимости, тем не менее сохраняют пассивность в политической жизни.

Логично предположить, что мир идейно-политических предпочтений,

ориентаций и установок студенчества все же существует, обладает своей спецификой и собственным потенциалом и вектором политической активности. Опасения, связанные с распространением шовинистических и откровенно фашистских взглядов среди молодых людей, спровоцированы во многом отсутствием четких представлений о мире их политических предпочтений и ориентаций. Пока речь идет лишь о партийных симпатиях, фиксирующихся на выборах или опросах, моделирующих их вероятный исход, а мотивация тех или иных поступков, имеющих политический смысл, остается туманной.

Целью исследования было установление взаимосвязи между идейно-политическими ориентациями московских студентов и характером их политического поведения*.

Для характеристики измерений политической дифференциации был составлен

* Исследование проведено автором совместно с Центром исследования политической культуры России (октябрь–ноябрь 2005 г.) среди студентов крупных государственных и частных московских вузов (МГУ им. М.В.Ломоносова; Российская академия государственной службы; МЭИ; Московский государственный технический университет им. Н.Э.Баумана; Московский педагогический государственный университет; Международный независимый эколого-политологический университет; Университет Натальи Нестеровой; Московская финансово-юридическая академия; Российская экономическая академия им. Г.В.Плеханова) на основании анкетирования по методике Л.Терстоуна и полуструктурированных интервью.

список индикаторов, то есть более частных вопросов, характеризующих тот или иной аспект явления. Так, например, отношение к либерально-демократическим ценностям можно рассматривать как результирующую отношения к свободе слова, печати, собраний, совести, терпимости и т.д. Аналогичным образом были разбиты на несколько индикаторов остальные измерения, составляющие систему координат идейно-политических ориентаций. В соответствии с принятой методикой Л.Терстоуна, для каждого из индикаторов был составлен список суждений, отражающих различные позиции, в том числе и прямо противоположные, находящиеся на концах формируемой таким образом шкалы, и компромиссные, соответствующие наиболее взвешенной и осторожной точке зрения³. Важным мо-

ментом методики Терстоуна является то, что авторами суждений являются представители исследуемой совокупности, а не социолог, в противном случае полученная шкала будет непригодна для использования.

Судьям, в роли которых выступали те же представители исследуемой совокупности, было предложено сгруппировать суждения относительно каждого из индикаторов в 11 групп, после чего изучение степени согласованности судебных решений позволило сформировать итоговый список суждений, предназначенных для применения в эмпирическом исследовании. Таким образом, задача респондентов сводилась к осмыслению предлагаемой проблемы и выбору одного или нескольких суждений, с которыми он готов согласиться⁴.

Механизм формирования политических ориентаций студентов

Для социокультурного подхода важнейшим понятием выступает понятие политической субкультуры⁵.

Идейно-политические ориентации формируются в результате взаимодействия социальных условий жизнедеятельности группы, социальных отношений и практик. Идейно-политические ориентации способствуют трансформации статистического множества таких групп в политическую субкультуру, объединенную общностью стратегий и установок политического поведения. При этом, зачатки идейно-политических ориентаций сами находятся в ряду исходных параметров, оказывая влияние на направленность взаимодействия всей связи факторов, формирующих тот или иной тип политической субкультуры. В результате социокультурный подход позволяет объяснить флуктуационные различия в политических ориентациях, наблюдаемые у людей со схожими социальными условиями

существования и даже личными качествами.

Идентификация взаимосвязи между идейно-политическими ориентациями московских студентов и характером их политического поведения возможна в том случае, если в структуре данной группы можно выделить определенные политические субкультуры. Генезис таких групп, однако, обусловлен, как правило, неполитическими мотивами. Идейно-политические ориентации не являются базовым фактором, формирующим группы студентов.

Существенными факторами могут быть, например, приверженность спортивной команде, общая привычка проводить время в каком-то клубе, общее увлечение скейтбордингом, музыкальные предпочтения и т.д.

Однако в соответствии с основными положениями социокультурного подхода, именно групповая активность индивида выступает источником формирования идейно-политических ориентаций. Следовательно, в рамках группы циркулируют политически

релевантные потоки информации, задающие по мере вплетения в социальные практики группы образцы мышления и поведения ее членов.

Таким образом, было бы неверно предполагать, что идейно-политические ориентации отсутствуют на первоначальном этапе формирования студенческих групп. Скорее, носителями этой информации выступают на ранних этапах немногие члены группы, групповая активность которых приводит к тому, что политически релевантные вопросы вливаются в коллективную повестку дня. Данные, полученные в исследовании, позволяют предположить, что идейно-политические ориентации большинства студентов при зарождении группы носят гораздо более размытый характер, чем по мере взросления, а у многих и вовсе отсутствуют. Об этом говорит высокая доля неопределенных и противоречивых ответов у представителей младших курсов по сравнению с респондентами старших курсов обучения. Тем не менее, высокая неопределенность ориентаций во многом обуславливает открытость большинства студентов информации подобного характера.

Логично было бы выдвинуть предположение о том, что студенческие группы формируются преимущественно на основании сходства учащихся в социальном статусе, происхождении или материальном положении родителей. В этом случае понятие политической субкультуры не несло бы никакой эвристической ценности. Объект, которому соответствует данное понятие, выступал бы не более чем приводным ремнем для механизмов социальной детерминации политического выбора.

Данные отечественных исследований нередко опровергают представление о том, что студенческие “тусовки” строятся по принципу социального происхождения или материального статуса⁶. Тем не менее, полностью отвергать влияние фактора социального статуса на принадлежность студента к той или иной группе было бы также неверно, поскольку общее времяпрепровождение зачастую предполагает обладание определенным рода ресурсами, доступ к которым ограничен.

Таким образом, социальный статус выступает одним из существенных, но не решающим фактором формирования студенческих общностей, а потому логика социально-экономической школы политического поведения неприменима к изучению студенческих политических субкультур, представляющих собой самостоятельные образования, обладающие специфическими закономерностями.

Среди таких закономерностей особое значение имеет механизм распространения идейно-политических ориентаций внутри группы, процесс их вплетения в структуру социальных практик группы и социальную ткань взаимодействия ее членов.

В соответствии с логикой современной социально-политической психологии, ключевым для объяснения данного феномена является социальная позиция лидера группы, или нескольких лидеров⁷. Центральное положение индивида в группе само по себе обуславливает повышенную концентрацию проходящих через него информационных потоков.

В интерпретации Р.Лэйна понятие центра соответствует такой позиции в группе, для которой характерна наибольшая информированность, наибольшая плотность межличностных коммуникаций, наиболее

интенсивное участие в дискуссиях. Это влечёт за собой большую заинтересованность человека, находящегося в обозначенной позиции, общегрупповыми делами и интересами⁸.

В зарубежной политической социологии принято выделять устойчивые и неустойчивые типы политических установок и ценностных ориентаций. Введение данных понятий позволяет объяснить наблюдаемые различия в рациональности и последовательности политического поведения граждан⁹.

Следуя выдвинутому в рамках социокультурного подхода предположению о распространении идейно-политических ориентаций посредством группового взаимодействия, необходимо установить, каковы факторы формирования ориентаций обоих типов. Наиболее вероятным объяснением может быть признано разграничение стилей общения в группе¹⁰.

Например, в том случае, если лидер группы не допускает инакомыслия, однако при этом не заботится об аргументации своей точки зрения, которую стремится навязать всему коллективу, рядовой член группы должен будет проявлять лояльность данной точке зрения, чтобы остаться членом группы и избежать санкций.

Однако самостоятельно объяснить свой выбор он не способен и при ответах на отдельные вопросы, косвенно касающиеся данной проблемы, может проявлять совсем иные взгляды. Он не самостоятелен в выборе своих убеждений, а потому они неустойчивы и влекут за собой политическое поведение, которое сложнее предсказать.

И напротив, если для группы свойственна коллегиальность, принятие совместных решений, отсутствие явного лидера или диктаторских замашек у него — в этом случае характер ориентаций будет иным, более последовательным и устойчивым,

потому что каждый член коллектива сможет при желании воспроизвести логику убеждений всей группы в целом. Политическое поведение его в этом случае будет более предсказуемым и будет напрямую связано с идейно-политическими ориентациями, а не факторами субъективного характера.

Таким образом, проводимое различными методами распространение убеждений лидеров группы является одним из важнейших механизмов вращающегося идейно-политического ориентаций в структуру социального взаимодействия. При этом важно отметить, что модели поведения членов группы формируются не как следствие данного процесса, а по мере его развития, поскольку также являются частью общей ткани социального взаимодействия и коммуникаций.

Проведенный анализ можно было бы подвергнуть критике с той точки зрения, что он рассматривает внутригрупповые процессы, свойственные сравнительно небольшим коллективам и таким образом перемещается из предметного поля политической социологии в область социальной психологии или даже психологии индивидуальной. Соответственно, такая постановка вопроса потребовала бы отказа от социокультурного подхода в пользу логики социально-психологической школы А.Кэмпбелла.

Однако такое утверждение было бы некорректным, поскольку студенчество Москвы в целом как социальную общность можно рассматривать в виде совокупности огромного множества небольших студенческих групп. В этом плане рассматриваемые связи особенностей морфологии группы и характера идейно-политических ориентаций ее членов пред-

стают не частным случаем, а статистически значимыми, социологическими закономерностями, с той лишь оговоркой, что единицей наблюде-

ния здесь оказывается не отдельный индивид, а небольшой коллектив, объединенный общностью социальных практик.

Политические ориентации как фактор электорального поведения студенчества

В исследовании было установлено, что в структуре идейно-политической дифференциации московских студентов выделяются проблемы, для которых доля противоречивых ориентаций оказывается очень существенной (порядка 30–40% табл. 1).

Это означает, что при выборе из списка альтернатив, характеризую-

щих, например, отношение к институтам социальных гарантий, респонденты давали ответ, на основании которого можно было легко идентифицировать их положение на оси данного идейно-политического индикатора. И напротив, при формулировке позиции по таким проблемам, как отношение к союзу с Белорусси-

Таблица 1

Структура идейно-политических ориентаций студенчества

Индикаторы ориентаций	Доля ориентаций	
	последовательных	противоречивых
социальные гарантии	95,1	4,9
доминирующий тип собственности	88,3	11,7
ограничение доходов	89,9	10,1
институт выборов	92,2	7,8
свобода слова	85,8	14,2
толерантность	86,3	13,7
свобода совести	90,9	9,1
отношение к США	98,1	1,9
отношение к Евросоюзу	92,4	7,6
объединение с Белоруссией	68,2	31,8
чеченская проблема	66,4	33,6
отношение к мигрантам	61,1	38,9

ей, к военной операции в Чечне и к трудовой миграции в Россию иностранцев респонденты часто выбирали одновременно противоречащие друг другу альтернативы.

В современной политической науке понятие устойчивости ориентаций напрямую связано с рациональ-

ностью политического поведения человека.

Так, Д.Аптер указывает, что "скорость динамики ценностных установок индивида и его способность совмещать противоречащие друг другу точки зрения обратно пропорциональны вероятности, с которой поведение данного человека может

быть предсказано и адекватно интерпретировано"¹¹.

Среди многочисленных объяснений данного феномена наиболее очевидным является то, что не уверенный в своих убеждениях индивид, как правило, не выбирает некий средний путь, позволяющий совместить обе точки зрения, а напротив – склонен бросаться из одной крайности в другую.

Было отмечено, что по "многим политическим проблемам только меньшинство имеет стабильное мнение, что обуславливает некоторые феномены общественного сознания, молодежного в том числе. Большинство же меняет мнения в практически случайном порядке"¹².

Таким образом, вопрос о преобладании той или иной позиции решается применительно к каждому конкретному случаю. Соответственно, среди факторов политического выбора на первый план выходят такие, которые укрепляют убежденность индивида в одной из позиций¹³.

Фактически это означает, что чем выше противоречивость и неустойчивость ориентаций, тем ниже их значимость как непосредственных двигателей политического поведения.

Применительно к исследованию это означает, что среди индикаторов идейно-политической дифференциации можно выделить такие, которые напрямую влияют на политический выбор, и такие, влияние которых осуществляется опосредованно и является в высшей степени нестабильным. Однако противоречивость установок или ориентаций не обязательно влечет за собой снижение их значимости, так как за неопределенностью скрыт существенный потенциал, который может быть актуализирован за счет включения в структуру социального взаимодействия дополнительных факторов¹⁴.

Иными словами, политический потенциал таких индикаторов, как отношение к социальным гарантиям или свободе слова, известен и большей частью определен. Убедить сторонника радикальных реформ в необходимости построения плановой экономики практически невозможно, равно как и убедить в нравственной пользе политической цензуры убежденного либерала.

Структура ориентаций студентов в отношении этих проблем носит по крайней мере в краткосрочной перспективе стабильный характер. В то же время определить точное число сторонников и противников военной операции в Чечне, объединения с Белоруссией или репрессивных мер против мигрантов практически невозможно, поскольку среди респондентов, формально характеризующихся умеренной позицией, присутствует значительное число тех, кто под действием дополнительных факторов внешней среды (например, появления харизматического лидера или рекламного ролика) может радикально изменить свою точку зрения в любой момент времени.

Таким образом, именно вопросы национально-государственной политики представляют тот источник электорального потенциала, который может быть использован российскими политическими партиями в борьбе за симпатии студенческой молодежи.

Это во многом объясняет и невысокий интерес студентов к компартии, и резкое снижение доверия к либеральным объединениям: и те, и другие в большей степени акцентируют внимание на проблемах, практически лишенных мобилизационного потенциала (табл. 2).

Таблица 2

Партийно-политические предпочтения студенческих политических субкультур

% от общей численности студенческой субкультуры

Тип субкультуры	КПРФ	Единая Россия	ЛДПР	“Родина”	“Яблоко”	СПС	Другие	Против всех	Не решил
умеренные	0	29,2	7,3	6,3	11,5	19,8	4,2	6,3	15,4
социал-демократы	5,7	11,3	3,8	7,5	22,6	17	3,8	18,9	9,4
коммунисты	20	4,4	6,7	15,3	15,8	0	2,2	26,7	8,9
националисты	0	32,4	26,5	23,5	0	0	0	9,5	8,1
консерваторы	0	26,1	21,7	8,6	0,0	4,3	8,9	17,4	13
либералы	0	7,7	0	0	30,4	47,8	0	4,3	9,8
Всего	4,3	20,1	9,5	9,9	13,5	14,6	3,3	13,1	11,7

Таблица 3

Основные политические субкультуры студенчества

%

Тип субкультуры	Доля		
	группы в выборке	мужчины в группе	женщины в группе
умеренные	36	27	73
социал-демократы	16	65	35
коммунисты	14	71	29
националисты	12	59	41
консерваторы	9	52	48
либертарианцы	7	46	54
другие	5	49	51

На этом фоне существенно вырастают шансы объединений, уделяющих внимание прежде всего защите национальных интересов страны. Большинство студентов вне зависимости от позиции политических партий выступают за существование институтов социальной защиты и гарантии гражданских прав и свобод.

Как это ни парадоксально звучит, но мобилизация молодых избирате-

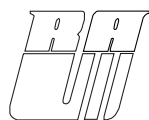
лей представляется более эффективной в том случае, если во главу угла политической платформы будет положена проблема, разделяющая, а не объединяющая студенческий электоральный массив. Такая проблема, а вернее, комплекс проблем должны перейти из разряда косвенных факторов политического поведения в непосредственные его двигатели. Особую важность при этом приобретает

просветительская функция политических партий, поскольку внутренняя противоречивость и непоследовательность в ориентациях возникает, прежде всего, по причине дефицита объективной информации. Выполнение этой функции, однако, чрезвычайно затруднено, поскольку требует проникновения в студенчес-

кую субкультуру и изменения механизмов ее формирования. Но данные исследования говорят о том, что интенсивная работа национал-патриотических объединений современной России со студенческой молодежью может принести плоды, значение которых для будущего развития страны трудно переоценить (табл. 3).

Примечание

- ¹ Чупров В.И., Zubok Ю.А., Уильямс К. Молодежь в обществе риска. М., 2001. С. 15–18.
- ² Боровик В.С. Потери и приобретения молодежи России в период проведения реформ // Диалог. 1998. № 9. С. 49–50.
- ³ Мангейм Д.Б., Рич Р.К. Политология: методы исследования. М., 1997. С. 263–265.
- ⁴ Rice S.A. Quantitative Methods in Politics. N.Y., 1958. P. 83–88.
- ⁵ Амелин В.Н. Социология политики. М., 1992. С. 108; Рукавишников В., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. М., 1998. С. 16.
- ⁶ Аврамова Е.М., Шабунова А.А., Логинов Д.М. Студенты столицы и провинции: социальные ресурсы, ожидания // Социологические исследования. 2005. № 9. С. 98–103; Осянин А.Н. Проблема выбора молодежью ценностных предпочтений // Социология. 2005. № 1. С. 72–74.
- ⁷ Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология. М., 1996. С. 289–291; Андреев С.С. Политическое сознание и политическое поведение // Социально-политический журнал. 1992. № 8. С. 11–12.
- ⁸ Lane R. Political Life: Why and How People Get Involved in Politics. 1965. P. 196.
- ⁹ Wasburn P.C. Political sociology: Approaches, Concepts, Hypotheses. New Jersey: Prentice Hall, 1982. P. 445.
- ¹⁰ Hinich M.J., Munger M.C. Ideology and the theory of political choice. New Jersey: Prentice Hall, 1994. P. 58–59; Левикова С.И. Молодежная субкультура. М.: Фаир-Пресс, 2004. С. 331–333.
- ¹¹ Ideology and discontent / Ed. by D.E.Apter. Berkeley: University of California Press, 1964. P. 219.
- ¹² Лясников Н.В., Лясникова Ю.В. Социально-экономические условия формирования духовной культуры студенческой молодежи: http://libgumer.narod.ru/bibliotek_Buks/Sociolog/Ljasn_DuhMol_index.htm
- ¹³ Di Palma G. Apathy and Participation. New York: Free Press, 1970. P. 175–176.
- ¹⁴ Bone H., Ranney A. Politics and Voters. New York: McGraw-Hill, 1981. P. 55–56.



ОБЗЕРВАТЕЛЬ
BSERVER

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru

Новые технологии и международные принципы работы таможи в СНГ

Константин Сорокин,

главный государственный таможенный инспектор
Федеральной таможенной службы РФ

Мировая торговля развивается быстрыми темпами.

По данным ВТО в 2005 г. прирост мирового товарооборота составил 13% и по стоимости достиг 10,4 трлн. долл. США¹.

При этом прирост внешнеэкономического оборота России составил 31,8% (280 млрд. долл. США в 2004 г. и 369 млрд. долл. США в 2005 г.)¹.

В этих условиях российская таможня наращивает темпы работы и суммы собираемых таможенных платежей.

За 2005 г. таможенные органы России перечислили в бюджет страны 2 трлн. 102,2 млрд. руб., что составило 103% от планового задания, а по сравнению с 2004 г. таможенных и иных платежей в доход бюджета перечислено на 882,7 млрд. руб. больше².

Однако технологии и принципы работы таможи сегодня устарели и требуют обновления. Результатом международной активности на этом направлении стали проекты рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли, разработанные ведущими таможенными администрациями мира (в том числе и России).

В Рамочном документе, подготовленном на базе указанных проектов, определены 4 главных принципа, обеспечивающих безопасность мировой торговли:

1. Предварительный обмен в автоматическом режиме данными о товарных поставках.

Этот принцип позволяет не только отказаться от традиционных бумажных документов, но и заранее провести ряд подготовительных процедур по таможенному оформлению, существенно сэкономив время основного оформления после прибытия груза в страну импорта.

2. Создание системы анализа и управления рисками для досмотра только тех поставок, которые представляют реальную угрозу безопасности страны (в том числе экономической).

Так можно решить задачу перехода от тотального контроля за товарами к анализу информации о них.

3. Создание на границе необходимых условий для физического контроля транспортных средств и контейнеров.

Это потребует оснащения пограничных пунктов пропуска инспекционно-досмотровыми комплексами (ИДК) – специальной аппаратурой для осмотра крупногабаритных грузов.

4. Формирование партнерских отношений с бизнес-сообществом.

Совершенно очевидно, что государство не в состоянии в одиночку решить все проблемы, связанные с усилением террористической угрозы. Поэтому оно должно опираться на те компании, которые вкладывают средства в безопасность, проверяют на соответствие склады, персонал, партнеров и т.д. Таким организациям можно предоставить особый статус, дающий преимущество при таможенном оформлении.

В ближайшие годы основные усилия российских таможенных органов будут сосредоточены на внедрении современных информационных технологий таможенного контроля, которые позволят добиться нового качества обслуживания внешнеэкономической деятельности (ВЭД).

Основными среди них являются:

- предварительное информирование о товарах и транспортных средствах;
- электронное декларирование;
- автоматизация анализа и управления рисками;
- обеспечение выборочности таможенного контроля;
- создание единой базы данных всех разрешительных документов, используемых контролирующими органами при перемещении товаров и транспортных средств через границу*.

Эти технологии являются сравнительно новыми и ранее в таможенной практике РФ и СНГ не применялись. Соблюдение принятых международных стандартов организации таможенного дела в соответствии с рассмотренными выше принципами создаст абсолютно новую среду взаимодействия таможни и участников ВЭД, особенно при формировании зоны свободной торговли в рамках единого экономического пространства (ЕЭП) СНГ, таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, а в перспективе – единого евразийского пространства. Надо сказать, что на этом пути имеется ряд серьезных препятствий, требующих более внимательного рассмотрения.

Создание общего таможенного тарифа и унификация размеров таможенных пошлин и сборов

Углубление интеграции в рамках ЕЭП и ЕврАзЭС, в том числе исключение из режима взаимной торговли стран-членов всех изъятий

и ограничений, будет возможно, когда все участники (и, прежде всего, Украина) согласятся унифицировать свои таможенно-тарифные системы.

* Применение информационных технологий для обеспечения безопасности цепей поставки товаров. Доклад начальника Главного управления информационных технологий ФТС России Л.Ухлинова на пленарном заседании Международной выставки-форума «Интерфорум-2005» // Официальный сайт ФТС России. <http://www.customs.ru/ru/docs/appearances/detail.php?id286=2201&i286=4>

Сегодня все страны СНГ имеют собственные системы таможенного регулирования, при этом одни из них являются членами ВТО (Грузия, Армения, Молдавия, Киргизия), а другие – нет.

Формирование таможенно-тарифной политики – сложный для каждого государства процесс, связанный с поиском равновесия между интересами национальных производителей и потребителей, защитой внутреннего рынка.

При создании Общего таможенного тарифа* эта задача многократно усложняется, поскольку приходится учитывать весь комплекс эко-

номических интересов уже на межгосударственном уровне.

Однако только разработав единый регламент по пошлинам и нетарифному регулированию, а также сформировав единый подход к торговле с третьими странами, можно будет ставить вопрос о полностью свободной торговле без изъятий и ограничений. Это касается как вступления в ВТО, так и условий открытия своих рынков участниками СНГ, а отсутствие общего таможенного тарифа делает невозможным ликвидацию внутренних таможенных границ и перенос таможенного контроля на внешний периметр.

Унификация таможенного законодательства и координация таможенной политики стран СНГ

Помимо собственно размеров тарифов и пошлин для успешной координации таможенной политики всем странам СНГ необходимо принять как данность тот факт, что эффективная согласованность действий в этой сфере возможна только за счет унификации национальных законодательств, которые должны иметь единые или максимально близкие принципы построения и сходный понятийный аппарат.

Это касается, прежде всего, таможенного кодекса, законов о валютном и экспортном контроле, ограничений в сфере ВЭД в интересах национальной безопасности и пр. Без этого нельзя ожидать успеха в данной сфере деятельности, потому что внутренние нормы и нормативно-правовые акты, которыми руководствуются

таможенные органы стран СНГ при работе с участниками ВЭД, формируются на основе национальных законодательств и отражаются на ежедневной практике работы в сфере ВЭД.

Проблема единых ставок НДС и акцизов, унификации перечней подакцизных товаров и систем сбора косвенных налогов представляет собой еще одну проблему на пути интеграции и эффективной координации таможенной политики. Учитывая фактическую прозрачность границ между странами СНГ, в случае создания зон свободной торговли без изъятий и ограничений (как предлагал В.Ющенко после победы на президентских выборах) можно ожидать увеличения потоков контрабандных товаров из стран с более либеральными законами в сфере ВЭД.

* Общий таможенный тариф – согласованный и утвержденный в установленном порядке перечень единых ставок ввозных таможенных пошлин, применяемых к товарам, ввозимым на таможенные территории стран-участниц из третьих стран.

Это уже случалось, например, после снятия внутренних таможенных границ между Россией и Белоруссией в процессе их интеграции (в отношении импорта автомобилей, ставки ввозных пошлин на которые в Белоруссии были существенно ниже, чем в РФ).

Данная проблема также актуальна и в отношении ввозных таможенных пошлин и НДС, поскольку пе-

речни налоговых и таможенных льгот и преференций в рамках СНГ сильно разнятся.

Решение данных вопросов позволит в перспективе перейти к формированию единой таможенной территории и полностью реализовать концепцию таможенного союза, основанного на принципах и нормах ВТО.

Унификация таможенных процедур на основе новых технологий

С принятием нового таможенного кодекса в стране обычно меняется и схема работы таможенных органов с участниками ВЭД: вводится практика электронного декларирования товаров и одноэтапный контроль по принципу “одного окна”.

В новой концепции работы таможенных органов само осуществление таможенного контроля рассматривается как услуга, предоставляемая участникам ВЭД, причем таможенное оформление и таможенный контроль в идеале должны стать бесконтактными, фактически сведя к минимуму прямое общение между участниками ВЭД и должностными лицами таможенных органов. Для этого следует разделить в пространстве и во времени груз (или товар) и сопроводительные документы.

Таможенная служба должна получать документы в электронном виде, оперативно и отдельно от самих товаров, чтобы начать работу с информацией до перемещения грузов.

В этом – суть принципа *предварительного информирования*, когда данные из сопроводительных документов, инвойсов (счет-фактура) и контрактов заносятся в таможенную информационную систему практически одновременно с формированием товарной партии. После обработки и

проверки данных с использованием системы анализа и управления рисками все необходимые для осуществления таможенных процедур сведения поступают на пограничные пункты пропуска и в таможню назначения.

В результате на транспорт с грузом, подъезжающий к пункту пропуска, предъявляются не документы, а идентификационный код, который был выдан таможенной информационной системой для данной товарной поставки. На пункте пропуска, введя в компьютер этот код, должностное лицо получает из системы всю информацию о товарах, проверяет представленные документы и досматривает груз практически в режиме “зеленого коридора”.

Однако новая технология заработает эффективно только при наличии достоверной ценовой информации, которая является основой контроля таможенной стоимости. В ФТС России начата работа по созданию соответствующего банка данных, который в дальнейшем может быть преобразован в Специализированный центр ценовой информации³.

Другим важным аспектом работы таможенных органов России в соответствии с международными требованиями и стандартами является от-

каз от сплошного контроля в пользу системы, позволяющей управлять рисками.

В ее основе лежат выборочный контроль и использование оперативной информации правоохранительных органов и специальных служб, информатизация и аналитическая работа таможенных органов.

Система управления рисками (СУР) дает возможность отказаться от сплошного досмотра и перейти к выборочной проверке тех грузов, которые могут нанести ущерб национальной безопасности.

Основу данной системы составляет **единый Центральный реестр субъектов ВЭД**, связанный с базами данных Федеральной налоговой службы, в котором хранятся документы по каждой сделке каждого участника торговли.

На основе всех имеющихся сведений специальные аналитические группы центрального аппарата ФТС России формируют профили рисков, которые в форме приказов вводятся в информационные системы таможенных пунктов пропуска. Каждый профиль представляет собой описание наиболее вероятных ситуаций, способных привести к нарушению таможенного законодательства.

Затем каждая заранее переданная декларация о товаре анализируется с учетом системы условий и критериев и относится либо к нормальной, либо к рискованной. Если декларация оценена как рискованная, то информационная система выдает должностному лицу исчерпывающую инструкцию о последовательности его действий, а соответствующая программа профилей риска в автоматическом режиме формирует электронные регламенты действий таможенного инспектора в отношении конкретной декларации.

Техническая оснащенность таможенной инфраструктуры

На совещании в ФТС России с участием председателя Правительства РФ 28 октября 2005 г. было отмечено, что только 45 из 317 пунктов

К формированию профилей рисков и созданию системы анализа и управления рисками в ФТС России приступили в начале 2004 г. В настоящее время эта работа является стратегическим направлением в деятельности службы.

Однако на пространстве СНГ процесс внедрения новых таможенных технологий имеет свою специфику.

В странах Центральной Азии такая модернизация, учитывая сложную обстановку в Таджикистане, Узбекистане и Киргизии, представляется маловероятной, особенно в части отказа от сплошного контроля (прежде всего на предмет поиска наркотиков и оружия).

Унификация таможенных процедур потребует значительных материальных затрат, которые многие члены Содружества в настоящее время себе позволить не могут.

Также важно, чтобы сроки контроля и оформления грузов в таможенных назначениях были примерно одинаковыми во всех странах СНГ. Сегодня там, где осуществляется сплошной контроль, времени на таможенные процедуры затрачивается гораздо больше, чем на российских таможнях, внедряющих электронную систему декларирования.

Этот разрыв с учетом финансового фактора в перспективе может только увеличиться, что делает затруднительной унификацию таможенных процедур по мировым стандартам в рамках всего СНГ.

пропуска соответствуют современным международным требованиям, а принятая программа "Государственная граница" проблеме их обустрой-

ства решает не полностью, так как в ней предусмотрена модернизация только 65 таких пунктов³.

Как уже отмечалось, не все страны СНГ обладают достаточными средствами, чтобы создать необходимую транспортную и таможенную инфраструктуры, которые соответствовали хотя бы российскому уровню, не говоря уже о международном. Даже в среднесрочной перспективе едва ли можно рассчитывать на то, что национальные правительства большинства членов СНГ такие средства смогут выделить.

Существенных затрат потребуют и внедрение новой прогрессивной техники и реконструкция уже действующих пунктов пропуска с тем, чтобы они могли работать по принципу “одна остановка” (то есть одновременное оформление грузов двумя службами – пограничной и таможенной).

Для России важнейшей задачей сегодня является оборудование пунктов пропуска инспекционно-досмотровыми комплексами (ИДК).

Первый из которых введен в эксплуатацию на российско-украинской границе

(пункт пропуска “Троебортное”). Еще 3 комплекса будут установлены в 2006 г. в рамках проекта Всемирного банка на российско-финляндской и российско-латвийской границах.

До 2010 г. в соответствии с федеральной целевой программой “Государственная граница” планируется установить еще 19 комплексов³.

Совершенно очевидно, что для таких протяженных границ, какие имеет Россия, этого количества ИДК явно недостаточно.

Нужно также отметить, что пока не все таможенные органы РФ используют режим предварительного информирования, поскольку его внедрение требует существенных финансовых затрат.

Кроме того, для участников ВЭД предварительное декларирование тоже связано с большими затратами (хотя бы на покупку новой техники), поэтому по новой схеме работают пока только крупные фирмы.

При посредничестве Ассоциации брокеров таможенная служба отработывает новую технологию, создавая корпоративный портал, через который небольшие фирмы смогут подавать декларации.

Партнерские отношения с бизнес-сообществом

Общемировой тенденцией сегодня является налаживание партнерства, основанного на принципах добровольного сотрудничества между таможней и участниками ВЭД. Последние испытывают потребность в постоянном контакте с национальными таможенными органами.

В ФТС России для этого действует Консультативный совет по реализации таможенной политики, в состав которого входят представители российского и зарубежного бизнес-сообществ.

Для развития электронной системы уплаты таможенных платежей, сокращения сроков их поступления в бюджет и дальнейшего совершенствования учета поступающих средств в таможенных органах продолжается внедрение микропроцессорных пластиковых карт (таможенных карт).

В 2005 г. в платежную систему “Таможенная карта” входило более 60 российских банков и 310 терминалов в 73 таможнях, которые осуществляли прием более

1800 эмитированных таможенных карт (более 800 их держателей являются крупными участниками ВЭД).

Распоряжением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 175-р эта технология расчетов была одобрена для таможенных платежей, вносимых при перемещении товаров через границы государств-членов ЕврАзЭС, что является существенным шагом на пути унификации таможенных процедур в рамках СНГ.

Во время заседания Совета руководителей таможенных служб (СРТС) государств-членов ЕврАзЭС (26 марта 2004 г.), Россия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан подписали протокол "Об использовании таможенных карт для уплаты таможенных платежей при транзите грузов через территорию государств-членов ЕврАзЭС".

Стремясь унифицировать таможенные формальности во взаимодействии с участниками ВЭД, ФТС России придерживается двух главных принципов:

- приведение российских таможенных процедур в соответствие с мировыми стандартами (в особенности со стандартами, применяемыми в ЕС);

- внедрение механизмов взаимодействия с добросовестными участниками ВЭД.

Основную возможность создать благоприятные условия для добросовестных участников ВЭД на сегодня дает ст. 68 Таможенного кодекса РФ, предусматривающая упрощение таможенных формальностей при ввозе товаров вне зависимости от используемого таможенного режима. При этом упрощенные процедуры могут применяться в любом таможенном органе РФ по желанию заявителя.

Порядок установления упрощенных процедур утвержден приказом Министерства экономического развития и торговли РФ от 27 января 2005 г. № 9 "Об утверждении порядка установления специальных упро-

щенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц".

Он дает возможность участникам ВЭД:

- хранить товары на собственных либо арендованных складах;

- использовать предварительное декларирование товаров посредством неполной периодической или неполной декларации

- подавать периодическую декларацию на товары, находящиеся на складе товарополучателя;

- выпускать товары до подачи грузовой таможенной декларации.

В России претендовать на упрощенную таможенную процедуру может организация, не имеющая вступивших в силу постановлений по делам об административных правонарушениях и не подвергавшаяся административному наказанию. Кроме того, она также должна вести учет коммерческой документации в соответствии с установленным МЭРТ РФ порядком и иметь как минимум 3-летний опыт в сфере ВЭД.

Вместе с тем при выстраивании партнерских отношений с участниками ВЭД нужно принимать во внимание российскую специфику – большинство производителей товаров в нашей стране не имеют прямого выхода на зарубежные рынки, и значительная часть экспортно-импортных и реэкспортных операций уже не первый год осуществляется посредническими структурами. Это одна из причин высокой доли нелегальных операций в сфере ВЭД, невозвращения валютной выручки, неуплаты таможенно-налоговых платежей и фальсификации таможенных документов.

Каждый член СНГ стремится извлечь конкретную прибыль из своего суверенного положения. При этом интересы партнеров по СНГ практически все его члены принимают во внимание в последнюю очередь.

Украина, например, объявив в 2005 г. о своих планах присоединиться без изъятий и

ограничений к зоне свободной торговли в рамках ЕЭП, при этом даже не стремится координировать с партнерами свою внешнеэкономическую политику в отношении третьих стран.

К сожалению, страны СНГ не использовали возможность вступить в ВТО одновременно и согласованно (единым блоком), что позволило бы скоординировать таможенную политику участников и развивать интеграцию на постсоветском пространстве.

Прежние руководители партнеров России по СНГ пытались, выступая нередко единым фронтом, получить для себя односторонние выгоды от экономических отношений с нашей

страной.

Современное же руководство этих стран (прежде всего Украины) старается вычленил из всего пакета соглашений о ЕЭП особенно выгодные для себя предложения и инициативы (например, о ценах на газ и нефть, о железнодорожных тарифах и пр.) и реализовать их “сепаратно”, не дожидаясь завершения переговоров, заключения и ратификации соответствующих соглашений остальными партнерами.

Такая практика подрывает основы ЕЭП, ведь изначально смысл этого формата заключался в том, что в любых двусторонних контактах между странами СНГ автоматически будут учитываться экономические ин-

тересы остальных партнеров.

Анализ проблем внедрения современных технологий и международных принципов организации и ведения таможенного дела, разработанных под эгидой ВТО, в повседневную практику таможенных органов России и других стран СНГ показывает, что на данном направлении предстоит большая работа.

Это необходимо не только для реализации концепции таможенного союза СНГ, но и для успешной интеграции государств Содружества в мировую хозяйственную систему.

Примечание

¹ Иванов А.С. Мировая торговля товарами в 2005 г. в условиях повышения цен на энергоресурсы // Внешнеэкономический вестник. 2006. № 8.

² О перечислении средств в федеральный бюджет за 2005 год, официальный сайт ФТС России. [Электронный ресурс] <http://www.customs.ru/ru/docs/indexes/popup.php?id286=3075&i286=5>

³ Выступление руководителя ФТС А.Жерихова на совещании в ФТС России с участием Председателя Правительства РФ 28 октября 2005 г. // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. <http://www.customs.ru/ru/docs/appearances/detail.php?id286=2923&i286=1>

Запрет на ограничение конкуренции в Евросоюзе

Алексей Толоконников

Антимонопольное законодательство Европейского союза (ЕС) отличается известной “мягкостью” подходов. Если старейшее современное антимонопольное право – американское – построено на принципе запрета монополизации рынка и любой деятельности, ведущей монополизации, то нормы антимонопольного законодательства ЕС не предусматривают такого запрета.

В праве ЕС внимание сосредоточено, преимущественно, на антиконкурентных соглашениях. Контроль над структурой рынка, то есть над тем, какие доли рынка имеют отдельные хозяйствующие субъекты, играет в европейском праве гораздо меньшее значение.

Особенность антимонопольного законодательства ЕС обусловлена тем, что во времена разработки и подписания в 1957 г. Римского договора о создании Европейского экономического сообщества крупнейшими в мире компаниями были, главным образом, американские. Для укрепления позиций в мировой торговле европейских компаний страны-участницы Римского договора были заинтересованы в том, чтобы в рамках Общего рынка ЕС существовали достаточно мощные европейские компании. Эта причина сохраняет свое значение и в наши дни.

Другой немаловажной отличительной особенностью правового регулирования ЕС в области защиты конкуренции является то, что к компетенции ЕС относится как правоприменение, в то время как в

других сферах общественных отношений, регулируемых правом ЕС, выполнение норм права ЕС относится к компетенции государств-членов ЕС.

Правовую основу для развития антимонопольного законодательства Европейского союза составляет ст. 85 Римского договора.

Ч. 1 ст. 85 Римского договора запрещает как несовместимые с Общим рынком все соглашения между предприятиями, решения ассоциаций, предприятий и согласованные действия, которые могут причинить ущерб торговле между государствами-членами и которые имеют своей целью или следствием предотвращение, ограничение или искажение конкуренции в пределах Общего рынка, и, в частности, которые:

- прямо или косвенно устанавливают цены купли-продажи и любые иные условия торговли;
- ограничивают или контролируют производство, торговлю, техническое развитие или инвестиции;

– делят рынки или источники снабжения;

– предусматривают различные оговорки к одинаковым сделкам с другими торговыми партнерами, ставя их тем самым в невыгодные конкурентные условия;

– требуют при заключении контрактов принятия другими сторонами дополнительных обязательств, которые по своей природе или в соответствии с обычаями торговли не имеют связи с предметом таких контрактов.

Соглашение или решение, запрещенное ст. 85 Римского договора, признается недействительным. Перечень запретов, содержащийся в данной статье, не является исчерпывающим, и поэтому Европейская комиссия и суды ЕС могут признавать антиконкурентными и другие виды соглашений, решений и действий.

Ст. 85 Римского договора ссылается на соглашения между “предприятиями”, однако, Римский договор не содержит определения последнего. Антимонопольные органы также не представили свою точку зрения по данному вопросу.

В деле “*Polypropylene*” Европейская комиссия лишь ссылается на то, что термин “предприятие” относится не только к юридическим лицам, но и ко всем учреждениям, занимающимся коммерческой деятельностью.

Позднее в это понятие были включены компании (корпорации), физические лица, товарищества, торговые объединения, государственные корпорации и кооперативы.

При этом важно, чтобы нарушение было совершено как минимум двумя экономически независимыми субъектами, действующими совместно. Одно предприятие не может быть субъектом этого нарушения.

Поэтому ст. 85 Римского договора не распространяется на соглашения или решения, принимаемые материнской компанией и зависящими от нее дочерними предприятиями между собой, если они контролируются одной компанией.

Данная норма не применяется также к отношениям между представителем и представляемым.

Государственные компании могут рассматриваться в качестве предприятий при условии осуществления ими коммерческой деятельности, однако, при осуществлении ими функций субъекта публичного права применение к ним ст. 85 Римского договора невозможно.

При определенных обстоятельствах юридические лица могут рассматриваться в качестве единого предприятия на основании тесной экономической связи между ними.

Например, в случае соглашения между материнской и дочерней компаниями Европейская комиссия может решить, что они являются единым экономическим образованием, а соглашение между ними является документом, определяющим цели или задачи такого лица, что противоречит требованиям ст. 85 Римского договора.

Под “соглашениями” в ст. 85 Римского договора понимаются любые виды юридических и “джентльменских” соглашений, целью или результатом которых является ограничение конкуренции. Эти соглашения могут носить как *горизонтальный* (соглашения между участниками рынка, действующими на одном уровне и договаривающимися не конкурировать между собой или проводить согласованную политику в отношении конкурентов), так и *вертикальный* характер (соглашения

между участниками рынка, действующими на разных уровнях).

Положения ст. 85 Римского договора нарушаются в тех случаях, когда соглашения, решения и согласованные действия предприятий отвечают трем требованиям:

- имеет место сговор в какой-либо форме между предприятиями;
- сговор может нанести вред торговле государств-членов;
- сговор имеет целью или следствием ограничение конкуренции в пределах ЕС.

Под соглашением понимают контракты гражданско-правового содержания. И если такой контракт предусматривает действие, запрещенное ст. 85 Римского договора, он согласно ч. 2 ст. 85 недействителен.

На практике предприниматели, заключающие подобного рода соглашения, скорее всего, осознают их незаконность и прибегают к помощи завуалированных форм сотрудничества и договоренностей. Если бы ст. 85 применялась только к формальным соглашениям, она имела бы несущественное практическое значение. Поэтому на сегодняшний день в практике органов ЕС антиконкурентными признаются и соглашения, не имеющие формы контракта.

Примером широкой интерпретации ст. 85 в отношении термина "соглашения" служит дело "*Quinine Cartel*".

Таким образом, неформальные соглашения подпадают под действие ст. 85 Римского договора и могут быть признаны недействительными как противоречащие положениям данной статьи. Примечательно, что заявления сторон о том, что такое соглашение было ими расторгнуто впоследствии, не принимается во внимание правоприменительными органами ЕС, для которых важен факт самого нарушения.

Так, в деле "*Polypropylene*" Европейская комиссия констатировала наличие единого соглашения компаний нефтехимической промышленности, поскольку достаточно, чтобы предприятия выразили свое общее стремление осуществлять определенную деятельность на рынке.

Как следует из материалов дела "*ACF Chemiefarma NV v. Commission*" (1970 г.), стороны заключили договор, устанавливавший цены и квоты на хинин, причем его действие распространялось на страны, не входившие в состав Европейского экономического сообщества. Но помимо того стороны составили письменное "джентльменское соглашение", относительно применения контракта в Общем рынке. Это соглашение вместе с письменными и устными контактами сторон были признаны Европейской комиссией нарушающими ст. 85 Римского договора.

По другому делу ("*BP Kem*", 1979 г.) соглашение, хотя и не было подписано, но исполнялось сторонами, и поэтому также было признано Европейской комиссией недействительным согласно ст. 85 Римского договора.

Ст. 81 Римского договора закрепляет признаки "*картельных соглашений*". К ним отнесены любые соглашения между конкурентами или взаимосогласованные действия субъектов рынка, ограничивающие свободную конкуренцию на европейском рынке.

В ст. 85 Римского договора определены виды соглашений между предприятиями, решений различных объединений предприятий или ассоциаций и конкретные взаимосогласованные действия хозяйствующих субъектов, которые являются несовместимыми с принципами Общего рынка и могут негативно сказываться на торговле между государствами-членами и ограничивать конкуренцию.

Картельные соглашения, согласно нормам Римского договора, признаются незаконными, если ими регламентируется согласование цен, объемов сбыта, производится раздел рынка, устанавливаются дискриминационные правила торговли по отношению к иным хозяйствующим субъектам. Также незаконными признаются так называемые *“связанные договоры”*.

Запрет на картельные соглашения применяется в соответствии с нормами ст. 85 Римского договора при одновременном наличии следующих условий:

- Картельное соглашение – это соглашение между предприятиями или их объединениями вне зависимости от формы таких объединений.

- Предметом картельного запрета могут стать ограничивающие конкуренцию соглашения, решения и согласованные действия, независимо от их форм. Под соглашением понимается договоренность между предприятиями или их объединениями на предмет юридического или фактического действия, ограничивающего конкуренцию, то есть любое волеизъявление на предмет совместного или скоординированного поведения на рынке.

В объединениях предприятий вместо соглашений могут приниматься обязательные для исполнения членами соответствующего объединения решения. Такие решения могут иметь форму постановлений, рекомендаций и т.д. Для констатации их незаконного характера достаточно установить, что они направлены на ограничение конкуренции, и установить факт их обязательности для членов соответствующего объединения, хотя второе условие применяется далеко не всегда.

Под согласованными действиями на рынке понимаются различные формы координации поведения между предприятиями и их объединениями, имеющие своим следствием сознательную фактическую согласованность действий участников.

- Картельный запрет применяется только в тех случаях, когда возможно устано-

вить конкретные как территориальные, так и товарные параметры рынка, к которому относится соответствующее соглашение, решение или согласованные действия. Абстрактная констатация монополистического характера соглашений, решений и действий не дает оснований для применения картельного запрета.

- Для применения картельного запрета необходимо установить причинно-следственную связь между ограничениями конкурентной среды, предусмотренными соответствующим соглашением, решением или действиями, и фактическими последствиями сговора в этих формах для конкурентной среды.

- Запрещенные картельные соглашения, решения и согласованные действия должны предполагать наличие потенциальной возможности причинения ущерба Общему рынку.

- Для применения картельного запрета необходимо установить *“значительный”* характер негативных воздействий монополистических мероприятий на конкурентную среду. Оценочный характер этого критерия актуализировал определение неких единых образных параметров своего толкования.

Европейский суд отметил, что применение этой нормы ст. 85 Римского договора предполагает наличие ощутимых помех и ограничений конкуренции на Общем рынке, а также ощутимого воздействия на третьих лиц.

В качестве критериев ощутимости негативного воздействия наряду с показателями доли присутствия на рынке Европейский суд также указал такие факторы как объем оборотов монополистов, доля на рынке того вида продуктов, которые затрагиваются согласованными действиями, структура рынка, в отношении которого предпринимаются монополистические действия.

Необходимо отметить, что картельную практику иногда довольно сложно отличить от параллельного поведения на рынке. При параллельном поведении двух или нескольких предприятий предложение одинаково-

вых условий производства и сбыта является следствием не соглашения, а случайным совпадением.

Положения Римского договора применяются с учетом толкования тех или иных институтов и норм европейского картельного права, сформулированного правоприменительными органами ЕС и доктриной в области защиты конкуренции.

Достаточно широко толкуют учреджения ЕС понятие "*решения ассоциаций предприятий*".

По делу "*Cementhandelaren v. Commission*" (1972 г.) Европейский суд отнес к их числу рекомендации торговой ассоциации, несмотря на то, что они были необязательными.

Что касается "*согласованных действий предприятий*", то Европейский суд в 1969 г. в решении по делу "*Dyestuffs*" определил их как "форму координации между предприятиями, которая, не достигая стадии, когда заключается соглашение, ограничивает конкуренцию". Здесь Европейский суд установил три случая увеличения цен, которые были "согласованными" и этого было достаточно для установления факта монополистических действий.

Доказательствами послужили встречи изготовителей красителей и другая информация. В одном случае 6 из 10 фирм, обеспечивавших 85% потребностей Общего рынка в красителях, послали одновременно телексы с указанием своим дочерним компаниям в Италии об увеличении цены. При этом они использовали сходные формулировки.

Согласованные действия считаются правонарушением только тогда, когда они имели своим следствием не кратковременное, а долговременное повышение цен.

Такое решение было вынесено Европейской комиссией по делу "*Wood Pulp*" (1985 г.)

Даже соглашения между конкурентами об обмене детальной ин-

формацией относительно изменения цен или объемов производства рассматриваются как ограничение конкуренции.

Но и без формального соглашения правонарушение может иметь место, если конкуренты регулярно сообщают друг другу такую информацию, что подтверждено делом "*COBELPA*" (1977 г.).

При толковании понятия "*согласованные действия*", закрепленного в ст. 85 Римского договора применяется широкий подход. Даже если антимонопольные органы не смогут доказать существование формального соглашения, предприятия могут быть привлечены к ответственности за проведение согласованных действий.

Это, в свою очередь, порождает ряд проблем: с одной стороны, фактом остается то, что поведение предприятий может быть завуалировано. В частности, сговор в отношении совместной деятельности может состояться даже в отсутствии документального подтверждения такого сговора, а с другой – если данный термин будет толковаться слишком широко, он может привести к ошибочному истолкованию обычного рационального типа поведения участников рынка как неправомерного.

Таким образом, анализ правового значения понятия "*согласованных действий*" или "*согласованной практики*" актуализирует проблему доказывания факта их существования.

Дело "*Dyestuffs*" (1969 г.) стало первым серьезным процессом по вопросу согласованных действий, рассмотренным Европейским судом.

Европейская комиссия обнаружила нескольких производителей промышленных красителей и обвинила их в совместных

действиях по искусственному фиксированию цен.

Позиция Европейской комиссии основывалась на нескольких свидетельских показаниях, включая совпадение ставок и времени повышения цен, инструкции, направляемые материнской компанией своим дочерним обществам, а также неформальные контакты между производителями.

Европейский суд поддержал Европейскую комиссию, постановив, что содержание понятия согласованных действий не требует установления факта существования формального соглашения.

В деле "*Suiker Unie v. Commission*" Европейская комиссия настаивала на том, что некоторые производители сахара предприняли ряд совместных согласованных действий в целях защиты двух датских производителей на местном рынке.

Производители отрицали наличие плана в отношении совместных действий и согласованных действий в принципе. Европейский суд постановил, что наличие плана в данном случае не является необходимым.

Ст. 85 Римского договора исключает "любой прямой или косвенный контакт между предприятиями, целью или результатом которого является оказание влияния на поведение фактического или потенциального конкурента на рынке или раскрытие такому конкуренту линии поведения, которой они сами решили или склонны придерживаться".

Эти судебные решения позволяют сформулировать основной принцип толкования понятия "*согласованных действий*" в соответствии со ст. 85 Римского договора. Для установления факта их наличия достаточно установить факт договоренности о том, что практическое сотрудничество умышленно воспрепятствует конкуренции, вне зависимости от формы такой договоренности.

Договоренность может явиться результатом любого прямого или косвенного контакта сторон.

В решении по делу "*Zucker v. Bayerische Vereinsbank AG*" Европейский суд сослался на свои решения по указанным делам для определения понятия "согласованные действия", таким образом, эти решения приобрели характер судебного прецедента.

Известные проблемы возникают при анализе вопроса, вправе ли Европейская комиссия ссылаться, а Европейский суд устанавливать наличие согласованных действий, если фактических доказательств связи между предполагаемыми нарушителями не существует, а имеются лишь такие косвенные улики, как, например, практика одновременного установления или повышения цен.

Нередко позиция Европейской комиссии и Европейского суда по этому вопросу подвергается критике за то, что непреднамеренные одновременные действия могут быть ими признаны согласованными и соответственно нарушающими антимонопольное законодательство ЕС.

Очевидно, что бремя доказывания наличия согласованных действий несет Европейская комиссия.

Европейский суд вправе отклонить требования Европейской комиссии в случае представления ею неубедительных доказательств.

Так, при рассмотрении указанного дела Европейский суд постановил, что в случае представления косвенных улик существования согласованных действий, они не могут быть приняты Европейским судом при условии опровержения их со стороны предполагаемого нарушителя.

В данном случае Европейская комиссия настаивала на том, что одновременный отказ от поставок бельгийским покупателям

со стороны ряда немецких предприятий был согласован между ними в целях защиты национального рынка.

Европейский суд, однако, постановил, что существовало иное объяснение одновременности действий немецких предприятий, а именно, что один из истцов не успел расплатиться с производителями поставляемой продукции. Поэтому, поскольку Европейская комиссия не анализировала вероятность такого объяснения, ее решение должно быть отменено.

Европейская комиссия и Европейский суд признают, что ценовая конкуренция может и не быть выраженной. Поэтому ее видимое отсутствие не всегда свидетельствует о наличии в действиях субъектов признаков монополистической практики. Согласованные действия можно оценить корректно только, если доказательства, на которых основано оспариваемое решение, рассматривается не автономно, а с учетом специфики продукции.

На анализе данного критерия основано решение по делу *"Dyestuffs"*. Стороны оспаривали решение, ссылаясь на то, что они действовали аналогично исключительно в силу олигополистичности рыночной структуры.

Суд отклонил их доводы, поскольку рынок не являлся чисто олигополистичным. Поэтому от компаний можно было бы ожидать принятия самостоятельных решений в области ценовой политики, особенно принимая во внимание изоляцию национальных рыночных структур.

Европейская комиссия и Европейский суд также признают, что компании вправе принять во внимание возможные ответные действия конкурентов. Это, однако, не означает, что они должны координировать свое поведение в соответствии с поведением конкурентов. Производитель вправе свободно устанавливать и изменять цены с учетом воз-

можной реакции конкурентов. Тем не менее, недопустимым является любое сотрудничество производителей со своими конкурентами для определения совместной ценовой политики в отношении повышения цен.

Такая позиция Европейского суда была изложена в решении по делу *"Zuchner v. Bayerische Vereinsbank AG"*.

Большое значение в части конкретизации подходов к доказыванию факта согласованных действий имеет дело *"Wood Pulp"*.

Европейская комиссия основывала свое решение о существовании согласованных действий на двух доводах:

во-первых, имел место прямой и косвенный обмен информацией между предприятиями, вследствие чего была создана искусственная прозрачность ценовой информации на рынке;

во-вторых, экономический анализ показал, что рынок не являлся чисто олигополистическим, при котором было бы возможно существование параллельно устанавливаемых цен.

Рынок являлся конкурентным — то есть продавцы, имеющие дело с различной продукцией, конкуренты, имеющие дело с различными стоимостными структурами, располагались в разных государствах и должны были при отсутствии коллизий устанавливать различные цены. Поэтому единственным объяснением параллельного установления цен явились, по мнению Европейской комиссии, согласованные действия предприятий.

Ст. 85 Римского договора запрещает только те соглашения, решения и действия, которые могут причинить ущерб торговле между странами ЕС.

Как пишет профессор В.Корах, "концепция торговли очень широка и включает в себя всю хозяйственную деятельность,

относящуюся к товарам и услугам, даже право торговца одного из государств-членов начинать предпринимательскую деятельность в другом государстве".

Вопрос о причинении вреда торговле в рамках в тот период Европейского Экономического Сообщества возникал по делу "*Consten and Grundig v. Commission*", решение по которому Европейский суд вынес в 1966 г.

Согласно материалам этого дела немецкая компания "*Grundig*" договорилась с французской фирмой "*Consten*" о том, что последняя будет ее исключительным посредником во Франции.

Компания обязалась не поставлять туда своей продукции никому другому, а фирма — не торговать здесь продукцией конкурентов "*Grundig*", содействовать продаже ее продукции, обеспечивать послепродажное обслуживание, делать прогнозы рынка и т.д.

Как указал суд, «контракт между "*Grundig*" и "*Констан*", не позволяя, с одной стороны, предприятиям иным нежели "*Grundig*" ввозить продукцию "*Grundig*" во Францию и запрещая, с другой, "*Consten*" экспортировать эту продукцию в другие страны общего рынка, причиняет, бесспорно, ущерб торговле между государствами-членами».

Даже хозяйственная деятельность, ограниченная рамками одной страны, может быть признана учреждениями ЕС наносящей вред торговле между странами Общего рынка.

Такую позицию занял, в частности, в 1972 г. Европейский суд по делу "*Vereeniging van Cementhandelaren v. Commission*". Истец по нему — голландская коммерческая ассоциация, членами которой состояло большинство посредников в торговле цементом в Нидерландах, рекомендовала цены продажи цемента в этой стране.

Ассоциация утверждала, что поскольку ее рекомендации не имеют отношения к вывозу цемента за границу не могло быть

речи о "причинении ущерба торговле между государствами-членами".

Однако Европейский суд не согласился с подобной аргументацией, указав, что решения ассоциации имеет своим следствием "возобновление раздела рынков на национальной основе, создание тем самым препятствий межгосударственному хозяйственному взаимопроникновению, которое предусматривает договор, и охрану национального производства".

Как видно из приведенных примеров, соглашение, решение или действие становится правонарушением, если оно имеет своей целью или следствием устранение, ограничение или искажение конкуренции в пределах Общего рынка. Следовательно, Европейской комиссии достаточно доказать или цель, или следствие соответствующего соглашения, решения или действий, чтобы факт правонарушения был признан.

По делу "*Consten and Grundig v. Commission*" имело место не только причинение вреда торговле, но и цель соглашения между "*Grundig*" и "*Consten*" была антиконкурентной. Конкуренция ограничивалась положениями этого соглашения об исключительности (эксклюзивности): "*Grundig*" не должна была снабжать своей продукцией никого, кроме "*Consten*", а последняя обязывалась не торговать продукцией конкурентов немецкой компании.

Условие, в соответствии с которым для применения картельного запрета необходимо установить факт ущерба для торговых отношений государств-членов ЕС, по сути, является коллизией нормой, в соответствии с которой в каждом конкретном случае определяется применимое законодательство.

Так, при отсутствии такого ущерба рассмотрение дела о монополистических действиях останется в пределах внутренней компетенции соот-

ветствующего государства-члена и не будет передано в компетентные органы ЕС.

В решении по делу "STM" Европейский суд отметил необходимость анализа того, возможно ли предвидеть со значительной степенью уверенности, что рассматриваемое соглашение может иметь прямое или косвенное, фактическое или потенциальное влияние на развитие торговых отношений государств-членов.

При оценке противоконкурентных последствий соглашений, решений и действий предприятий учреждения ЕС должны, согласно решению по делу "*La Technique Miniere v. Maschinenbau*" (1966 г.), проанализировать их и с правовой, и с экономической точек зрения, в частности изучить состояние соответствующего рынка; происхождение и количество продукции, полностью или часть ее, на которую распространяется согла-

шение; является ли соглашение единственным или частью серии соглашений; строгость оговорок в соглашении, направленных на охрану исключительного посредничества, и т.д.

Последствия ограничения конкуренции должны быть заметны, ощутимы.

Для разъяснения предписаний об ощутимости последствий Европейская комиссия сформулировала в 1970 г. указания по малым соглашениям.

Согласно этому указанию, не преследуются такие соглашения, действия которых распространяется на товары и услуги, составляющие не более 5% всего рынка подобных товаров и услуг, и в которых участвуют предприятия с общим годовым товарооборотом, не превышающим 200 млн. европейских валютных единиц (ЭКЮ).

Вышеприведенный анализ свидетельствует о том, что антимонопольное законодательство ЕС в большей степени ориентировано на недопущение со стороны хозяйствующих субъектов сознательных действий, направленных на ограничение конкуренции.

При этом экономическая целесообразность и стремление к усилению темпов экономического развития и к рационализации экономики нередко является определяющим фактором в правоприменении в сфере защиты конкуренции. При всей недостаточности внимания законодательства ЕС к распределению долей тех или иных предприятий или их групп на рынке все же нельзя не признать, что содержательно оно не ограничивается только картельным запретом.

Состояние и перспективы развития национальной противоракетной обороны США

Вячеслав Круглов,
доктор военных наук, профессор,
генерал-майор,
Николай Зиневич,
полковник

В настоящее время политическим кругам и мировой общественности стало ясно, что создание США системы национальной ПРО может привести к ситуации, когда США будут способны нанести ядерный удар без опасения за возможное возмездие.

Поэтому развитие стратегических ядерных сил (СЯС) России, обеспечивающее необходимый потенциал стратегического сдерживания, должен учитывать боевые возможности будущей системы национальной ПРО США.

По своим характеристикам, предполагаемым местам развертывания противоракет, составу стационарных и подвижных средств стратегических наступательных вооружений (СНВ), системе боевого управления, создаваемая НПРО нацелена, прежде всего, на срыв массированного ракетно-ядерного удара (РЯУ), на который способны в настоящее время только Россия, а в ближайшем будущем – и Китай.

На пути США к мировому господству всегда будут стоять ядерные силы России и Китая. Их нейтрализация, защита от возмездия при агрессии на эти страны, безнаказанность при проведении своей политики – вот настоящая цель развертывания системы НПРО США.

Договор по ПРО 1972 г. для США был вынужденным, так как военное и экономическое могущество СССР в 60–70 годах XX в. позволяло обеспечивать и развертывать СЯС в таком количестве, кото-

рое надежно обеспечивало ядерный паритет с США. Почти 30 лет Договор по ПРО являлся основой всей системы договоренностей в области ограничения и сокращения стратегических наступательных вооружений. Это определялось тем, что с подписанием данного договора был подписан и Договор ОСВ-1, впервые ограничивший количественное наращивание стратегических наступательных и оборонительных вооружений, подтверждавший впоследствии практически во всех соглашениях

ях в области СНВ – договорах ОСВ-2, СНВ и Договоре о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП).

Таким образом, взаимное ядерное сдерживание двух “сверхдержав”, обеспечивавшее стратегическую стабильность в мире, десятилетиями базировалось на потенциале их стратегических наступательных вооружений и невозможности полностью “компенсировать” этот потенциал оборонительными противоракетными системами.

По мере того, как Россия утрачивала паритет в ядерных вооружениях, особенно после распада Советского Союза, усиливалось давление на Договор по ПРО 1972 г., и он закончил свое существование в 2002 г. Создаваемая в США система НПРО, безусловно, представляет опасность для России.

Во-первых, шахтные пусковые установки системы ПРО могут быть легко переоборудованы для размещения в них баллистических ракет, способных достигать самых отдаленных объектов на европейской части России. Возможности по созданию эффективного контроля за использованием шахтных установок не просматриваются. Не будет такого контроля и у правительств государств, на территории которых эти шахты будут развернуты.

Во-вторых, размещение активных компонентов национальной ПРО США на территории европейских государств может оцениваться как попытка США переложить на Европу тяжесть всех последствий возможного конфликта с применением баллистических ракет.

Для нас это не безразлично, так как Россия – это часть Европы. Сле-

довательно, для России необходим план перевооружения стратегических ядерных сил, иначе потенциал сдерживания будет утрачен. США твердо следуют курсу на развертывание новых средств ПРО и разработку новых видов стратегического оружия.

В соответствии с утвержденным бюджетом федеральной программы “национальная оборона” на финансирование деятельности Агентства ПРО Министерства обороны США на период 2005–2007 гг. запланировано израсходовать на новые виды оружия НПРО 23,3 млрд. долл. (2006 г. – 7,88 млрд. долл., 2007 г. – 9,3 млрд. долл.). Помимо этого, по другим статьям расходов Пентагона на ПРО резервируется еще порядка 1 млрд. долл.

Основная часть дополнительных ассигнований направлена на открытие новых проектов НИОКР по тематике, ранее ограниченной Договором по ПРО (мобильные и корабельные противоракетные комплексы для перехвата стратегических ракет и их компонентов).

Реально существуют пути противодействия развертыванию НПРО за счет СЯС. Это касается, прежде всего, РВСН – за счет наращивания мобильных РК “Тополь-М” с РГЧ, усиления комплекса преодоления НПРО посредством применения асимметричных способов противодействия.

Невозможно отрицать, что эффективная система ПРО требует широкого использования разнообразных систем космического назначения, выполняющих обеспечивающие функции: системы обнаружения стартов ракет, системы глобального позиционирования, космические аппараты связи и управления.

Однако анализируя шаги американской стороны, мы не можем ис-

ключить и возможности развертывания в перспективе космических ударных систем ПРО в составе орбитальных группировок лучевого и кинетического оружия, представляющих особую опасность для глобальной стабильности. Особенно это проявилось после выхода США из договора по ПРО-1972 г.

На современном этапе развертывания системы НПРО США в нее должны входить:

- информационная система космического базирования *SBIRS/DSP*,
- информационно-ударная система космического базирования,
- информационно-ударная система наземного базирования НПРО,
- информационно-ударная система наземного базирования на ТВД ТН ААД,
- информационно-ударная система объектовой обороны ПЭТРИОТ-3 (РАК-3)
- лазерная система воздушного и космического базирования АВЛ-СВЛ.

Перспективная система *SBIRS* будет состоять из двух элементов. *SBIRS High* – космическая система разведки из 4-х КА на геосинхронных орбитах и двух КА на эллиптических орбитах.

Вторая часть – *SBIRS Low*, состоящая из 29–30 космических аппаратов (КА), предназначена для сопровождения боевого порядка сложной баллистической цели (СБЦ) межконтинентальной МБР и селекции самих ББ на фоне ложных целей.

Предполагается, что вся система *SBIRS* будет развернута к 2010 г.

Программа создания и развертывания орбитальной группировки кинетических ракет-перехватчиков неоднократно изменялась, корректировалась и вновь разрабатывается в качестве одной из ударных систем по поражению межконтинентальных

баллистических ракет (МБР) на активном участке траектории (АУТ). А в последнее время предполагается возложить на эту систему и поражение на конечном участке траектории (КУТ), то есть поражение уже боевых блоков (ББ) группировки ракетных войск (ГРВ) при их подходе к объектам поражения. Основная причина отставания от плана объясняется техническими трудностями создания требуемой головки самонаведения (ГСН) на базе инфракрасной техники.

Предполагаются новые принципы построения ГСН на базе лазерной или активной радиолокационной техники.

Развёртывание комплекса ПРО театра военных действий (ТВД) ТН ААД предполагается начать уже в 2007–2008 гг. в качестве элемента зональной обороны.

Наиболее отработанный комплекс объектов обороны *Patriot-3* введен в эксплуатацию и рассчитан на наведение до 5 ЗУР, а сопровождает до 50 целей.

Противоракета РАК-3 оснащается боеголовкой фугасно-осколочно-го типа направленного действия, а сама ГСН вместе с разгонным блоком получила название “*ERINT*”.

Начало серийного производства лазерной системы воздушного базирования (*ABL*) намечено на 2008 г. (на 7 самолётах Боинг-747). Предполагается, что два самолёта с лазерным оружием смогут обеспечить круглосуточное барражирование в районе предполагаемого пуска ракет (один самолёт способен совершить 18-часовой полёт на высоте 13 км). Предполагается, что время обнаружения старта ракеты составит не-

Таблица 1

Национальная противоракетная оборона США

SBIRS	ПРО							
	Стратегическая		Зональная		Объектовая		Космического базирования	Авиационная составляющая
	Инф. ПРК	Ударные средства	Инф. ПРК	Ударные средства	Инф. ПРК	Ударные средства		
Настоящее время								
6 КА SBIRS	4 РЛС XBR	100 ПР GBI	6 РЛС XBR-Т	600 ПР ТНААD	24 РЛС AN NP	1200 “ERINT”		3 самолёта с лазерным оружием
2015 г.								
24 КА SBIRS	4 РЛС XBR	160 ПР GBI	6 РЛС XBR-Т	1200 ПР ТНААD	24 РЛС AN NP	1200 “ERINT”	КАС 10ПР	6 самолётов с лазерным оружием

Таблица 2

Технико-тактические характеристики ударных средств НПРО США

Характеристики	GBI	THAAD	"ERINT"	Standart-2
Стартовая масса	16–17 т	700 кг	318 кг	612 кг
Количество ступеней	3	2	1	1
Дальность вывода ГСН, км	до 4500	до 200	1,5–100	до 150
Скорость разгона ГСН, км/сек	7,2	2–2,5	2	до 2
Масса ГСН, кг	15–45	15–45	10	20
Тип ББ	кинет.	кинет.	кинет.	кинет.
Тип СУ	ИК ГСН	ИК ГСН	активная РЛ ГСН	ИК ГСН
Вероятность поражения одной противоракетой	0,85	0,9	0,8	0,8
Вероятность поражения двумя противоракетами	0,98	0,985	0,87	0,87

сколько секунд. Дальность полёта – сотни километров. Запас топлива для химического лазера рассчитан на 30 выстрелов.

Применение космического лазерного оружия посредством КА (SBL) планируется на 2012 г., причём дальность полёта до 1000 км, высота орбиты 425 км. Космическая группировка (SBL) предназначена для поражения стартующих МБР РВСН, а так же как средство противокосмической обороны – по уничтожению космических аппаратов на орбитах.

Для обеспечения высокой надёжности перехвата ББ МБР России в ответных действиях предполагается, что к 2010 г. состояние и структура

элементов НПРО США, будет иметь данные согласно табл. 1 и табл. 2.

ТТХ лазерного оружия воздушного базирования

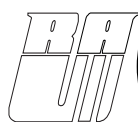
Дальность действия – 100–400 км;
Высота – 12–14 км;
Время реакции комплекса – до 2-х мин.;
Время переприцеливания – 1–2 сек;
Количество выстрелов – 10–40.

ТТХ космического перехватчика “ВР”

Длина – 1 м;
Диаметр – 0,4 м;
Масса с топливом – 45 кг;
Дальность поражения – около 1000 км.

Проведенный анализ будущей НПРО США показывает ее высокие потенциальные возможности.

Таким образом, реализация США планов создания национальной ПРО может создать реальную угрозу для военной безопасности РФ. Поэтому необходимо предпринять упреждающие действенные меры, прежде всего асимметричного характера, по противодействию такой угрозе.



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

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

- ☐ журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2006 гг.);
- ☐ «Современная политическая история России», состоящая из двух CD-дисков: «Хроника» (1985–2006 гг.) и «Лица» (биографические сведения о 30 тыс. персоналий, представляющих политическую, научную, культурную и деловую элиту страны);
- ☐ электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- ☐ книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- ☐ информация и аналитика.

Политика ФРГ в ирано-иракской войне

Истоки современных проблем

Варвара Андреюк,
кандидат исторических наук

Рост напряжённости на Ближнем и Среднем Востоке в настоящее время возвращает нас к истокам проблем, которые появились очень давно и, главное, не без помощи основных действующих лиц международной политики. Речь идёт о позиции ФРГ в годы ирано-иракской войны, где её действия в какой-то степени предопределили расклад политических сил и дальнейший ход событий в этом регионе.

Как это нередко бывает, движущей силой в данных процессах были не боевые операции на фронтах войны и даже не дипломатические манёвры, а та подспудная незаметная борьба разведок, в которой выигравший может столкнуться много лет спустя с ситуацией, близкой к политическому коллапсу.

Наиболее ярким примером тому могут служить события 11 сентября 2001 г. в США.

Возвращаясь к периоду ирано-иракской войны, заметим, что нарушение равновесия или *status quo* в столь важном с экономической и геополитической точки зрения регионе всегда чревато опасностью расширения конфликта либо его повторения через какой-то промежуток времени, что, собственно, и происходило в регионе Залива неоднократно. При этом состав противостоящих сторон может быть иным.

Но главное – сохранение ситуации нестабильности в регионе, который продолжает быть значимым как крупнейший резервуар нефтяных ресурсов и важнейший геополитический центр международной политики.

Ирано-иракская война – это результат столкновения двух стран, которые претендовали на роль лидера исламского мира. Втянутые в борьбу супердержав, они невольно становились заложниками своих политических амбиций. Хотя США и СССР предпочитали непосредственно не вмешиваться в конфликт, они оказывали влияние на его ход, преж-

де всего с помощью оружия, поставляемого в регион, а также используя “младших” политических партнеров.

Со стороны США такую роль долгое время играла ФРГ. В то же время ФРГ пыталась утвердиться в качестве одного из акторов, что обусловило ее неявную проиранскую позицию в рамках проводимого общего курса равновесия.

В 1984 г. министр иностранных дел ФРГ Г.-Д. Геншер первым среди высокопоставленных представителей западного сообщества государств посетил исламскую республику Иран¹.

В том же году в ФРГ прибыл премьер-министр и министр иностранных дел Ирака Т.Азиз.

В официальном заявлении, сделанном во время встречи Г.-Д.Геншера с Т.Азизом, подчеркивалось, что правительство ФРГ приложит все усилия "для мирного окончания войны". Оба государственных деятеля заверили друг друга в необходимости продолжения экономического сотрудничества и политических отношений. Однако, по мнению Г.-Д.Геншера, "экономическое сотрудничество возможно лишь при хороших политических отношениях".

В частности, Г.-Д.Геншер указал на то, что Ирак является членом Движения неприсоединения, которое, "как стабилизирующий элемент, имеет большое значение в мировой политике. Поэтому ФРГ с большим уважением смотрит на то, как Ваша страна, которая безоговорочно признает принципы блока неприсоединившихся государств, последовательно идет по пути независимости и самоуважения". Этой фразой Г.-Д.Геншер практически одобрил политическую линию Ирака.

Далее, говоря о регионе Ближнего и Среднего Востока от имени Европы, он сделал еще одно более сенсационное заявление: "Мы не ищем там ни политического влияния, ни односторонней выгоды. Нам нужна дружба с обеих сторон и мы непосредственно заинтересованы в безопасности и стабильности этого региона".

В этих словах Г.-Д.Геншера была определена сущность политики равновесия, проводимой им в отношении Ирана и Ирака. Она была обусловлена тем, что "регион не может быть втянут в конфликт Восток-Запад", хотя фактически данное заявление было несколько запоздалым – война между Ираном и Ираком в середине 80-х годов XX в. уже в полной мере превратилась в зону соперничества двух супердержав в регионе Залива.

В действительности речь шла о другом: соперничество СССР и США в ирано-иракской войне во избежание катастрофических последствий не должно было вылиться в усиление одной из сторон.

Г.-Д.Геншер в официальных заявлениях придерживался нейтралитета и в политике, и в сфере военных поставок: "Мы не поставляем оружие ни одной из стран.

В равной степени к обоим странам предъявлялось требование по соблюдению в них прав человека.

Депутат бундстага от партии ХДС Х.Шварц указывал "на мир, как на важнейшее право человека". Но в то же время он констатировал, что "ни о каких конкретных мерах осуществления в этих странах прав человека говорить нельзя"².

Кроме официальных заявлений и официальной политики, в ФРГ всегда существовала реальная политическая практика. Нередко степень их расхождения была достаточно большой. В условиях ирано-иракской войны действия правительства ФРГ практически полностью опровергали тексты официальных заявлений и Г.-Д.Геншера, и Г.Коля.

Если проследить внутреннюю ситуацию в ФРГ в этот период, можно столкнуться с неоднократными фактами снисходительного отношения государственной власти к действиям, осуществляемым "стражами исламской революции" на территории Западной Германии.

Показателем "предпочтительного обращения" с иранцами была ситуация, сложившаяся в 1982 г. в Майнце, во время стычки между студентами университета – приверженцами и противниками режима Хомейни.

Криминальной полицией было установлено, что некоторые из тех, кто непосредственно участвовал в беспорядках в Майнце, а позже – в Гамбурге и во Франкфурте-на-Майне, могли быть сотрудниками по-

сольства Ирака. В бумаге, которая была передана конституционной комиссии следственными органами, содержалось указание на посла Республики Иран в ФРГ Наваба, как организатора беспорядков во Франкфурте. Посол назвал документ фальшивкой.

В то время как иранский консул в Гамбурге К.Малек сообщил журналистам, что в посольстве Ирана в Бонне были "заняты только два профессиональных дипломата, об остальных может идти речь только как о революционных кадрах и сотрудниках спецслужб". Это сообщение поддержало версию о том, что иранские муллы были причастны к беспорядкам в Майнце³.

Присутствие боевых спецгрупп Ирана на территории Западной Германии говорило о явном попустительстве течению радикального ислама, в чем нередко упрекали ФРГ другие западные страны. Кроме того, недостаточное внимание официальных властей к поведению иранских иммигрантов воспринималось в международных кругах как политическое предпочтение в пользу одной из стран ирано-иракского конфликта. Ещё более убедительно указывает на это политика ФРГ в сфере торговли оружием.

Регион Ближнего Востока и Северной Африки за период с 1978 по 1982 гг. получил 46,4% западногерманских поставок оружия, то есть около половины всех военных поставок ФРГ².

В престижном квартале Кёльна Мариенбург (Паркштрассе, 5) находилась большая вилла, получившая название "Дом Ирана". Вилла пользовалась дипломатическим иммунитетом, хотя в международных кругах она оценивалась как центр террористических исламских акций в Европе.

В условиях ирано-иракской войны "Дом Ирана" взял на себя еще одну функцию, а именно торговлю оружием. Эта функция перешла к "Дому Ирана" уже в конце ирано-

иракской войны (1987 г.), когда в результате нападения иранских ВВС на британские танкеры была закрыта существовавшая до этого времени военная миссия в Лондоне – главный узловой пункт иранской торговли оружием.

По сообщениям "Санди Таймс", закрытое бюро, согласно высказываниям боннских дипломатов и представителей американских секретных служб, должно было быть переведено во Франкфурт-на-Майне. Ему был также предоставлен дипломатический статус⁴.

Однако можно предположить, что названные организации были только вершинами айсберга.

По мнению живущего в Париже бывшего премьер-министра Ирана А.Х.Банисадра, кроме лондонского бюро, а затем франкфуртского бюро, существовала целая сеть таких бюро, специализирующихся на торговле оружием. Например, таковыми были исламские центры в Гамбурге и Кёльне, государственная авиационная школа Иран-Аир.

С этими учреждениями связывались все террористические акты последних лет ирано-иракской войны, которые были организованы в Вене, Лондоне, Тегеране. По заявлениям Скотланд-Ярда, многие из них руководились из Германии.

Названные примеры не требуют комментариев: в Западной Германии в 80-е годы XX в. находился крупный международный центр радикального ислама, занимающийся разработкой и осуществлением террористических актов и торговлей оружием.

Большая концентрация иранских террористических подразделений на территории ФРГ и терпимость к режиму Хомейни со стороны правительства ФРГ резко контрастировали с его официальными заявления-

ми. Правительство ФРГ с начала войны придерживалось политики строгого нейтралитета и решительно выступало за скорейшее мирное разрешение конфликта, требующего больших жертв и угрожающего свободе судоходства в Заливе.

Между тем общественность ФРГ негативно относилась к такой политике правительства.

Уже в апреле 1983 г. "зелёные" призывали к демонстрации протеста. Они указывали на экологическую катастрофу в Персидском заливе и потребовали от правительства приостановить поставку оружия Ирану и Ираку².

Менее четко, но также негативно высказывался против политики правительства в сфере вооружений выдвигаемый на пост председателя СДПГ Фогель: "По моему мнению, нужно идти на односторонний выход из всех войн... Когда мы политически работаем над созданием большего равновесия, эта практика является только экспортирующей"⁴.

Между тем стало очевидным, что поставки оружия не могут во всём определить исхода войны. Резолюция Совета Безопасности ООН от 20.07.87 г. № 598, призывающая враждующие страны к мирным переговорам, оказалась безрезультатной.

Спикер иранского парламента неоднократно повторял, что без соответствующего пояснения вопроса долгов, которые должен заплатить Ирану Ирак, резолюция № 598 лишена смысла.

Столь же безуспешно завершились тогда мирные усилия, предпринятые на встрече в верхах 7 западных руководителей правительств в Венеции в 1987 г.

Чем объяснялось это бездействие?

Вероятно, тем, что 5 постоянных членов Совета Безопасности ООН также извлекали выгоду из продолжения ирано-иракской войны.

Осуждение Ирака как агрессора могло быть приравнено к победе Ирана. Тогда репарации, возлагавшиеся на Ирак, были бы конкретными средствами не только для отстранения Ирана, но и для стабилизации исламского режима.

В то же время усиление Ирака было чревато опасностью для Израиля, что, естественно, отразилось бы на решении палестинского вопроса. Неслучайно, сразу же после опубликования резолюции № 598, призывающей враждующие страны к мирным переговорам, перед прессой выступил министр иностранных дел Г.-Д.Геншер, напомнивший о военных долгах иракского правительства.

Совершенно очевидно, что Г.-Д.Геншер в данном случае выбирал уже между Ираном и Израилем.

Признавая долги Ирака, он способствовал продолжению войны, так как при росте безработицы в ФРГ в 80-е годы продажа оружия в страны Ближнего и Среднего Востока была гарантией сохранения рабочих мест. Кроме того, Иран был важным торговым партнером ФРГ, что было ещё одним аргументом в пользу проиранской позиции Западной Германии.

В июле 1987 г. иранский министр иностранных дел Велаяти был принят в Бонне, что делало отчётливыми усилия Г.-Д.Геншера по предотвращению изоляции Ирана после разрыва отношений с Великобританией и Францией.

В августе 1987 г. ФРГ приняла в качестве посла Ирана бывшего охранника американских заложников М.Мостафави.

Другими визитерами были два "стража революции" — Хамид Фарси Харанди и Хосейн Мосафар.

Все трое регулярно посещали виллу в Кёльне на Паркштрассе, 5⁴.

В своей солидарности с Ираном ФРГ пошла ещё дальше. В то время, когда ООН ради окончания войны пыталась надавить на Иран своей резолюцией, Г.-Д.Геншер назвал Ирак агрессором. Этот шаг был им сделан вопреки США, правительство которых в 1987 г. настаивало на том, чтобы “школьный вопрос” о начале войны не был упомянут в резолюции № 598.

И, наконец, последний аргумент, убеждающий в проиранской позиции ФРГ – её неучастие в танкерной войне. Правительство ФРГ объяснило это решение тем, что большую часть своей нефти она импортировала из Великобритании, Нигерии и Ливии, следовательно, судоходство через Залив не имело для неё существенного значения. Кроме того, в качестве причины неприсоединения ФРГ к танкерной войне выдвигалась ст. 87 “А” Конституции ФРГ, которая запрещала бундесверу участие в военных операциях вне зоны НАТО.

Некоторое дистанцирование ФРГ от США было обусловлено также изменением международной ситуации в 1987 г.

Как известно, в противовес встрече премьер-министров индустриальных стран в Венеции (конец 1987 г.) состоялась встреча руководителей арабских государств в Аммане, оказавшаяся более эффективной по своим результатам. Участие в ней ООП, против которого открыто выступала Сирия, давало возможность вывести палестинскую проблему “из тени” ирано-иракской войны. Новый аспект встречи проявился в объяснении того, что вред арабским странам причиняют и Израиль, и Иран. Но Ирану арабские страны стали отдавать предпочтение: на встрече в Ам-

мане шла речь о возможных переговорах с ним.

Этот факт ФРГ не могла игнорировать, как, впрочем, и факт появления в годы ирано-иракской войны Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), созданного без участия Ирака. Она также учитывала, что для Израиля Иран представлял гораздо меньшую опасность, чем Ирак. В Ираке он видел потенциальную угрозу изменения баланса сил в арабо-израильском конфликте⁵.

Таким образом, когда ФРГ в данной ситуации поддерживала Иран, она отнюдь не шла вразрез с политическими интересами Израиля, скорее наоборот, она помогала Израилю и США поддерживать видимое зыбкое равновесие в регионе Залива. Логическим следствием ситуации “затишья” в арабо-израильском конфликте была интифада. В свою очередь, политика “равновесия”, проводимая Западом в годы ирано-иракской войны, обернулась войной в Заливе в 1991 г.

Методы, которые применялись ФРГ для достижения указанной цели, а именно участие в гонке вооружений в регионе Залива, деятельность террористических центров радикального ислама на территории Западной Германии, помощь в создании компонентов химического оружия для Ирака, в действительности привели к обратным результатам. Западногерманская политика “равновесия” в ситуации однополярного мира способствовала операции “Буря в пустыне”, интервенции и оккупации Ирака войсками коалиции, которая продолжается до сих пор.

Задолго до начала американского вторжения в Ирак его возможность,

вероятно, обсуждалась в политических кругах ФРГ. Во всяком случае, факт публикации мнения

Г.Эрлера (постоянного председателя социал-демократической фракции бундестага) в официальном немецком журнале "Интернационале политик" подтверждает это. Г.Эрлер поставил вопрос о легитимности такого вторжения. С его точки зрения, обоснование превентивного удара с позиции международной безопасности и стабильности в регионе может оказаться недостаточным. Кроме того, Г.Эрлер указывал, что убедительных доказательств причастности Багдада к событиям 11 сентября 2001 г. не существует.

Более того, по мнению Г.Эрлера, была неясной позиция европейских партнёров и арабского мира, что вело к вопросу: что же произойдёт после устранения С.Хусейна?

Сценарии возможного развития событий – от распада страны до изменения баланса сил на Ближнем Востоке – были для немецких политиков неприемлемыми.

По опыту войны в Персидском заливе в 1990–1991 гг. они знали, кто из европейских союзников США является главным спонсором подобных мероприятий. Поэтому Г.Эрлер заранее говорил о возможном "обеспечении протектората" Запада в Ираке, что будет усугублять существующие обязанности"⁶.

Как известно, данная точка зрения возобладала в германской политике: ФРГ не поддержала вторжение США в Ирак. В этом проявилось её резкое расхождение с американской политикой в ближневосточном регионе. Этот шаг был выражением её единства с Францией и Россией и позволил говорить о самостоятельном курсе Германии в регионе.

Разногласия ФРГ с США во второй половине 90-х годов XX в. – начале XXI в. имели место и при определении политики в отношении

Ирана. В частности, политику изоляции Ирана ФРГ считала контрпродуктивной. По их мнению, "Запад должен формулировать политику в отношении Ирана, учитывая противоречия, вместо того, чтобы "все подстригать под один гребень". Эта политика должна бережно и постоянно пытаться так поддерживать перемены в Иране, чтобы увеличить демократическую силу реформ"⁶.

Главным моментом противоречий Германии и Франции с США был вопрос вооружений и терроризма, который напрямую связывался американцами с Ираном.

ЕС в лице Германии и Франции в заключительном коммюнике встречи министров иностранных дел во Флоренции (июнь 1996 г.) высказался следующим образом: "Европейский Союз ожидает также конкретных результатов в вопросах нераспространения ядерного оружия, терроризма и прав человека, включая вопрос С.Рушди".

Государственный секретарь в германском ведомстве иностранных дел Г.Шефер кратко обозначил аргументы немецкой внешней политики в отношении Ирана: "Германия не будет принимать меры против Ирана до тех пор, пока мы не будем иметь ясных указаний на его соучастие в качестве источника терроризма".

Вашингтон не был убежден в результативности критического диалога Европы с Ираном.

Президент Б.Клинтон после подписания закона, запрещающего инвестиции в Иран и Ливию (август 1996 г.), обозначил их как двух вредных сподвижников терроризма: "Можно не иметь сделок со странами, которые занимаются торговлей..., вооружают и поддерживают террористов, которые... убивают невинных людей"⁶.

Франция и Германия с резкостью сопротивлялись этим мерам. Например, Германия считала, что "Ирану надо дать шанс сыграть конструк-

тивную роль в регионе”. Для этого предлагалось кооперироваться с Ираном, усиливая тем самым “скудный частный сектор страны”. Кроме того, Иран, по мнению Германии, “нуждается в иностранных прямых инвестициях... и должен, прежде всего, изменить свое экономическое законодательство и начать рыночные реформы”.

Для “исламско-правовой” экономики Ирана Германия предлагала модель социального рыночного хозяйства, так как с исламской точки зрения, выполнение социальных потребностей является существенной экономической задачей. В соответствии с мнением немцев, политика “Запада состоит в том, чтобы влиять на развитие в Иране вместо того, чтобы игнорировать его”⁶.

Вопреки нестабильной ситуации с поставками иранской нефти в Герма-

нию на протяжении всех 90-х годов XX в., ФРГ прилагала все усилия к тому, чтобы не допустить снижения товарооборота с ним. Из-за платежных трудностей Ирана бундестаг гарантировал немецким экспортерам, что их возможные убытки в торговле с Ираном будут компенсированы государством. Кроме того, в 1993 г. краткосрочные обязательства Ирана в отношении Германии в значительной степени были пролонгированы в долгосрочные кредиты¹.

Для всех был очевиден “благотворительный” характер торговой политики, проводимой ФРГ в отношении Ирана. Ее политический подтекст свидетельствовал о том, что, как и прежде, в период ирано-иракской войны, Иран для Германии занимал гораздо более важное место, чем Ирак, так как представлял меньшую опасность для Израиля.

Таким образом, в начале XXI в. курс ФРГ стал более независимым от США. Но изменить существующее положение в регионе Залива ФРГ была уже не в силах. Запущенный ею когда-то механизм действует до сих пор. Причем, как показывают события последних лет, Иран в ситуации политической устранинности Ирака стал государством, претендующим на лидерские позиции в регионе, с чем, видимо, придется считаться и США, и ФРГ в лице объединенной Европы.

Примечания

¹ *Fonari A.* Politische Konditionalität im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Instrumentarium deutscher Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik? München, 1999. S. 166.

² *Der deutsch – israelische Dialog: Dokumentation eines erregenden Kapitels deutscher Aussenpolitik* / Hrsg von R. Vogel. Bd. II. München, 1988. S. 930–932, 283, 928, 929.

³ *Spiegel.* 1982. № 18. S. 29–31.

⁴ *Arki M.* Iran – Irak: Acht Jahre Krieg im Nahem Osten. Berlin, 1989. S. 186–188 138–139, 148, 212–213, 205, 227.

⁵ *Ниязатов Ш.А.* Ирано-иракский конфликт. Исторический очерк. М.: Наука, 1989. С. 105–106.

⁶ *Internationale Politik / Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.* 2002. № 8. S. 25–25; 1995. № 3. S. 39; 1996. № 9. S. 34–35; 2002. № 3. S. 34–40.

Турция и политика безопасности ЕС

Юлия Кудряшова

Согласно Маастрихтскому договору о создании Европейского союза (ЕС), подписанному в феврале 1992 г., одной из опор для построения будущего Европы провозглашалась Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ).

В ее задачи входило осуществление внешнеполитической интеграции, совместное решение вопросов безопасности, формирование единой оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в совместную оборону (ст. J.4.1).

Помимо этого, целями ОВПБ являлись защита общих ценностей, основных интересов и независимости ЕС; содействие международному сотрудничеству. В качестве возможных областей совместных действий были названы разоружение и контроль над вооружениями в Европе, нераспространение ядерного оружия, контроль над передачей технологий вооружений третьим странам и контроль над экспортом оружия¹.

Наряду с вышеперечисленным, основной задачей ОВПБ является развитие и консолидация демократии, господство закона, соблюдение прав человека и основных свобод.

Отныне ЕС приобретал правовую основу для принятия решений, касающихся европейской внешней политики и безопасности.

Функции Западноевропейского Союза (ЗЕС) как “неотъемлемой части ЕС” сводились к “принятию и претворению в жизнь решений и мер Евросоюза в области обороны”, а также “укреплению европейской опоры НАТО” (ст. J.4.2).

Появление данной принципиально новой стратегии было обусловлено стремлением “ядра” ЕС, прежде всего Франции, достичь военно-политической независимости от США.

В июне 1992 г. Петерсбергская декларация сформулировала основные задачи ЗЕС: гуманитарные и спасательные акции, задачи по сохранению мира и военные операции в очагах кризисов, а также операции по принуждению к миру.

I

В мае 1994 г. в Кишбергской декларации были определены рамки ассоциированного членства в ЗЕС. Это один из четырех видов статуса, которые все вместе составляют “семью Западноевропейского союза”.

Ассоциированные члены, а именно Исландия, Норвегия и Турция, были наделены

данным статусом согласно декларации о ЗЕС № 30, приложенной к Маастрихтскому договору и касающейся не входящих в ЕС членов НАТО².

Они могли регулярно участвовать в работе органов ЗЕС и имели право голоса.

В рамках Западноевропейского союза Турция участвовала в совеща-

ниях по вопросам безопасности. Она была автоматически вовлечена во все комитеты и дискуссии. Вместе с тем, ассоциация Турции с ЗЕС не подразумевала обязательств обороны. Однако в области безопасности Турция имела равные позиции с прибрежными странами ЕС как член НАТО, который несет ответственность за безопасность военно-морского флота союзников в Средиземноморье.

Турция приняла это неудовлетворительное соглашение только как временное до ее полноправного вступления в ЕС.

Статус Анкары в ЗЕС не имел правовой базы и не обеспечивал коллективный политический контроль, но значительно ограничивал оперативный компонент. ЗЕС предоставлял статус ассоциированного членства решением Совета, которое не вносилось в Устав. Это ослабляло положение Турции, так как Западноевропейский союз имел возможность игнорировать ассоциированный статус членства.

14 ноября 1995 г. на Мадридской встрече министров иностранных дел и обороны стран-членов Западноевропейского союза был одобрен документ *“Европейская безопасность: общая концепция 27 стран ЗЕС”**.

Помимо определения концепции европейской безопасности и указания на необходимость ее дальнейшего развития в соответствии с положениями Договора о ЕС, в данном документе предусматривалась возможность использования ресурсов НАТО для решения чисто европейских военных проблем³.

В свою очередь, США были вынуждены признать возрастающую самостоятельность ЕС. Это стало

очевидно, когда на саммите Совета НАТО в Берлине (июнь 1996 г.) ЗЕС для проведения оборонительных операций было предоставлено право использования вооруженных сил и инфраструктуры альянса.

Между тем, в апреле 1997 г. Постоянный совет ЗЕС дал согласие на участие своих ассоциированных членов в принятии решений в случае использования в операции Западноевропейского Союза ресурсов НАТО, к которым имеют отношение данные страны⁴. Кроме того, в Брюссельской декларации ЗЕС, принятой на чрезвычайном заседании Совета министров (июль 1997 г.), было подтверждено право ЕС поручать Западноевропейскому союзу вырабатывать и претворять в жизнь решения, имеющие оборонные аспекты.

На саммите Европейского совета (Амстердам, 1997 г.) было принято решение о сохранении автономии ЗЕС, однако в перспективе не исключалась возможность его интеграции в ЕС.

Обе организации приступили к созданию Группы политического планирования и раннего уведомления.

Ее функции предполагали отслеживание ситуаций, имеющих отношение к ОВПБ, анализ национальных интересов государств-членов ЕС и ЗЕС и их влияние на формирование общей внешней политики и политики безопасности.

Впоследствии на саммите в Сен-Мало (декабрь 1998 г.) Франция и Великобритания решили повысить роль ЕС в безопасности и обороне и приняли декларацию, призывающую к использованию вооруженных сил ЗЕС/ЕС в кризисных ситуациях.

В перспективе интеграции Западноевропейского союза в ЕС Турцию беспокоила возможность нивелиро-

* Сюда относятся не только полноправные члены, но также ассоциированные члены, ассоциированные партнеры и наблюдатели.

вания ее ассоциированного статуса в ЗЕС. Она требовала определенных прав в осуществлении Единой политики безопасности и обороны (ЕПБО), а именно: полноправного участия в принятии решений по операциям с использованием ресурсов НАТО, в проведении консультаций в мирное время и кризисные периоды, в принятии решений по операциям ЕС, проводимых в географической близости от Турции и на территориях, входящих в сферу ее национальных интересов (Эгейское море и Кипр).

Кроме того, Анкара не желала, чтобы греко-кипрская администрация имела доступ к ресурсам НАТО в случае вступления в ЕС.

В коммюнике Вашингтонского саммита НАТО (24 апреля 1999 г.) приветствовался курс на укрепление ЕПБО в Амстердамском договоре и решение ЕС иметь возможность автономных действий и подчеркивалась важность гарантированного вовлечения не входящих в ЕС европейских союзников в проводимые ЕС операции, что имело бы в качестве правовой базы существующие договоренности в рамках ЗЕС.

По итогам саммита была принята декларация, предусматривающая, что отношения между альянсом и ЕС будут основываться на механизме сотрудничества НАТО и ЗЕС⁵.

Получив поддержку НАТО заявленным инициативам, ЕС приступил к практическому формированию совместного потенциала в области ЕПБО, который предполагал не только совместное принятие реше-

ний, но и использование военных средств. ЕС стремился обладать собственным потенциалом для проведения петербургских операций в области кризисного урегулирования.

Для создания военной и гражданской составляющих данной деятельности началось формирование ее административно-управленческой структуры и нормативной базы, а также собственных европейских сил кризисного реагирования.

В операциях по мирному урегулированию в бывшей Югославии США и их союзники по НАТО добились от противоборствующих сторон окончания военных действий и подписания Дейтонских соглашений.

Операция альянса в Югославии продемонстрировала ограниченность военных возможностей ЕС.

На саммите Европейского совета (Кельн, июнь 1999 г.) было принято решение об интеграции ЗЕС в ЕС и создании механизма обеспечения ЕПБО.

Для Турции значение создания Европейских сил быстрого развертывания состояло в том, что эта инициатива могла стать признаком появления собственной европейской стратегии, независимой от НАТО. Как следствие – по мере обретения Европой независимости от альянса в вопросах обороны у членов ЕС мог пропасть интерес к Турции.

На саммите Европейского совета в Хельсинки (декабрь 1999 г.) была сформулирована “главная цель” – создание к 2003 г. оперативного потенциала управления кризисами. ЕС заявил о необходимости обладания собственной “автономной военной компетенцией” для выполнения петербургских задач⁶.

II

После того как Европейский совет на саммите в Хельсинки утвердил Единую политику безопасности

и обороны, одновременно приступив к интеграции ЗЕС, между Турцией и ЕС возникли серьезные разногласия

по поводу дальнейшего развития ЕПБО и, в частности, по вопросу использования европейцами ресурсов НАТО. Анкара требовала автоматического предоставления ей права участия в операциях под эгидой ЕС и не хотела, чтобы ее отстранили от этого посредством вето – например, со стороны Греции. В этом спорном вопросе Турция рассчитывала на поддержку США.

Причиной интереса США к Турции является ее геополитическое положение и интересы безопасности Вашингтона в регионе. Но США настоятельно требовали, чтобы Турция не отвергала намерение Европы использовать ресурсы НАТО в операциях ЕПБО, притом что участие Анкары в принятии решений по вопросам создания вооруженного контингента ЕС не предусматривалось, так как она не входит в ЕС.

Однако будучи членом НАТО, Турция настаивала на своем непосредственном вовлечении в механизм консультаций и принятия решений в рамках ЕПБО. Анкара опасалась ущемления своих интересов в случае проведения военных операций ЕС.

Аргументируя свою позицию, Турция отмечала, что, согласно данным НАТО, ее территория находится в зоне 13 из 16 потенциальных конфликтов. Как ассоциированный член ЗЕС Анкара могла участвовать в его институциональных и оперативных механизмах.

Турция настаивала на соблюдении достигнутых ранее договоренностей и на сохранении своего статуса в ЗЕС в рамках ЕС, несмотря на его интеграцию в Евросоюз. Основным требованием было обеспечение полноправного участия не входящих в ЕС союзников по НАТО в новых институциональных проектах Евросоюза.

Этот подход неоднократно подчеркивался в официальных турецких декларациях, а также в Белой Книге министерства обороны⁷.

ЕС подчеркивал, что отличие членов от не членов данной организации неизбежно и его автономия в принятии решений должна уважать-

ся всеми. Согласно этой позиции, механизмы ЗЕС не могут быть полностью воспроизведены в рамках ЕС. Необходимо учесть, что дифференциация статусов явилась основной причиной недееспособности ЗЕС и может привести к аналогичному параличу ЕС. С другой стороны, саммит в Хельсинки может рассматриваться как подтверждение потенциального вклада Турции в институционализацию и проведение операций в рамках ЕПБО, так как ей был присужден статус кандидата на вступление в ЕС.

Европейский совет на саммите (Фейра, июнь 2000 г.) принял решение дополнить будущие европейские силы быстрого реагирования силами гражданской полиции (Европейский полицейский корпус) численностью до 5 тыс. чел.⁸, которые были сформированы в 2003 г. Было завершено создание собственной институциональной базы ЕПБО.

При этом общее руководство должен был осуществлять образованный в рамках ЕС институт Высокого представителя по ОВПБ – генерального секретаря Совета; были учреждены Комитет по вопросам политики и безопасности, Военный комитет Евросоюза и Военный штаб.

Европейский совет предположил возможность для не входящих в ЕС стран (Исландия, Норвегия и Турция), участвовать в европейских операциях с использованием ресурсов НАТО.

В ответ Анкара обнародовала декларацию, в которой отметила крайнюю важность своего участия в совещаниях Комитета по вопросам политики и безопасности, Военного комитета и Военного штаба. Кроме того, Турцию не устраивало привле-

чение её лишь к оперативному управлению операциями, она добивалась права на участие в принятии решений, касающихся проведения операций в рамках ОВПБ, включая договоренности в мирное время⁷.

Во избежание дублирования сил ЕС настаивал на автоматическом и непрерывном доступе к военным ресурсам НАТО. Турция подчеркивала, что не даст безусловного согласия на подобный запрос, одобрение которого означало бы потерю ею контроля над использованием ресурсов НАТО в будущих военных операциях ЕС.

Турция опасалась, что проводимые Евросоюзом операции могут противоречить ее жизненно важным национальным интересам. В Белой Книге министерства обороны отмечалось, что цели поддержания европейской безопасности на Балканах, в Восточной Европе, на Ближнем Востоке и на Кавказе, укрепления мира и сотрудничества могут быть реализованы только с участием и конкретным вкладом Турции⁷.

На саммите Европейского Совета (Ницца, 2000 г.) было решено, что в случае участия Турции в проводимых ЕС операциях, она будет представлена на равноправной основе с остальными государствами. Но окончательный контроль будет осуществлять Комитет по вопросам политики и безопасности, состоящий из членов ЕС, который будет подробно консультироваться со всеми вовлеченными сторонами перед вынесением окончательного решения по проводимым операциям, но не гарантирует выполнения всех внесенных на рассмотрение предложений. Тем самым ЕС пытался способствовать соглашению между НАТО и Турцией по использованию ресурсов альянса в рамках ОВПБ.

Министр обороны Турции Сабахаттин Чакмакоглу выдвинул три пункта, которые должны были бы учитываться ЕС при реализации ЕПБО:

- Турции должен быть предоставлен статус ассоциированного члена Единой политики безопасности и обороны взамен прекратившего свое существование ЗЕС;

- члены НАТО должны контролировать ресурсы альянса, их использование ЕС должно оговариваться в каждом отдельном случае, и все страны-кандидаты в ЕС должны иметь право голоса по операциям, проводимым в рамках ЕПБО;

- в случае участия Турции в операциях, проводимых ЕС, она должна быть задействована в механизме принятия решений⁹.

ЕС оспаривал правомерность участия Турции в принятии решений по военным вопросам даже в случае использования ресурсов НАТО. В качестве формального предлога использовался тот факт, что Турция не является членом ЕС. Помимо этого, ЕС поставил перед собой задачу создания независимых европейских сил быстрого реагирования для осуществления военных операций без привлечения НАТО. Однако для претворения в жизнь этого требовалось усовершенствование военного потенциала стран-членов ЕС.

И все же одним из центральных вопросов ЕПБО, на решении которого были сосредоточены усилия стран ЕС, оставалась проблема преодоления вето Турции относительно предоставления сил и средств НАТО для антикризисных операций под эгидой Евросоюза.

В марте 2001 г. британское правительство инициировало начало переговоров Великобритании, представлявшей ЕС, США, представлявшими НАТО, и Турции для прояснения технических процедур осуществления ЕПБО. В результате 2 декабря

2001 г. турецкие власти объявили, что они проголосуют за операции ЕПБО, даже если для этого потребуется использование ресурсов НАТО. Побудительным мотивом данного решения явилось давление США и согласие ЕС на полноценное участие Турции в Конвенте по будущему Европы, который работал над созданием Конституции ЕС.

Наряду с этим, США и Великобритания заявили, что ЕПБО является проектом стратегического сотрудничества, а не только неотъемлемой частью европейской идентичности, соответственно, она должна включать в себя всех значимых акторов региона. Турция, выразившая твердую поддержку войне с международным терроризмом, не должна оставаться в стороне от проекта сотрудничества в области европейской безопасности.

6 декабря 2001 г. был подписан Анкарский документ, согласно которому при использовании сил быстрого реагирования ЕС должны учитываться интересы безопасности Турции и, соответственно, европейские операции по урегулированию кризисов не могут проводиться в Эгейском море и восточном Средиземноморье. Более того, ЕС не должен вмешиваться в двусторонние конфликты Анкары и Афин как в Эгейском море, так и на Кипре.

Анкарский документ гарантировал также консультации в мирное время и активное участие Турции в операциях с использованием ресурсов НАТО в районах, находящихся в географической близости и представляющих для нее национальный интерес, при условии, что это не будет противоречить автономии ЕС в принятии решений. Евросоюзу было предоставлено право автоматического доступа к ресурсам и нестратегическим возможностям НАТО, вместе с тем, вопросы предоставления стратегических возможностей будут рассматриваться Североатлантическим советом в

каждом отдельном случае.

Была достигнута договоренность, что операции ЕС в рамках ЕПБО не будут проводиться против стран, входящих в НАТО¹⁰.

Этот документ не вступил в силу из-за греческой позиции. По мнению Греции, должно было быть внесено дополнительное положение, гарантирующее, что ни одна третья страна не может блокировать участие государства-кандидата в ЕС (подразумеваемая Кипр) в ЕПБО. Высказывалось также опасение, что Турция станет использовать свои права как средство негативного влияния на внутреннее функционирование ЕС и механизмы принятия решений, касающихся ЕПБО. В связи с тем что Греция наложила вето на Анкарский документ, Турция препятствовала передаче командования международными силами в Македонии от НАТО к ЕС.

На саммите (Лакен, 14–15 декабря 2001 г.) Европейским советом была одобрена декларация об оперативном потенциале ЕПБО. В документе отмечалось, что главной целью Единой политики безопасности и обороны является становление ЕС в качестве самостоятельной политической силы. При этом Евросоюз должен быть в состоянии обеспечивать весь комплекс своих жизненно важных интересов не только в пределах региона, но и в отношениях с другими мировыми центрами силы, а также иметь материальную возможность для проведения операций по кризисному урегулированию невысокой интенсивности.

В данных мероприятиях смогут участвовать не только государства-члены ЕС, но и кандидаты на вступление.

Причем должно быть обеспечено равновесие между военными и гражданскими аспектами проводимых операций.

В принятой на саммите декларации были определены механизмы выработки и принятия решений и оперативные силы. Отмечалось, что ЕС намерен развивать сотрудничество и обеспечивать прозрачность в отноше-

ниях с НАТО, в том числе посредством проведения взаимных консультаций. Подчеркивалось, что ЕС не стремится к конкуренции с альянсом и в обозримый период коллективная оборона не будет входить в задачи ЕПБО. Тем не менее, для создания эффективного военного потенциала ЕС необходимо использование ресурсов НАТО. На основании этого можно сделать вывод о повышении ответственности европейских стран в обеспечении безопасности, но никак не об обретении самостоятельности.

Европейский совет на саммите в Копенгагене (12–14 декабря 2002 г.) принял важные решения, касающиеся роли ЕС в кризисном урегулировании. Дальнейшая реализация ЕПБО стала возможной благодаря достигнутым компромиссам и снятию вето Турции и Греции на использование ресурсов НАТО.

В декларации саммита отмечалось, что соглашения ЕС–НАТО будут распространяться только на те страны ЕС, которые имеют с альянсом двусторонние соглашения в сфере безопасности, а именно: являются членами НАТО или участниками программы Партнерство ради мира.

Исключалась возможность проведения операций ЕПБО на Кипре и Мальте. Однако после вступления в ЕС они должны были получить право на полноправное участие во всех институтах и органах ЕС, включая Комитет по политике и безопасности.

Вместе с тем, Кипр и Мальта были отстранены от процесса принятия решений, касающихся проведения военных операций.

Европейский совет заявил о готовности принять руководство операций в Македонии, а также о намерении в дальнейшем возглавить операцию по боснийскому урегулированию.

Однако эти операции могли быть переведены под эгиду ЕС только после формального заключения пакета соглашений о сотрудничестве с НАТО.

В итоговой декларации, состоявшегося 16 декабря 2002 г. саммита ЕС–НАТО, отмечалось, что взаимо-

отношения ЕС с альянсом базируются на принципах партнерства, равенства и соблюдения автономности принятия решений.

Кроме того, предусматривалось проведение взаимных консультаций и диалога, развитие сотрудничества, обеспечение прозрачности.

Стороны обязались соблюдать интересы друг друга, а также подчеркивали приверженность мирному разрешению конфликтов как основе стабильности в Европе.

ЕС взял на себя обязательство как можно полнее вовлекать в ЕПБО страны НАТО, не являющиеся членами Евросоюза, а альянс – поддерживать Единую политику безопасности и обороны и, в частности, обеспечить надежный доступ ЕС к военному планированию НАТО при проведении европейских операций.

В результате достигнутых договоренностей 1 января 2003 г. многонациональные полицейские силы ЕС заменили контингент ООН для проведения операции в Боснии и Герцеговине.

Эта акция осуществлялась в рамках ЕПБО, однако ей не был предоставлен мандат на применение принудительных мер. В сферу ее задач входила стабилизация обстановки в Боснии и Герцеговине, приближение боснийской полиции к стандартам ЕС и борьба с организованной преступностью.

24 февраля 2003 г. Европейский совет одобрил соглашение между НАТО и ЕС, что позволяло Евросоюзу возглавить операцию по антикризисному урегулированию в Македонии. Было решено, что помимо стран-членов ЕС к проведению данной операции присоединится Турция. Анкара сделала свой вклад в ОВПБ, одобрив декларацию ЕС–НАТО от 16 декабря 2002 г. и дополнительные берлинские соглашения

III

17 марта 2003 г., которые учредили стратегическое партнерство между ЕС и альянсом, обеспечив доступ ЕС к ресурсам и потенциалу НАТО.

турецкое правительство придерживается мнения, что всеобъемлющая политика безопасности в регионе и, в особенности, на континенте может быть обеспечена только за счет включения в ее орбиту всех значимых акторов региона. Турция подчеркивает, что большинство стран ЕС являются также членами НАТО, поэтому они обязаны уважать решения, принятые в рамках альянса. Соответственно, Турция требует:

- участия на регулярной основе в оперативном планировании и консультациях по вопросам, касающимся европейской безопасности;

- полноправного участия при принятии решений и осуществлении проводимых ЕС операций с привлечением коллективных ресурсов и возможностей НАТО;

- участия в анализе ситуации, подготовке, планировании и проведении операций Евросоюза без привлечения ресурсов и возможностей альянса.

Геостратегическое положение Турции и ее работающие демократические институты станут вкладом в борьбу ЕС с новыми угрозами безопасности.

У Турции вторая по численности армия в НАТО, которая принимает активное участие не только в операциях альянса, но также в обеспечении европейской безопасности под эгидой ООН. Турция может предоставить ЕС быстро развертываемые и непрерывно пополняемые вооруженные силы.

Турция уже участвовала в урегулировании боснийского 1992–1995 гг. и косовско-

го 1998–1999 гг. кризисов, предоставляя гуманитарную помощь под эгидой ООН и размещая беженцев.

Учитывая большой опыт Турции в борьбе с партизанскими отрядами, турецкие военные наилучшим образом подходят для проводимых ЕС операций по урегулированию кризисов низкой интенсивности.

Для проводимых Евросоюзом операций Турция может предоставить транспорт.

В настоящее время Турция занимает стратегическую позицию в борьбе против терроризма: она является единственной мусульманской страной-членом НАТО и представляет собой естественную базу для продолжения Оперативного северного наблюдения в Иране. Кроме того, Турция возглавляла Международные силы содействия безопасности в Афганистане (июнь 2002 г. – январь 2003 г. и февраль–июль 2005 г.)¹¹.

Террористические атаки на США (сентябрь 2001 г.) и взрывы в Мадриде (март 2004 г.) продемонстрировали, что ни одна страна не защищена от глобальных угроз, и ЕС должен быть активен в данном регионе. Следовательно, Евросоюз может приобрести в лице Турции ресурс для превращения во влиятельного глобального актора.

В стратегической перспективе привлечение Турции может добавить правоспособности усилиям ЕС, в особенности, в случае проведения долгосрочных операций на Балканах или на Ближнем Востоке. Присутствие Турции может ослабить восприятие сил ЕС как армии крестоносцев.

Анкара может внести свой вклад в политику добрососедства Евросоюза благодаря своим культурным, политическим, экономическим и историческим связям в средиземноморском регионе и в СНГ, что также является важным фактором в становлении более эффективной ОВПБ.

Турция может стать посредником

во взаимоотношениях ЕС на Ближнем Востоке благодаря ее близкому расположению к региону, союзническим отношениям с Израилем и роли в многостороннем урегулировании ближневосточного мирного процесса. Турция может быть полезна на таких направлениях внешней политики ЕС как Средиземноморское партнерство, Балканы и энергетический коридор в Каспийском регионе.

ЕС импортирует приблизительно 60% необходимых энергоносителей из регионов, соседствующих с Турцией, и придает огромное значение безопасному доступу к этим ресурсам¹².

Расположение Турции на перекрестке основных новых проектов транспортировки энергоносителей, нефтяной трубопровод из Ирака в Искендерун и проливы, соединяющие Черное и Средиземное моря, обеспечивают данной стране жизненно важное значение в энергетической стратегии ЕС.

Оценивая возможный вклад Турции в ОВПБ, следует также учитывать ее значительное население и экономический потенциал, при том что население ЕС стареет, и он нуждается в людских ресурсах.

Среди отрицательных факторов следует отметить, что у Турции сохраняется возможность новой эскалации напряженности с членом ЕС – Грецией – из-за кипрской проблемы, а также разногласий по приграничной делимитации в Эгейском море.

в ЕПБО является проблемой европейской идентичности. Турция как иное, менее демократическое и стабильное государство, бросает ей вызов.

В итоге можно сделать вывод о том, что политика безопасности ЕС по отношению к Турции определяется в основном ее геополитическим и исключительно выгодным географическим положением. В этой ситуации каждая из сторон хочет извлечь из взаимного “притяжения” максимум политической выгоды. ЕС – получить плацдарм и “пушечное мясо” в случае конфликта в “энергетическом” регионе мира. Турция – политико-экономические пре-

Кроме того, у Турции закрыта граница с Арменией и в целом сложные взаимоотношения с этим соседом.

Необходимо учитывать, что и турецкое вторжение в иракский Курдистан было осуждено Европарламентом.

Помимо этого, Европу беспокоит расположение Турции по соседству с регионами, угрожающими европейской безопасности, поскольку она может стать платформой для экспорта нестабильности в ЕС.

Незаконная иммиграция является одним из важнейших факторов, угрожающих безопасности ЕС. Турция рассматривается как коридор для притока огромных масс населения из стран Центральной Азии и Ближнего Востока в Европу.

Факторы, характеризующиеся НАТО как основные риски, полностью представлены в регионе, соседствующем с Турцией: распространение ОМУ, религиозный фундаментализм, контрабанда оружия и наркотиков, международный терроризм.

Более того, в отличие от приоритетов НАТО ЕС основывает свою идентичность на демократической миссии и либеральном интервенционизме. Первостепенная задача ЕС – распространение своих ценностей на Восток, но не с помощью использования военной силы, а политическими и социально-экономическими средствами безопасности.

Таким образом, участие Анкары

ференции от ЕС в обмен на “использование” своего геостратегического положения.

В политическом и военном плане России следует постоянно держать в поле своего внимания существование Турции как члена НАТО и обладательницы самой крупной армии среди европейских союзников в альянсе. В экономическом плане Анкара постоянно проявляет интерес и инвестиционную активность на постсоветском пространстве. Россия должна помнить об этнической близости населения Турции и ряда республик СНГ, что влечет за собой упрощение их контактов во всех сферах.

Таким образом, ЕС через Анкару имеет возможность гораздо более эффективно налаживать политические, военные, экономические и гуманитарные контакты на постсоветском пространстве в зоне наиболее значимых стратегических интересов России.

Примечания

¹ Treaty on European Union // Europe. 07.02.1992. N 1759/60.

² Atlantic News. 1997. N 2887, 24 January. P. 3.

³ Council of Ministers, Madrid Declaration; WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996: European Security: a common concept of the 27 WEU countries. Madrid, 14 Nov 1995. P. 8–9.

⁴ Agence Europe Bulletin. 1997. 17 April. No. 6956.

⁵ Washington Summit Communique. Art.9 // The Reader's Guide to the NATO Summit in Washington. NATO Office of Information and Press. Brussels, 1999. P.16.

⁶ Helsinki European Council. 10–11 December 1999: Presidency conclusions // http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm

⁷ Milli Savunma Bakanligi: Beyaz Kitap. Ankara. 2000. S. 12, 10–11, 5.

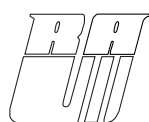
⁸ Karaosmanoglu A.L. Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimligi Açisindan Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri / Dogu-Bati. 2001. 14. S. 160.

⁹ Turkish overview on Euroatlantic Security Questions: Report by NATO Parliamentary Assembly. Ankara. 12–15 December 2000 // <http://www.mkogy.hu/nato/2001/01an03.htm>

¹⁰ Bagci H. Yildiz A. Turkey and the European Security and Defence Policy (ESDP): From Confrontational to Cooperative Relationship // The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls. Ankara, 2004. P. 94.

¹¹ International Security Assistance Force (ISAF) // http://www2.hq.nato.int/ISAF/about/about_history.htm

¹² Aydin M., Açikmese S.A. To be or not to be with Turkey. December 2004 Blues for the EU // Turkish Policy Quarterly. 2004. 3(3). P. 54.



**ОБЗЕРВАТЕЛЬ
BSERVER**

<http://www.rau.su>

E-mail: observer@nasled.ru

АЛКА и МЕРКОСУР в интеграционных процессах Латинской Америки

Рафаэль Альберто Патригнани,
начальник торгово-экономического отдела
Посольства Аргентинской Республики
в России

Поиск новых путей к усилению переговорной позиции на мировых рынках по вопросам населения, территории, ВВП, природных ресурсов, промышленного развития и людских ресурсов является, в основном, главной причиной, почему четыре страны-основательницы блока МЕРКОСУР (Аргентина, Уругвай, Парагвай и Бразилия) вступили на путь интеграции.

Поскольку МЕРКОСУР не проводит внутреннюю политику протекционизма, страны-участницы стараются, чтобы блок отвечал характеристикам открытого регионализма. Таким образом будут созданы условия для увеличения торговых и финансовых потоков, производственных капиталов. Кроме того, участники стремятся к тому, чтобы блок занимал единую позицию по вопросам международной политики при обсуждении интеграционных схем с другими блоками и странами, торговой и финансовой либерализации в ВТО, переговорах с блоками или отдельными странами о возможности устранения протекционистских схем, наносящих ущерб нашим интересам.

МЕРКОСУР – это путь, выбранный странами-членами для перехода от протекционистской модели национальной экономики, основанной на изжившей себя модели по замещению импорта 70–80-х годов, к экономике, интегрированной в соответствии с возможностями и желаемыми показателями развития.

Интеграционные процессы в Южной и Северной Америке протекают с различной степенью интенсивности и имеют разный формат. В этой связи представляет особый интерес соотношение локальных и трансконтинентальных форм интеграции и взаимодействия между ними. В какой-то степени можно найти и параллель между подобными процессами на постсоветском

пространстве, который по своим географическим параметрам вполне соотносим с Южной и Северной Америкой.

Соглашение о Создании Американской зоны свободной торговли (АЛКА) рассматривается Соединенными Штатами, как наиболее подходящий инструмент консолидации Западного полушария в условиях нового международного контекста, сло-

жившегося после завершения холодной войны. В предшествовавший период подобного единства пытались достичь с помощью региональных политических организаций, а именно Организации американских государств (ОАГ), Межамериканского договора о взаимопомощи, или “Пакта Рио” и, в меньшей степени, Межамериканского оборонительно-го союза.

Недостаточная эффективность этих организаций как механизмов координации перед лицом угроз со стороны экстерриториальных держав стала очевидной в ходе конфликтов, потрясших Центральную Америку и, в частности, во время Мальвинской войны (1982 г.). Действительно, в этой ситуации ОАГ созвала форум для ведения диалога и достижения регионального согласия в поддержку претензий Аргентины, но при этом было совершенно очевидно, что на практике это консенсус не даст никаких результатов.

Межамериканский договор о взаимопомощи бездействовал, поскольку с точки зрения США, НАТО представляла значительно большую силу. На этом фоне произошел не только кризис региональных механизмов политического согласия и коллективной обороны, но поколебалась вера в возможность интеграции в вопросах безопасности в масштабе полушария.

В свою очередь развитие межамериканских торгово-экономических отношений происходит в условиях, когда как на мировом, так и на региональном уровне сохраняется неотвратимая опасность раскола между Севером и Югом или конфликта Север – Юг. Не говоря уже о том значении, которое хотят приписать дан-

ной схеме, очевидно, что возможная торговая интеграция в рамках полушария обязательно столкнется с упомянутым конфликтом. И это будет происходить всякий раз, как будут приниматься те или иные решения или определяться позиции всех участников процесса – Государств неправительственных организаций (НПО), заинтересованных группировок или тех, кто может оказывать давление. При этом участники не всегда будут готовы жертвовать государственным суверенитетом во имя вхождения в наднациональные блоки, вовсе не обязательно отвечающие национальным интересам.

Приглашение к интеграции в масштабах полушария наталкивается на главные препятствия в виде асимметрий между предложениями о снижении таможенных пошлин и отсутствием урегулированности данного вопроса у сторон-участниц.

В качестве главной асимметрии указывают на тот факт, что рынки южных стран характеризуются низким уровнем защиты промышленного производства.

Большинство этих стран уже снизило таможенные пошлины в ходе переговоров в рамках Уругвайского раунда ГАТТ и при вступлении в ВТО.

Таким образом, предложения Соединенных Штатов оказываются мало привлекательными: они продолжают проводить дискриминационную сельскохозяйственную политику субсидий, а также таможенных и внетаможенных ограничений, вследствие чего для обеих сторон оказывается выгоднее рассматривать и решать указанные вопросы в рамках ВТО.

Кроме того, в ряде важных отраслей промышленности, где латиноамериканские страны вполне конкурентоспособны, наблюдаются те же проблемы, что и в сельском хозяйстве из-за протекционизма США в отношении этих товаров.

Очень коротко о барьерах и препятствиях на пути развития сельского хозяйства: субсидии играют негативную роль для отрасли, но есть и куда более опасная ловушка. Речь идет о политике закрытых рынков для тех продуктов, которые используются странами с относительно более высоким уровнем индустриализации.

Либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией обеспечила бы устойчивый доход странам, пользующимся большими преимуществами в данном секторе, позволила бы им значительно увеличить относительные объемы экспорта (рис – 123%; мясо – 88%; сахар – 87%; растительное масло – 69%).

В валютном выражении это означало бы увеличение экспорта из этих стран примерно на 80%.

К этому следует добавить увеличение земельной ренты в большинстве стран. Назовем наиболее значимые показатели: Бразилия – 35,9%; Аргентина – 25,2%; Австралия и Новая Зеландия – 20,9%; Таиланд – 12,5%; ЮАР – 10,7%.

Проиграют в данном процессе немногочисленные, но весьма сильные игроки: ЕС (-71%), Япония (-67,2%), Корея и Тайвань (-45,8%), США (-24%)¹.

С позиций Аргентины и в соответствии с исследованиями, проводимыми по данной теме², понятно, что процесс либерализации на континенте открыл бы новые возможности для экспортеров НАФТА и Андского сообщества по внушительному списку продуктов, включая агропромышленные (мясо и зерновые) и промышленные товары (механические и

электрические машины и устройства, пластмассы и пластики и прочее).

В свою очередь основная угроза, исходящая от АЛКА, заключается в зависимости некоторых экспортных секторов от бразильского рынка, причем страны НАФТА конкурентоспособны в этих секторах.

Речь идет главным образом о промышленном производстве, в первую очередь об автомобилестроении, производстве запчастей и синтетических волокон.

Кроме того, Аргентина заинтересована в том, чтобы успешные переговоры по АЛКА велись во взаимодействии с ВТО, особенно по сельскохозяйственным вопросам. С другой стороны, следует отметить, что гражданское общество недостаточно задействовано в переговорах по АЛКА, а это означает слабую политическую и экономическую поддержку переговорам на национальном, “домашнем” уровне и означает слабость участвующих в переговорах институтов некоторых стран.

И, наконец, исследования показывают, что торговля внутри МЕРКОСУР будет в большей степени содействовать росту конкурентоспособности, нежели интеграция МЕРКОСУР – США. В то же время реорганизация МЕРКОСУР для выхода его из тупика, позволит ему развивать переговорную политику с другими блоками и странами вне региона, что уже можно наблюдать в отношениях с государствами Андского сообщества.

В случае с АЛКА видно, что основной интерес Соединенных Штатов направлен отнюдь не на развитие торговли, а на вопросы, касающиеся интеллектуальной собствен-

ности, сферы услуг, потоков капиталов и нормирования условий труда. Переговоры с США и с Евросоюзом показывают, что если защищаемые этими партнерами по переговорам, будут безоговорочно приняты, то экономика стран МЕРКОСУР будет развиваться в направлении специализации по принципу сравнительной выгоды, преследуя цель вхождения во внешнеторговые товарные схемы.

В то же время, все описанное имеет место в контексте очень серьезной асимметрии, касающейся устранения торговых барьеров, причем США, как и Евросоюз, не берут на себя обязательств по устранению нетаможенных ограничений и даже напротив, усиливают меры нетаможенной защиты особо уязвимой сельскохозяйственной продукции.

Поэтому если интеграция в рамках АЛКА будет возможна при соблюдении условий, отвечающих национальным интересам государств-участников, то интеграционный процесс непременно должен способствовать стабильному и уравновешенному развитию экономики МЕРКОСУР. Что, в свою очередь, может осуществиться только при наличии мощного импульса для развития индустриализации в дополнение к природным сравнительным преимуществам, присущим сельскохозяйственному сектору этих стран.

Все перечисленное должно быть реализовано параллельно с устранением барьеров, препятствующих свободной торговле внутри данного сектора.

Таким образом, АЛКА и по сей день не может похвастаться особыми достижениями, а взаимную неуступчивость партнеров по переговорам пришлось смягчать, прибегая к по-

мощи других форумов и переговорных каналов. США ведут двусторонние переговоры, вследствие которых уже было подписано соглашение о свободной торговле с Чили.

Подобных результатов можно ждать и от переговоров со странами Центральной Америки и Карибского бассейна, а также с Колумбией, Перу и Эквадором. Готовится подписание широкого торгового соглашения с Уругваем.

Особый характер взаимоотношений с Венесуэлой и Кубой обусловлен позицией лидеров этих стран – Уго Чавеса и Фиделя Кастро.

Весь остальной субконтинент следует рассматривать через призму МЕРКОСУР как интеграционного полюса латиноамериканских стран. Этот блок готов вести переговоры о создании АЛКА как структуры, отвечающей его интересам. МЕРКОСУР всегда стремился участвовать единым блоком в переговорах об учреждении АЛКА, но США отвергают такую позицию, допуская только индивидуальное участие стран. В действительности данное противоречие сдерживает процесс учреждения АЛКА, что не мешает Соединенным Штатам вести двусторонние переговоры и, таким образом, идти вперед по пути создания широкой зоны свободной торговли.

Целый ряд фактов свидетельствует о том, что бразильский кризис 1999 г. и аргентинский дефолт 2002 г. еще больше ослабили позиции блока. Последствия обоих событий выражаются не только в том, что МЕРКОСУР ослабел, отчасти потерял свою привлекательность, но и в том, что постоянно растет длинный список проблем, так и не решенных

партнерами по блоку. Таким образом обостряются внутренние споры и противоречия, свойственные любому интеграционному процессу, и краткосрочные задачи могут затруднить выполнение средне- и долгосрочных задач и процессов. Помимо этого, тяжесть бразильского кризиса 1999 г. и аргентинского 2002 г. влияют и на переговоры и обсуждения, когда оба государства вынуждены соразмерять свои желания со структурными и конъюнктурными потребностями, чтобы вновь занять свои места в международных финансовых кругах.

Разумеется, Соединенные Штаты нуждаются в сильных и стабильных странах-партнерах, которые помогали бы им контролировать потенциальные очаги региональной нестабильности (вроде тех, что возникали в Венесуэле, Колумбии, Эквадоре, Перу и Боливии), возможные террористические анклавы, а также тройную пограничную зону между Аргентиной, Бразилией и Парагваем.

Однако США совсем не заинтересованы в том, чтобы в этом регионе появились страна или блок, достаточно сильные, чтобы отвлечь внимание Вашингтона от других регионов, входящих в зону его “жизненных интересов”. Поэтому трудно представить, что появятся условия для создания сильного МЕРКОСУР, тем более после уже упомянутых кризисов.

С другой стороны, изменения в повестке дня большой политики и обращение к вопросам торгово-экономическим кажется иллюзорным из-за ряда феноменов, крайне обострившихся в последние годы.

Паралич, сковавший переговоры по АЛКА, имеет отношение к тому,

как на различных форумах формулируют некоторые темы региональной повестки дня. Дебаты ведутся вокруг все тех же хронических проблем: наркотиков, трудностей экономического развития, политической нестабильности и социальной исключенности. В новом контексте борьбы с терроризмом эти факторы сплетаются, чтобы образовать новую политическую концепцию, весьма опасную для проводимой этими странами политики неинтервенционизма или невмешательства, характерной для “государств-банкротов” или “несостоятельных государств”.

Именно таким образом ОАГ вновь набирает силы параллельно с активизацией многостороннего обсуждения вокруг таких “осевых” тем, как демократия, терроризм и торговля наркотиками. Это ведет к уточнению концепции безопасности и, соответственно, права на вмешательство в дела третьих стран. Данный процесс развивается через постепенное присоединение американских государств к институтам, режимам и более или менее структурированным практическим движениям, а именно:

1. Комиссия по Безопасности Полушария, созданная в 1991 г.;

2. Совещания министров обороны;

3. Сотрудничество между ОАГ и ООН в Никарагуа и Гаити;

4. Борьба с наркотиками. При этом многостороннее сотрудничество оказалось малоэффективным, так как все предложения сводились к милитаризации отношений между США и их южными соседями. Не смотря на давление, большая часть этих стран по-прежнему высказывается откровенно против использова-

ния вооруженных сил в борьбе с этим видом международного криминала.

5. ОАГ, которая вновь обрела силу благодаря действиям, предпринятым в защиту демократии.

Декларация о коллективной защите демократии или Декларация сантьяго 1991 г. указывает на тесную взаимосвязь между региональной безопасностью и демократической стабильностью.

В 1997 г. была осуществлена реформа Хартии ОАГ, ратифицировавшая Вашингтонский Протокол 1992 г.

В соответствии с этим Протоколом Организация имеет право приостановить членство любого из входящих в нее государств, если там произошел государственный переворот, вследствие которого было свергнуто демократически избранное правительство.

В 2001 г. была принята Межамериканская демократическая хартия, взявшая под свой контроль защиту демократии, а в 1990 г. был создан Союз развития демократии.

6. Регионализация собственной безопасности на международной арене, где ООН так и не сумела исполнить роль, которая возлагалась на эту организацию в период после окончания холодной войны, из-за обилия нерешенных проблем, не вылилась в создание соответствующих механизмов в американском регионе.

Несогласие большинства по вопросу об использовании вооруженных сил для решения неспецифических проблем, то есть вне традиционных военных конфликтов, является одной из причин этого феномена.

7. Большее значение, придаваемое этими странами решению насущных проблем экономического и социального развития, что, в конечном итоге, противоречит политике Соеди-

ненных Штатов, нацеленной на неолиберальные экономические реформы (Вашингтонский консенсус), борьбу с терроризмом и торговлей наркотиками и защиту демократии.

8. Осевая тема Межамериканской встречи в верхах (ноябрь 200 г.) Мар-дель-Плата, Аргентина, предложенная страной-хозяином форума по договоренности с другими государствами, уже вызвала разногласия с Соединенными Штатами.

Тема сформулирована следующим образом: "Создавать рабочие места, чтобы противостоять бедности, и укреплять демократические формы правления".

В области экономики процесс развития экономической политики **В**АН МЕРКОСУР, да и всей остальной Латинской Америки, обусловлен и определен их более или менее добровольным присоединением к Вашингтонскому консенсусу.

Подразумеваемая под этим абсолютная готовность подписаться под неолиберальными принципами вызвала серьезные социальные последствия и ослабила главные пружины государственной власти, что, в конце концов, плохо сказалось на начавшемся было экономическом росте, замедлив его темпы.

Главной антитезой Вашингтону стал Консенсус Буэнос-Айреса, подписанный 16 октября 2003 г. президентами Аргентины и Бразилии. Он определил некоторые направления действия, подразумевающие решительный импульс для развития процесса региональной интеграции с участием гражданского общества, использование государственной политики для роста и равного распределения доходов, продолжение в

рамках МЕРКОСУР переговоров по созданию АЛКА и отказ от односто-

ронного использования власти, несовместимый с принципами ООН.

Несмотря на все трудности, вызванные девальвацией 1999 г. в Бразилии и последовавшим за ней аргентинским дефолтом, МЕРКОСУР выжил и остался главным интеграционным проектом Латинской Америки.

Некоторые его недостатки и несовершенства вполне сопоставимы с положительными изменениями, произошедшими в экономике стран Южного Конуса за последние три года. В настоящее время видно, что поведение основных изменяемых показателей отвечает надеждам латиноамериканских стран на гармоничное экономическое развитие. Это дает новые возможности для того, чтобы страны, являющиеся действительными и ассоциированными членами МЕРКОСУР (в общей сложности 10 государств Южной Америки) предприняли усилия, направленные на достижение взаимной конвергенции и устранение асимметрий и разногласий, замедлявших в последние годы динамику интеграционного процесса.

Образование Южноамериканского союза не должно отвлечь страны-члены МЕРКОСУР от их изначальной цели, а, напротив, должно подтолкнуть их к поиску ускоренных механизмов региональной интеграции. В свою очередь, отношения с внешними партнерами (странами или блоками) могут соответствовать функциональным интересам каждого Государства, участвующего в интеграционном процессе, и, в конечном итоге, способствовать усилению всего блока в целом. В противном случае будет наблюдаться процесс развала из-за утраты изначальных целей и выбора альтернатив, пусть и отчасти позитивных, но не вписывающихся в рамки поиска большего политического суверенитета, экономической независимости и социальной справедливости, которых стремятся достичь страны этого региона.

Примечания

¹ Diario “El Cronista Comercial”. “El Crecimiento agrícola favorece la reducción de la pobreza”. Dr. Alieto A. Guadagni. Buenos Aires, Argentina. 09/08/05.

² Centro de Economía Internacional. Cancillería Argentina. Seminario Internacional “Los Nuevos Desafíos para la Integración Comercial”. Centro de Economía Internacional – Cancillería Argentina y Banco Interamericano de Desarrollo. 2 y 3 de octubre de 2002. Panel: “Las perspectivas del ALCA”.

Социально-психологические причины профессиональной неудовлетворенности педагогов

Ольга Михно,

ведущий психолог группы профессионального психологического отбора Московского высшего военного командного училища

Социальный аспект феминизации сферы образования

Сложная социально-экономическая ситуация, в которой оказались российская наука и образование, отсутствие государственной политики поддержки образования, падение престижа профессии педагога ведут к оттоку интеллектуальной элиты.

Постоянно изменяющийся социально-экономический фактор формирует достаточно трудные условия, в которых работают образовательные учреждения. Подорожание транспорта, коммунальных услуг и прочие проблемы социально-экономического и бытового характера сразу же вызвали переход педагогов, особенно педагогов-мужчин, в другие отрасли, чаще всего в коммерческие структуры.

История женского труда красноречиво свидетельствует, что те сферы деятельности, которые становятся малопрестижными и низкооплачиваемыми, постепенно феминизируются. В нашей стране к середине 60-х

годов рост уровня образования женщин привел к увеличению их численности в науке и сфере образования. Постепенно стали “женскими” гуманитарные науки, а вслед за ними увеличение численности женщин произошло и в технических науках, а также в таких отраслях знания как медицина, биология, химия.

В 80–90-х годах темпы этого роста были очень значительны. Так, в 1988 г. по отношению к 1961 г. количество женщин, работающих в науке, выросло в 4,7 раза, а в 1991 г. их число составило уже 51% от общего числа работающих¹.

По некоторым оценкам, в 2000 г. женщины-ученые составили 63% от всех научных сотрудников². Если же говорить о среднем образовании, то женщины составляют здесь подавляющее число педагогов.

Процесс феминизации науки и образования протекает стихийно: нет научно разработанной и обоснованной методики для определения оптимальной половозрастной структуры научных и учебных подразде-

лений, которая обеспечила бы максимально эффективный процесс обучения и воспитания. Однако женщины являются группой специалистов, имеющих свои специфические проблемы, поэтому их социальное и профессиональное самочувствие должно стать объектом научного анализа, в частности, социологических и психологических исследований.

Специального изучения требуют статусно-ролевые отношения, ценностные ориентации, способы адаптации женщин-педагогов, определение их

специфических проблем в процессе самореализации, выявление причин неудовлетворенности работой, барьеров на пути профессионального роста, особенности влияния профессиональной деятельности на внутрисемейные отношения. Для этого было проведено социально-психологическое исследование, в котором приняли участие педагоги общеобразовательных школ Москвы и Московской области, а также члены их семей. В табл. 1 приведены социально-демографические характеристики выборки*.

Таблица 1

Социально-демографические характеристики выборки

Возрастные группы, лет	% от числа опрошенных	Стаж работы	% от числа опрошенных
До 30	6	1–5	4
31–40	40	6–10	18,9
41–55	38,5	11–20	67,4
56 и старше	15,5	Свыше 20	9,7
Семейное положение		Наличие детей	
Не замужем	40,2	Есть дети	78
Замужем	59,8	Нет детей	22

Социально-экономическое положение, проблема вторичной занятости

Для оценки социально-экономического положения был проведен социологический опрос.

Опрос показал, что большинство респондентов (72%) считают себя малообеспеченными, как среднее оценили свое материальное положение 23%, обеспеченными считают себя всего 5% опрошенных.

За последний год материальное положение осталось на прежнем уровне у 67%

респондентов, 15% опрошенных отмечают небольшое улучшение своего благосостояния, у 13% оно немного ухудшилось, у 5% ухудшилось существенно.

Больше половины респондентов (56%) имеют постоянную дополнительную работу, иногда и в нескольких местах.

Значительная часть женщин-педагогов, имеющих вторичную занятость (44%) работают в негосударственных организациях, коммерческих, частных структурах.

* Исследование проводилось на базе Московского Государственного Открытого Педагогического Университета им. М.А.Шолохова.

В исследовании приняли участие 219 педагогов школ Москвы и Московской области. Из них 123 педагога – с вторичной занятостью.

46% вторичнозанятых работают по совместительству в бюджетных образовательных учреждениях (в частности, в сфере дополнительного образования), 10% занимаются репетиторством.

Более высокий уровень включенности в сферу дополнительной трудовой деятельности наблюдается у женщин-педагогов в возрасте до 30 лет и в возрастной группе 31–40 лет.

Вторая постоянная работа является потенциальным источником серьезных проблем, особенно для семейных женщин, так как подавляющее их число замужем и с детьми. Постоянная занятость семейных женщин повышает риск возникновения семейных конфликтов, включая детско-родительские отношения.

Одна из проблем вторичной занятости женщин-педагогов связана с вопросом повышения их профессиональной квалификации.

Результаты опроса показывают, что большинство респонденток, работая в других местах, не продолжают свою профессиональную деятельность: у 73% вторичнозанятых дополнительная работа не требует той профессиональной квалификации, что основная деятельность.

У 15% подработки лишь частично связаны с имеющейся квалификацией, и только у 12% они связаны с основной профессиональной деятельностью.

Таким образом, для подавляющего большинства женщин-педагогов дополнительная работа является просто источником дохода и не способствует росту их профессиональной квалификации.

Респонденткам также был задан вопрос о соотношении заработной платы, получаемой по основному ме-

сту работы в школе, и заработков от дополнительной работы. Такое соотношение позволяет дать оценку материальной эффективности подработок в сравнении с основным заработком.

Для 50% опрошенных дополнительные заработки носят действительно дополнительный характер и составляют незначительную часть доходов (около 25% от общего дохода).

Основным источником дохода дополнительные заработки являются для 37% вторичнозанятых. В эту группу вошли педагоги, занимающиеся репетиторством, и подрабатывающие в коммерческих организациях.

13% педагогов затруднились ответить на вопрос, поскольку их дополнительная работа носит нерегулярный характер.

Таким образом, вторичная занятость дает женщинам-педагогам больше уверенности в жизни, и, прежде всего, это связано с вопросом материального обеспечения себя и своей семьи, а не с профессиональным самосовершенствованием и карьерным ростом.

Сфера науки и образования в настоящее время является в определенном смысле зоной социального риска: идут бесконечные разговоры о сокращении штатов, финансировании, о закрытии ряда образовательных учреждений, в том числе и общеобразовательных и учреждений дополнительного образования. В целом, это не способствует жизненному оптимизму работников сферы образования, вынужденных искать применение своих способностей в других областях.

Психологические предпосылки профессиональной неудовлетворенности педагогов

Социальная сфера не является единственным источником профессиональной неудовлетворенности педагогов.

В настоящее время в обществе существенно возросли требования к профессионализму педагога. Немалые резервы повышения эффектив-

ности деятельности педагога заложены в “личностной составляющей”, а именно в психолого-педагогических особенностях педагогов. Комплекс требований, предъявляемых педагогу обществом, часто идет вразрез с восприятием и оценкой педагогами самих себя. Будучи прекрасными специалистами, педагоги за годы работы накапливают множество психологических проблем, решить которые самостоятельно они не в состоянии.

Для исследования профессионально-личностных особенностей педагогов проведен социологический опрос.

Результаты исследования* показывают, что большинство респондентов (52%) основные трудности, возникающие в педагогической деятельности, видят в себе, а именно: в недостаточных собственных знаниях, умениях, навыках практической деятельности, в недостаточном понимании ситуации и неумении найти быстрое и правильное ее решение.

30% респондентов главную причину психологических проблем видят в низком уровне развития профессионального самосознания.

Для 18% основные трудности заключаются в межличностном взаимодействии с социумом.

Теория свидетельствует, что психологической предпосылкой развития профессионального самосознания человека является конструктивное преодоление им трудностей (социально-экономических и психологических), препятствующих тем или иным видам деятельности, поведенческим актам и способам самореализации.

Результаты исследования показали, что только 6% опрошенных женщин-педагогов

по своим психологическим характеристикам способны эффективно преодолевать трудности в разнообразных жизненных сферах, а 47% опрошенных педагогов имеют серьезные нарушения в производственных и межличностных отношениях, при этом еще 50% женщин-педагогов имеют проблемы в сфере семейных отношений.

Работы, посвященные проблеме кадровой политики в образовании, в частности психологические аспекты изучения личности современного педагога, свидетельствуют, что в сфере образования задействован высокий процент женщин-педагогов с истероидными чертами характера³. Для них характерны демонстративное поведение, излишне эмоциональное реагирование на внешние раздражители, несдержанность, повышенная конфликтность, вспыльчивость, злопамятность и пр.

Результаты настоящего исследования показали, что женщины-педагоги отличаются повышенной тревожностью, эмоциональной неустойчивостью, слабым самоконтролем и неуверенностью в себе.

Самооценка большинства из них снижена (в среднем у 50% респондентов).

Адекватной самооценкой обладают только 34% педагогов.

16% женщин-педагогов характеризуются неадекватно высокой самооценкой.

Неадекватная самооценка и негативное самоотношение, а также низкий уровень саморегуляции обуславливают психологические трудности общения, с которыми, по результатам опроса, сталкиваются женщины-педагоги. Кроме того, существуют

* Исследования профессионально-личностных особенностей педагогов проводились на основании методики “Уровень субъективного контроля” *Е.Ф.Бажина, Е.А.Голькиной и А.М.Эткинда*; 16 – РР опросник” *Р.Кэттелла*, “Исследование самооценки” *Л.Анн* и “Самооценка эмпатических способностей” *А.Мегрэяна и Н.Эпштейна*.

аффективные трудности общения – неумение одобрять, поддерживать, эмоционально оценивать, свидетельствующие о низкой эмпатии* личности.

Результаты исследования выявили 20% респондентов с высоким уровнем эмпатии, который свидетельствует о повышенной чувствительности, эмоциональной и психологической нестабильности респондентов.

57% женщин-педагогов показали нормальный уровень эмпатии, и 33% респондентов отличаются крайне низким уровнем развития качества.

Нарушения в процессах профессионального самосознания и общения приводят к снижению статусно-профессиональных требований женщин-педагогов к себе, своим колле-

гам, и, как следствие, к снижению планки самоудовлетворенности.

Современные педагоги меньше стремятся к глубокому пониманию идей, поисков, выводов современной психологической и педагогической науки и практики. Это ведет не только к негативным последствиям в организации учебно-воспитательного процесса, но и к незаметному превращению педагога в “чернорабочего” умственного труда. Деятельность педагога постепенно утрачивает такие признаки творчества, присущего интеллигенции, как обновление знаний, постоянное расширение профессионального и общего кругозора, наличие творческих элементов в профессиональной деятельности.

Психологические особенности семей педагогов

В сложившихся социально-экономических и психологических условиях жизнедеятельности женщин-педагогов немаловажной является проблема семейных и детско-родительских отношений.

Социально-экономические и социокультурные преобразования в стране стали причиной неблагоприятной эмоциональной ситуации во многих семьях педагогов, связанной с неудовлетворенностью родителей своим статусно-ролевым положением, неуверенностью родителей в будущем своих детей и переосмыслением базовых ценностей.

Психолого-педагогические особенности детско-родительских отношений исследовались** в семьях, в

которых женщины-педагоги имеют вторичную занятость. Поскольку, как показал социально-демографический анализ, эта группа в основном представлена педагогами в возрасте 30–41 лет, то большинство детей в этих семьях – подростки в возрасте от 14 до 17 лет.

На рис. 1 представлены результаты исследования стилей детско-родительских отношений в семьях педагогов.

Результаты показывают, что для большинства семей педагогов характерен авторитарный стиль детско-родительских отношений (56%), который отличается стремлением родителей к абсолютной власти в семье.

Для 34% семей характерна повышенная моральная ответственность. В этих семьях

* Эмпатия (сопереживание) – постижение эмоционального состояния ... другого человека. Способность человека к произвольной эмоциональной отзывчивости на переживания других людей. (Словарь практического психолога / Сост. С.Ю. Головин. Минск: Харвест, 1998. С. 784).

** Исследования проводились на основании методик “Анализ семейного воспитания” Э.Г.Эйдемиллера и “Опросник родительского отношения” А.Я.Варга и В.В.Столина.



Рис. 1. Детско-родительские отношения

женщины-педагоги имеют вторичную занятость и дети, в целом, предоставлены самим себе. Соответственно на них перекладывается груз ответственности за домашнюю работу, присмотром за младшими детьми (если они есть) и пр.

В 10% семей женщины-педагоги склонны к гиперопеке детей, лишении их самостоятельности, независимости.

На рис 2. представлены результаты исследования типов родительского отношения к детям в семьях педагогов.

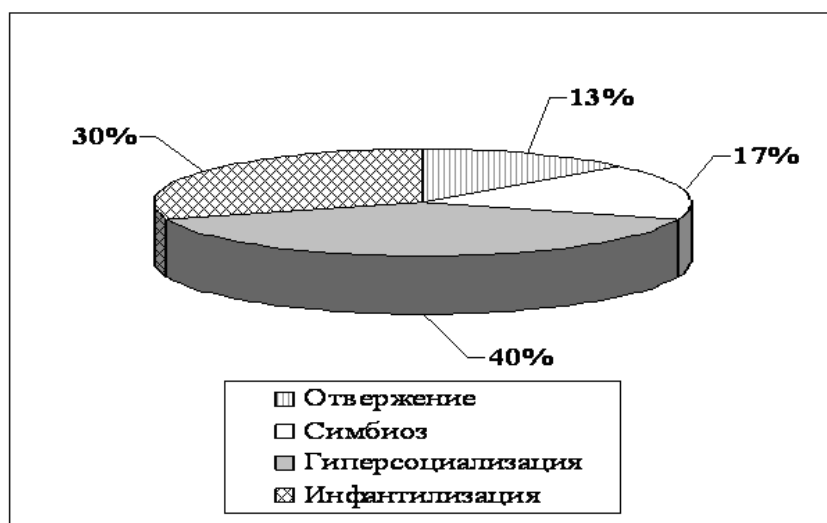


Рис.2. Типы родительского отношения к детям в семьях педагогов

Большинство женщин-педагогов (40%) склонны к гиперсоциализации детей, то есть предъявляют им повышенные требования и моральные обязательства.

Это связано с проблемой вторичной занятости матерей: часть ответственности за дом и семью перекладывается на подростков, тем самым женщины освобождают себя от домашних хлопот, а повышенные моральные требования, по мнению женщин-педагогов, формируют необходимый уровень самостоятельности подростков, который позволяет матерям меньше беспокоиться о них.

Вместе с тем, 30% педагогов склонны к инфантилизации подростков, а 17% к симбиотическому единству с ними.

Это свидетельствует о неуверенности педагогов, страхе за подростков, или поиске родителями эмоциональной и моральной поддержки у своих детей.

Еще 17% женщин-педагогов отвергают подростков, что, в целом, объясняется неблагоприятной психологической семейной обстановкой. Это, в основном, неполные семьи, где женщины имеют вторичную занятость, а подростки предоставлены самим себе.

Многие из них отличаются неуспеваемостью, нарушением социальной адаптации

(имеют приводы в милицию за правонарушения) и пр.

Результаты исследования говорят об отсутствии таких детско-родительских отношений в семьях педагогов, которые свидетельствовали бы о позитивном интересе родителей к своим детям, или социальной желательности.

Результаты психологического исследования свидетельствуют о взаимосвязи профессионально-личностных особенностей педагогов и детско-родительских отношений. Авторитарность в отношениях с детьми и излишняя требовательность к ним, в основном, характерны для женщин-педагогов с высокой способностью к преодолению жизненных трудностей, неадекватно высокой самооценкой и низким уровнем эмпатии. Напротив, чем выше уровень эмпатии, ниже самооценка и меньше стремления к достижению социальных успехов, тем больше женщины-педагоги стремятся к опеке и лишению независимости своих детей.

В целом можно отметить, что данные исследования объективно отражают ситуацию с карьерой женского педагогического состава в России.

Среди причин, которые более всего снижают удовлетворенность работой в школах, на первом месте оказались экономические факторы, и, прежде всего, отсутствие материальной заинтересованности педагогов. Необходимо особое внимание обратить на два фактора: несоответствие образовательного уровня педагога с существующей в настоящее время его статусно-ролевой позицией в обществе и их растущую вторичную занятость, которая не способствует сохранению сил и времени для основной работы и семьи.

Примечания

¹ Мирская Е.З., Мартынова Е.А. Женщины в науке // Вестник Российской Академии наук. 1993. Т. 63. № 8. С. 698.

² Беляева Г.Ф., Горикова И.Д. Профессиональная карьера женщин-преподавателей и научных работников высшей школы // Материалы круглого стола "Женский вопрос накануне XXI века". Центр социологических исследований МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2005.

³ Пищулин Н., Пищулин С. Маркетинговый мониторинг образования. М., 2000. Т. 2. С. 124.

Александр Бовин – гражданин и профессионал

Алексей Арбатов,
член-корреспондент РАН

Александр Евгеньевич Бовин, несомненно, один из самых ярких и интересных людей, выражаясь языком Тацита, “периода застоя и упадка” Советской коммунистической империи. Его многогранной личности посвящена книга воспоминаний его друзей, коллег и соратников: “Воспоминания об Александре Бовине. Политик, журналист, дипломат”.

Вся книга проникнута искренней симпатией, уважением, теплыми дружескими чувствами и глубокими оценками профессиональных и политических черт этого незаурядного человека. Именно человека, поскольку его человеческая фактура никого не могла оставить равнодушным.

Колоритная личность его была притчей во языцех при жизни и осталась в многочисленных мифах и легендах после смерти.

“Александр Евгеньевич Бовин один из самых ярких, самых колоритных, самых личностных людей, которых принято называть шестидесятниками, – пишет Владимир Лукин. – Он ворвался в активную творческую и политическую жизнь нашего общества полный молодого энтузиазма. Будучи человеком незаурядных дарований, человеком боль-

шого, светлого, явственного ума, человеком с огромной энергией и работоспособностью, он, конечно, стремился (и имел для этого все основания) внести уникальный вклад в общество, в его тогдашние основные базовые принципы и идеологические ценности.

Надо сразу сказать, что он их разделял и верил в них.... При этом он быстро понял, что в нашем обществе очень много плохого, очень много несовершенного, лицемерного и такого, которое ведет государство и народ в тупик. У него хватило ума, мужества и таланта не только говорить об этом, но и делать всё возможное для выправления ситуации. Невзирая при этом на вполне

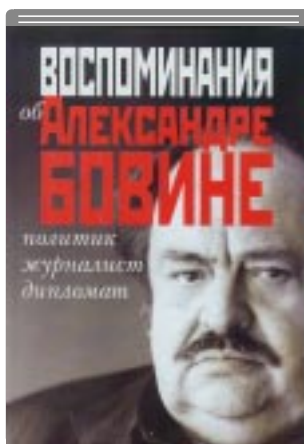
предсказуемые последствия такого поведения, в частности со стороны высших руководителей страны”. (С. 423–424).

О ярких личных качествах Бовина пишут все авторы книги.

Вот еще одна, наиболее красочная характеристика, которую дает Александр Пумпянский: “Юрист, парткарьерист, спичрайтер и тайный советник вождей, политический обозреватель, дипломат, вновь политический обозреватель.

Это все о нем – об Александре Бовине. Как говаривали при коммунизме, этапы большого пути.

Растинька из Ростова, мушкетер-бузотер, московский Гаргантюа – гроза и слава домжуров и домлитов, неутомимый поко-



ритель Шампани и Пельмени, философ-жизнелюб...

И это все тоже о нем, об Александре Бовине.

Тонкий толстяк, еретик при дворе, нонконформист-царедворец, мыслитель в царстве мертвечины, обаятельный доктинер-экспериментатор, в том числе на собственной шкуре...

И это тоже все о нем, об Александре Бовине". (С. 236).

Но все эти качества были, скорее внешней стороной Бовина, в известном смысле его стилем-бравадой, под которым скрывалась сложная, тонкая и весьма уязвимая натура.

"Чем больше я узнавал Бовина, тем меньше оставалось от первого впечатления – веселого балагура и остряка, – пишет Георгий Арбатов. – Открывался серьезный, глубокий человек, прекрасно эрудированный, большой труженик.

Став аспирантом-заочником философского факультета МГУ, он еще поступил в Ленинградский заочный политехнический институт.

Ума не приложу, как его на все хватало. И зачем второе образование, далекое от его интересов, при огромной повседневной загруженности? Смеялся: "Надо расширять кругозор!". (С. 36).

Расцвет практической политической деятельности Бовина пришелся, несомненно, на период его работы в 60–70 годы в ЦК КПСС в Группе консультантов Отдела под руководством Юрия Андропова.

Этот коллектив был тогда одним из немногих "оазисов" относительно свободной и вполне творческой мысли в жестко регламентированной и идеологизированной системе высшей власти СССР. Почему она возникла именно тогда и именно там – это вопрос серьезного политологического исследования. Возможно, расширявшийся разрыв между, как сказали бы сейчас, "виртуальной действи-

тельностью" официально принятой и обязательной системы взглядов на советское государство, общество и окружающий мир, с одной стороны, и реальным положением дел – с другой, все сильнее ощущалось наиболее просвещенными советскими руководителями и внушала им тревогу. Как и растущая пропасть между чаяниями народов советской империи и интересами, политическим курсом партийно-хозяйственно-военной номенклатуры.

Как отмечает Андрей Кончаловский, "...в аппарат ЦК, в принципе, случайных людей не пускали... Абсолютно армейская дисциплина, отсутствие малейшего свободного мысля: среди аппарата ЦК невозможно было найти человека, который бы не контролировал каждого своего слова.

Но мне посчастливилось узнать людей совсем других...

Бовин выделялся даже на фоне всех этих внутренне свободных, духовно укрепленных людей...

С одной стороны, Бовин был абсолютно божественный человек, с бесконечным шампанским, ресторанами, женщинами. Но с другой – он напрямую общался с Брежневым, не боялся возражать ему, доходило и до того, что он готов был выложить на стол партбилет.

От него веяло смелостью, широтой, каким-то, я бы даже сказал, ухарством, он был совершенно равнодушен к своему номенклатурному положению и всем дарованным им привилегиям" (С. 136–137).

Этот маленький коллектив, вспоминает Александр Берков, хотя и был закрыт от внешней среды, генерировал огромную интеллектуальную энергию и формулировал чуждые системе ценности и взгляды внутри этой системы, что не могло не влиять на ее эволюцию.

"Бовин и его друзья ни раньше, в начале своих карьер, ни позже – никогда не пели хором: "Мы гордимся общественным

строем". Ему, как и Арбатову, Бурлацкому и Иноземцеву, Шишину, Черняеву, Богомолову, Брутенцу, Шахназарову и Кудрявцеву, Лихачеву, не пришлось перестраиваться на ходу. Они всегда и резко высказывались против славословия "реального социализма" и третирования прав человека, против завалов на пути конвергенции, за что им конформисты прилепили клеймо "очернителей". Вопреки господствовавшей тенденции, они настаивали на расширении общественных связей в политике и науке, выступали за взаимодействие с пацифистскими кругами" (С. 457–458).

Многие авторы книги воспоминаний подчеркивают феноменальную работоспособность Бовина.

Например, Анатолий Черняев пишет "...Что бы и сколько бы ни написал тот или иной член бригады, все это сходилось к Александру Евгеньевичу. Он переделывал, переписывал, корректировал, объединял, "совокуплял" (его термин), придавая потребную заказчику и отвечающую обстоятельствам речевую форму, вкладывал при этом немало своего литературного таланта.

При всем своем на вид ироническом отношении к любому заданию на самом деле Бовин работал очень серьезно и ответственно. И выдавал "конечный продукт", который, как правило, мало менялся после коллективной читки в присутствии Брежнева" (С. 58).

Будучи вынужден работать внутри системы и приспособливаться к ее правилам и формам, он в то же время отличался принципиальностью, которая в ряде критически важных ситуаций толкала его на немалый по тем временам риск и стоила больших неприятностей.

Один такой момент был связан с событиями в Чехословакии в 1968 г.

Бовин не только был на словах против ввода войск, но и на деле попытался его предотвратить, написав соответствующую служебную записку Брежневу и доведя ее смысл до последнего, несмотря на то, что его

прямой начальник, Андропов, настоятельно рекомендовал этого не делать. "Мы с тобой не согласны, – сказал тогда Брежнев, – принципиально" (С. 47). По тем временам это была почти "черная метка".

Другой, не менее замечательный пласт его деятельности – это работа обозревателем газеты "Известия" и в программе "Международная панорама" на телевидении.

И там и там он сумел внести свой неповторимый флер большей объективности, свободы суждений, интересной и неказенной формы подачи материала.

"Бовин ломал каноны телевидения, – вспоминает Евгений Киселев, – Считается, что ведущему нельзя долго быть в кадре, выступать в роли "говорящей головы". Бовина же можно было слушать, не отрываясь, даже несмотря на то, что говорил он – в отличие от некоторых политобозревателей тех лет – отнюдь не поставленным голосом, неожиданно высоким для человека его комплекции.

Если другие ведущие просто читали в кадре заранее написанный, выверенный до последней запятой текст, то Бовин, казалось, размышлял вслух.

В этом была какая-то магия... Простыми, понятными словами, будничным тоном, без всякого пафоса он объяснял, что на самом деле происходит в мире и вокруг нашей страны. Казалось, будто он сидит не в студии, а за столом в какой-нибудь пивной и растолковывает все эти премудрые материи простым работягам, зашедшим после смены выпить по кружечке.

Но при этом он не опускался до заигрывания, пошлости, панибратства, нарочитой примитивности". (С. 249).

Еще одна яркая страница в жизни этого человека – дипломатическое поприще, пост посла в Израиле с начала 90-х годов, восстановления с ним дипломатических отношений после десятилетий разрыва.

“...Назначение Александра Евгеньевича чрезвычайным и полномочным послом в Израиль, — отмечал Егор Яковлев, — пожалуй, самое удачное кадровое решение Горбачева в бесконечной череде назначений, сопутствующих перестройке. Надо было найти для страны, которую прежде не терпели, за симпатии к которой преследовали, такую фигуру, которая сразу же заслужила бы полное признание. Мне дважды доводилось бывать в Израиле, когда посольство возглавлял Александр Евгеньевич, и пишу, не боясь хватить лишку, — Бовина там боготворили...” (С. 464).

Возвращение из Земли Обетованной в Москву во второй половине 90-х годов было для Александра Евгеньевича нелегким.

“Возвратившись на родину, Бовин оказался в совсем другой стране, чем та, из которой он несколько лет назад уехал, — пишет Георгий Арбатов. — Перемены эти были, в основном, не к лучшему.

Чехарда со средствами массовой информации сделала неясными, в частности, статус и судьбу “Известий”, куда, по идее, должен был вернуться обозреватель Бовин.

Велись с ним какие-то разговоры и о работе на третьем (московском) канале телевидения.

Он мог украсить собой и с честью справиться со многими ответственными должностями, тем более в условиях острого кадрового голода. Я имею в виду, конечно, голод на достойные кадры. Он мне на это ни разу не жаловался, даже намеками. Но думаю, что в душе он не мог не переживать.

А если бы и пожаловался, что я мог ему сказать?

Что после периода Горбачева у нас как-то вроде бы отпала нужда в опытных, умных и достойных кадрах?

В стране оказалось множество людей “без биографии”, “без прошлого”, без многих других, как будто бы абсолютно необходимых вещей, но готовых в любой момент занять любой пост, вплоть до должности премьер-министра. Думаю, что эта какая-то “неприкаянность”, вроде бы “не-

нужность” после возвращения из-за рубежа стоила Александру Евгеньевичу, всегда бывшему нужным и находившемуся в гуще событий, немало нервов и здоровья, сократила ему жизнь”. (С. 51–52).

Жизненный путь незаурядных, талантливых людей, как правило, бывает трудным, тем более — людей с “неэластичной” совестью, с твердыми убеждениями и идеалами. Часто она, к сожалению, бывает и короткой, как у Александра Бовина, который ушел в самом расцвете интеллектуальных и творческих сил, оплодотворенных изрядными профессиональными знаниями и политическим опытом.

Особенно сложной жизнь таких людей была в период застоя и упадка советской коммунистической системы. Тогда уже можно было, не боясь расстрела или тюрьмы, высказывать кое-какие “крамольные” мысли, но еще приходилось считаться с достаточно жесткими рамками дозволенного, пересечь которые можно было лишь с риском для карьеры, положения в обществе, статуса, влияния и материального благополучия.

Бовин несколько раз “нарушил правила” и за это пострадал: и во время чехословацкого кризиса 60-х годов, и при разрыве с Брежневым в 70-х, и в период отчуждения от Андропова в 80-е годы.

Но он же продемонстрировал, что и “за бортом” номенклатурного корабля можно оставаться самодостаточным со своими взглядами, ценностями и интересами, не вступая при этом на путь открытого диссидентства.

Он был одним из первых, кто доказал, что общество и государство меняются, и теперь уже сама система может пойти на мировую с отдельным индивидуумом, если этот инди-

видуум наделен столь выдающимися качествами.

После десятилетий сметающего все и вся на своем пути катка сталинизма уже это было маленькой революцией.

Путь открытой конфронтации с системой был по плечу немногим, тогда как бовинская линия стала примером для многих его последователей в политических, академических и журналистских кругах страны. Они своей деятельностью постепенно, эволюционным способом меняли характер системы, стараясь избежать губительных для России революций, всегда несущих разрушительную смуту и последующую реакцию. Они идейно подготовили смену общественной системы, и не их вина, что новое поколение политиков совершило эту смену обвальным, вполне традиционным российским способом.

В книге воспоминаний о Бовине рассказывается о многих его человеческих, профессиональных и политических качествах. В этих чертах как в капле воды отразилось и время, в которое жил и работал Бовин – крайне противоречивое, трудное, зачастую драматическое, иногда тягостное, но при этом исключительно интересное и поучительное для историков и политиков будущего. Наверное, не случайно, что большинство глав книги сами по себе являются прекрасными политико-историческими эссе, потому что их написали лучшие и талантливейшие люди России об одном из самых умных и талантливых из их числа.

Воспоминания об Александре Бовине. Политик, журналист, дипломат / Сост. В.Т.Захарько, С.Н.Кондрашова, Л.И.Шникарева. М.: Любимая Россия. 2006. – 536 с.

Истоки кремлевского церемониала

Кенеш Кулматов,
доктор исторических наук, профессор

Интереснейшее научное исследование И.Семенова “У истоков кремлевского протокола”, посвящено весьма актуальной в отечественной истории и до сих пор малоисследованной теме.

Действительно, в отдельных работах, посвященных истории и современному дипломатическому церемониалу и протоколу, как переводных – книги Э.Сатоу, Г.Никольсона Дж.Вуда и Ж.Серре, так и отечественных – Ф.Ф.Молочкова, А.Ф.Борункова, В.Н.Шевченко, П.Ф.Лядова, как правило, рассматривается, прежде всего, современная практика, а экскурсы в историю делают акцент в большей мере на то, каким был дипломатический церемониал и протокол при дворах западноевропейских монархов. В то же время такая интересная сфера как особенности протокола в России осталась недостаточно изученной.

Автор справедливо отмечает, что под разными углами этой темы касались многие известные исследователи русской старины – В.О.Ключевский, Н.И.Костомаров, С.М.Соловьев, И.Е.Забелин, Д.С.Лихачев, Л.А.Юзефович, Н.М.Рогожин.

Однако в книге И.Семенова предпринята попытка – и, похоже, достаточно удачная – собрать воедино многочисленные разрозненные сведения и нарисовать цельную картину зарождения собственного придворного посольского церемониала в

Кремле, восстановить для современного читателя формы и методы общения русских царей с иностранцами.

При этом данная тематика представляет, как думается, отнюдь не только исторический интерес.

Изучая тонкости того, как оформлялось официальное общение властителей Руси давних времен не только с полномочными представителями иностранных суверенов, но также и с бывавшими в стране иностранцами (купцами, путешественниками, мастерами-ремесленниками, лекарями и т.д.), вдумчивый исследователь может лучше понять далекие политические, экономические, культурные, психологические и прочие истоки сформировавшихся к настоящему времени норм и процедур, действующих в отношении официальных и иных “гостей” нашей страны.

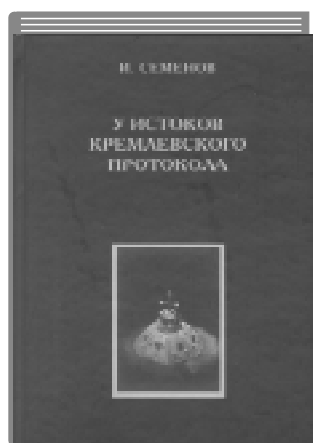
Невозможно в полной мере понять настоящее, не имея представления о прошлом. Рецензируемая книга призвана восполнить этот пока еще существующий пробел.

Начинает автор с рассмотрения самых ранних – с конца XV в. – истоков кремлевского дипломатического протокола, когда завершилось формирование независимого русского государства со столицей в Москве. Тогдашний посольский церемониал включал в себя порядок встречи иностранного дипломата на границе, сопровождения его до Москвы, въезда в Москву, пребывания в столице и приема у великого князя (позднее – царя), церемониал самого

приема, обеда в честь посла, переговоров с боярами, прощальной аудиенции у государя и отъезда посла на родину (С. 9). При этом пышность церемониала зависела и от ранга дипломата, и от того, откуда он прибыл, и с какой целью. При этом перед посольскими дьяками стояла важнейшая задача – “ни в коем случае не умалить достоинство московского самодержца. Большой ошибкой было воздать другим государям больше почета, чем они заслуживали” (С. 204).

Не только для историков, но и для исследователей геополитики представляет интерес приводимая автором примерная “степень значимости” зарубежных монархов для московского государя по состоянию на середину XVII в. (в порядке убывания): император Священной Римской империи, короли Польши, Англии, Швеции и Да-

нии, Генеральные штаты соединенных Нидерландов, короли Франции, Испании и Португалии, турецкий султан, персидский шах, крымский хан, калмыцкий хан и т.д. (С. 205–206). Автор приводит многочисленные “курьезные случаи”, связанные со спорами и недоразумениями касательно того, кто из сторон должен был первым сойти с коня и сесть на него, начать говорить, снять (или не снять) головной убор и т.п. Именно так, методом проб и ошибок формировался протокол, постоянно обрстая изменениями и дополнениями, как раз и призванными исключить такие досадные моменты, а за нару-



шение правил у посольских дьяков могли и “голову снять” (С. 9).

Церемонии приема иностранных представителей “должны были производить впечатление силы, могущества, богатства и процветания” (С. 41), то есть, как сказали бы сейчас, работали на имидж государства. Впрочем, все это было не только впечатлением. Тогдашнее русское государство действительно было достаточно сильным в военном отношении да и по богатству отнюдь не уступало ближним и дальним соседям, о чем свидетельствовали поистине царские подарки послам (драгоценности, меха и другие предметы роскоши). Здесь также не обходилось без недоразумений и даже обид.

Например, в 1490 г. Иван III вернул послу императора Священной Римской империи привезенные подарки из-за отсутствия в императорской грамоте титула “Государя всея Руси”.

Иван IV Грозный отказался принять у датских послов часы с “еретическими” знаками Зодиака, а в ответ на то, что крымский хан прислал ему “нож голый” (без ножен), оскорбился и, якобы, послал тому в ответ простой топор (С. 161).

Немалое место в книге занимает описание убранства дворцовых палат, где принимали иноземцев, нарядов, в которых их встречал самодержец и его двор, и, конечно, угощений, которыми их потчевали. Любопытно, что некоторые не самые привлекательные особенности этих приемов пережили века.

Так, в книге приводятся слова небезызвестного любителям русской истории имперского посла С.Герберштейна о том, что хозяева “не верят, что гости получили хороший прием и обильное угощение, если их не сделали пьяными”.

В итоге, например, в 1503 г. посол чешского короля “пьяный упал, расшибся и даже на следующий день не мог вести переговоров” (С. 11–112).

Первоначально иноземные послы лишь приезжали в Москву, гостили, вели переговоры и отбывали. На время пребывания они либо размещались в покоях, отведенных для них царем, либо даже селились в домах богатых москвичей. Лишь в XVII в., при царе Алексее Михайловиче был построен особый Посольский двор для иностранных послов. Но независимо от этого неизменным правилом кремлевского протокола на протяжении столетий было обеспечение нормальной, по тогдашним понятиям, деятельности иностранных посольств.

В книге приводятся длинные списки всяческой снеди и всякого иного “богатого содержания”. Немалое внимание уделено также и тому, как в Москве обеспечивали безопасность иностранных гостей от “лихих людей”, которых в то время немало можно было встретить на ночных улицах, и одновременно предохраняли их от “излишних” контактов с местным населением, а также мерам безопасности для самого царя и его представителей.

В понятие безопасности уже тогда входила не только охрана от вооруженных злоумышленников, по и предотвращение отравления или насыщения порчи.

Наши предки вполне понимали, что существуют и естественные причины недомогания и смерти: в 1680 г. царь Федор Алексеевич запретил появляться во дворце тем, у кого “в их домах были боли огневою или лихорадкою или оспою” (С. 180).

Обеспечивалась и, выражаясь по современному, информационно-пси-

хологическая безопасность – к концу XVII в. составили даже список “злых лайчивых слов”, которые запрещалось произносить не только в присутствии царя, но и “в его государеве дворе и в его государских палатах”.

При этом сюда относились не только известные современному читателю “нецензурные выражения”, но и такие казались бы безобидные как “сынчишко боярский”, “трус”, “отец твой лапотник”, “мартынушка мартышка” и т.п.

Разумеется, протокол касался не только встреч, приемом, пиров и быта.

Строгие правила регулировали собственно сам предмет общения: переговоры. Особенно трудно было вести переговоры в ходе “посольских съездов”, то есть не в Москве, а в каком-то приграничном городе. Сначала послам нужно было выяснить позиции противоположной стороны, а потом послать гонца – со скоростью лошади – в Москву и в ответ получить “наказ тайный”. Иными словами, возможность быстрого дипломатического маневра, пусть и по подсказке из центра, отсутствовала.

Впрочем, имели место случаи, когда сановники-переговорщики в отчетах писали “не против того, как говорено, прекрасно и разумно, выставляя свой разум за обманство, чрез что достать у царя себе честь и жало-

ванье большое”, а в случае обнаружения подлога “вину возлагают на переводчиков, будто изменю толмачат” (С. 67). Комментарии, как говорится, излишни.

Книга И. Семенова, конечно, могла бы стать более фундаментальным исследованием, если бы автор сам сознательно не поставил временные рамки – до начала эпохи Петра I, когда многое в дипломатическом церемониале и протоколе было резко изменено на западноевропейский лад. Возможно, было бы интересно провести сравнительный анализ соответствующих норм, действовавших при дворе русских самодержцев и их зарубежных венценосных “братьев” – как западных, так и восточных.

Не менее увлекательной могла бы быть задача, проследить далее вглубь истории истоки этих норм, – какие церемонии были характерны для Киевской Руси, что пришло с Запада, а что – с Востока. Но, видимо, не следует предъявлять такие требования и пожелания к книге, изданной в виде одного тома не столь уж большого формата. Уже проведенная работа позволила предложить читателям научное исследование, представляющее несомненный интерес.

Семенов И. У истоков кремлевского протокола. М.: Инкомбук, 2005. – 240 с.

Содержание журнала «Обозреватель—Observer» за 2006 год

ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

- Авксентьев В.** Северный Кавказ: реполитизация этничности и конфликтологические сценарии развития. № 7(19)
- Авксентьев В., Попов М.** Макросоциальные идентичности в России XXI века: конфликтность и векторы развития. № 8(17)
- Берков А.** ...И наступили будни. № 6(126)
- Богданов А.** Калининградский анклав – «витрина» России или таинственный остров в океане ЕС. № 4(47)
- Бойко Ю.** Эволюция национального самосознания. № 3(46)
- Бойко Ю.** Демократический авторитаризм – утопия или реальность? № 6(68)
- Бойко Ю.** Политика государств в информационной сфере. № 7 (42)
- Бойко Ю.** Власть и общество в контексте формирования национальной идеи. № 8(46)
- Вартанян Ф., Шаховский К.** ВИЧ-инфекция и проблемы национальной безопасности России. № 9(71)
- Габараев Б., Ершов В.** «Легко ли нам царям?!»: дилетантский анализ Трудового кодекса РФ. № 9(60)
- Габараев Б., Ершов В.** Антинациональная идея – «наше» телевидение. № 11(6)
- Гацко М.** Трансграничные угрозы безопасности России. № 12(17).
- Генрих Н.** Проблемы развития теории национальной безопасности. № 8(96)
- Герасимов В.** Система компетенционных принципов. № 12(33)
- Григорьева Ю.** Чечня вместо Ичкерии. № 6(85)
- Иванова С.** Национальная идея в политическом дискурсе России. № 6(59)
- Иванова С.** Региональные факторы межэтнических противоречий на Северном Кавказе. № 8(38)
- Извеков Н.** Послание Путина: геополитическая триада. № 6(6)
- Липатов В.** Политика государства в железнодорожном машиностроении. № 1(102)
- Максимов А.** Волга – Каспий: отступать дальше некуда. № 2(38)
- Морская О., Орлова Е.** Интеллектуальная собственность – важный ресурс нации. № 2(74)
- Муштук О.** «Одно окно» – столичная модель административной реформы. № 1(36)
- Муштук О.** Безопасность и охрана труда в частном секторе. № 3(71)
- Муштук О.** Коррупция в России: «демократическая» болезнь или системное качество власти. № 8(6)
- Муштук О.** Метаморфозы политической элиты России. № 12(6)
- Обухов С.** Семь угроз роспуска Думы (1994–2005 гг.). № 8(25)
- Павленко В.** Современный аспект советского опыта национально-государственного строительства. № 1(6)
- Павленко В.** Власть и оппозиция в России. № 6(16)
- Паргачёва И.** Проблемы формирования Совета Федерации России (1993–2000 гг.). № 1(21)
- Рогаткина Ф.** Проблемы урегулирования этнополитических конфликтов на Северном Кавказе. № 10(40)

* В скобках указаны страницы соответствующего номера журнала.

Сангулия М. Необходимость стратегии для России. № 3(65)
Семенов В. Власть и церковь в современной России. № 4(25)
Таранцов В. Имидж административной реформы и национальная безопасность России. № 1(29)
Таранцов В. Имидж политического лидера и национальная безопасность страны. № 2(91)
Тихонов А. Незаконная миграция – угроза России. № 3(52)
Тихонов А. Наркотики в войне против России. № 5(53)
Халидов Д. «Конструкция» власти на Северном Кавказе. № 2(60)
Халидов Д. Центр и Северный Кавказ: проблемы интеграции и развитие. № 10(26)
Часовой В. Экономическая безопасность и развитие лизинга. № 4(84)
Шатилов С., Павленко В. Имперская государственность: история и современность. № 2(6)
Шатилов С., Павленко В. Интеграция в контексте исторической преемственности. № 7(6)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Александров А. Пакистано-индийское ядерное противостояние. № 8(87)
Алчинов В. Международный опыт интеграции и СНГ. № 4(62)
Андреев Е. ФРГ: до и после выбора в Бундестаг. № 1(69)
Андреев Е. Объединение Германии и российско-германские отношения. № 5(18)
Андреюк В. Политика ФРГ в ирано-иракской войне. № 12(84)
Белоусова К. Глобальный контекст деконструкции. № 2(25)
Бойко Ю. Куда ведет право наций на самоопределение? № 2(18)
Бойко Ю. Национальная рефлексия как фактор внешней политики России. № 4(53)
Бойко Ю. Информационное противостояние в арабо-израильском конфликте. № 9(88)
Вылегжанин А., Зиланов В. Морской Шпицберген. № 10(64)
Григорьева Ю. «Третьи стороны» и региональные конфликты. № 2(32), № 3(92)
Гриценко Г. Толерантность в культуре мира. № 8(104)
Гришаева Л. Россия и ООН XXI века: новые приоритеты. № 5(63), № 6(102)
Гусев Л. Внешнеполитические приоритеты нового руководства Украины. № 5(81)
Гусев Л. Иран – Россия: что общего? № 1(74)
Дамаскин О. Политика нового правительства Германии. № 3(108)
Жильцов С. Украина после выборов. № 5(73)
Задохин А. Российско-германские отношения. № 1(65)
Задохин А. Албанское самоуправление в Косово. № 7(111)
Задохин А. Европейский путь Турции. № 10(79)
Извеков Н. Что такое «галицийский синдром»? № 9(99)
Козловцев А. Борьба с терроризмом в ФРГ. № 1(93)
Косухин Н. Африка: кризис однопартийных режимов и становление многопартийности. № 11(61)
Кубышина Г. Китай в условиях глобализации. № 11(69)
Кудряшова Ю. Турция и политика безопасности ЕС. № 12(91)
Кузьмин И. Германская политика Советского Союза в 1989 и 1990 годах. № 11(97)
Локшин Г. ООН и мы. № 3 (81)
Максимычев И. НАТО и Россия в начале третьего тысячелетия. № 9(78), № 10(54)
Никитин А. Германия в борьбе за природные ресурсы Африки. № 11(53)
Павленко В. Международные аспекты евразийской интеграции. № 3(6)
Патригнани Р.А. АЛКА и МЕРКОСУР в интеграционных процессах Латинской Америки. № 12(101)
Подолько Е. Китай как великая держава. № 2(83)

Подолько Е. Глобализация в китайской внешней политике. № 8(81)
Пономарева Е. Этнополитический конфликт в Македонии. № 5(98), № 6(109)
Рудов Г. Проблемы исламизации в Центральной Азии. № 7(94)
Тихонов А. Терроризм – взрывы, сотрясающие мир. № 6(97), № 7(104)
Тихонов А. Американская трагедия: реальность и вымыслы. № 9(105)
Уйсал Г. Проблемы Кипра в турецко-российских отношениях. № 10(85)
 Украина между СНГ и НАТО (круглый стол). № 7(86)
Фетищев Д. Евразийский регионализм: современный этап трансформации. № 5(92)
Черный В. Идеология столкновения цивилизаций как развитие идей классовой борьбы. № 9(28)
Черный В., Аляев А., Цыкало В. Россия в ОБСЕ: взгляд в будущее. № 7(61)
Шатиоров С., Павленко В. Международные аспекты евразийской интеграции. № 4(13)
Шатиоров С., Павленко В. Интеграционные процессы в Евразии. № 5(6)
Шатиоров С., Павленко В. «Большая восьмерка» и метаморфозы глобального управления. № 9(18)

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Гацко М. Внешние угрозы военной безопасности России. № 10(12)
Желтяков И., Гнидо А. Ядерные доктрины зарубежных государств. № 3(103)
Круглов В. В современном мире может выжить только сильная Россия. № 6(12)
Круглов В., Зиневич Н. Состояние и перспектива развития национальной ПРО США. № 12(79)
Круглов В., Лебедев А. Асимметричные меры обеспечения национальной безопасности России. № 3(32)
Николаенко В. Военно-политическая интеграция в рамках ОДКБ. № 1(58)
Павлушенко М., Смирнов А., Желтяков И. Воздушные операции Второй мировой войны – прообраз современных воздушно-наступательных операций. № 4(73)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Бойко Ю., Лебедев В. Преодоление конфликтов в замкнутых коллективах. № 5(27)
Габараев Б., Ершов В. Глобализация, ВТО и Россия: старая сказка про «вершки и корешки». № 6(28)
Джумов А. Формирование рынка капитала в национальной экономике. № 5(44)
Джумов А. Концептуальные основы становления планово-рыночной системы хозяйствования в экономике России. № 11(28)
Джумов А. Накопление капитала в российской экономике. № 12(25)
Каширин В., Каширина О. Философия экономики. № 1(78), № 2(52)
Комаров И., Максимов А., Ходкин С. Защита национальных интересов России в условиях ВТО. № 6(39)
Комоцкий Б. Идеино-политическая ориентация московского студенчества. № 12(54)
Львов Д., Чернов Ю. Народонаселение – стратегический параметр экономического роста. № 4(6)
Максименко Л. Методология стратегического планирования на предприятии. № 8(61)
Максименко Л., Березницкий А. Бизнес-план: информационно-методическое обеспечение. № 9(120)
Никоненко А. Федеральное казначейство в системе бюджетного федерализма. № 8(54)
Панасенко С. Развитие некоммерческого сектора в России. № 7(51)
Панасенко С. Основные проблемы управления НКО. № 10(95)
Сорокин К. Новые технологии и международные принципы работы таможни в СНГ. № 12(62)

Степушенкова Е. Водный налог и рентные платежи в водопользовании. № 12(44)
Толоконников А. Национальный и наднациональный уровни европейского антимонопольного регулирования. № 7(78)
Толоконников А. Правовое регулирование конкуренции в Европейском союзе. № 8(70)
Толоконников А. Запрет на ограничение свободы конкуренции в Евросоюзе № 12(70)
Чернов Ю. Стратегия управления инфляцией. № 7(28)
Чернов Ю. Проблемы народосбережения и экономические реформы. № 9(53)

ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Матюхин А. Западноцентризм русского либерализма. № 1(47)
Матюхин А. Анархизм либеральных реформ в России. № 4(101)

ПРАВО В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Галиахметова К. Развитие миграционного законодательства в РФ. № 12(40)
Гацко М. Внутренние угрозы безопасности России и задачи Вооруженных Сил. № 11(15)
Генрих Н. Законодательное обеспечение федеративных отношений в Российской Федерации. № 3(40)
Головин В. Нормативно-правовое регулирование деятельности ФСБ. № 3(57)
Головин В. Принципы деятельности ФСБ. № 4(89)
Григорьев И. Пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов. № 9(113)
Дамаскин О. Правовое обеспечение миграции в России. № 7(36)
Ившин И. Правовой статус Совета представительского управления компаний по законодательству Монголии. № 11(77)
Клячин В. Ядерная и радиационная безопасность России. № 9(38)
Мухаметшин Т. Правовое совершенствование финансовых рынков. № 1(88)
Мякенькая М. Особенности правового регулирования выпуска акций при учреждении российских банков. № 11(42)
Новикова С. Международно-правовой статус ЭЭС СНГ. № 10(72)
Рыкунов В. Правовая основа самоуправления в России. № 1(14)
Савин С. Правовые вопросы безопасности ГАС «Выборы». № 6(77)
Серета В. Управление силами обеспечения безопасности в ЧС. № 5(33)
Стариков П. Глобализация финансового пространства – вызов суверенитету государств. № 3(113)
Тимофеев С. Правовые особенности страхования банковских вкладов в России и за рубежом. № 11(35)

ИСТОРИЯ

Афанасьев В. Полководческое искусство Г.К.Жукова в битве за Москву. № 11(113)
Белов Д. Помощь граждан Великобритании Сталинграду (1942–1944 гг.). № 8(111)
Исаков А. Намерения и реальность. № 6(52)
Калинченко С. История научных организаций Северного Кавказа. № 6(119)
Максимычев И. Час нетопыря. № 3(18), № 4(32)
Самодуров И. Жалованные грамоты о хмельном на Руси. № 7(117)
Семенов И. Традиции кремлевского посольского обычая XV–XVII веков в современной протокольной практике. № 10(111)
Семенов И. Из истории российского дипломатического протокола. № 11(120)
Сидак В. Еще раз о «пакте Риббентропа – Молотова». № 1(110)
Хлобустов О. Фальшивка ли план Даллеса? № 1(105)
Хлобустов О. «...не по лжи!» № 2(111)
Цветков А. Органы безопасности в битве за Москву. № 11(105)

КУЛЬТУРА И ОБРАЗОВАНИЕ

Абель И. В сторону андеграунда. № 3(122)

Гнилов Б. Геополитика и «автономная» музыка. № 2(117)

Коновалова Л. Этническое возрождение и его влияние на социализацию личности. № 10(47)

Коновалова Л. Непрерывное образование в контексте гуманизации. № 11(90)

Максимова Е. Английский язык для деловых людей. № 5(112)

Михно О. Социально-психологические причины профессиональной неудовлетворенности педагогов. № 12(108)

Петрова Т. Тенденции развития современного образования. № 2(97)

Петрова Т. Модель дистанционного обучения информатике. № 5(108)

Серебряков Е. Совершенствование подготовки кадров для силовых структур России. № 11(22)

Серебряков Е., Королев С. Подготовка кадров иностранных спецслужб. № 10(100)

Щукина Н. Субъектная позиция курсантов. № 11(85)

ЛИТЕРАТУРНАЯ СТРАНИЧКА

Безрук В. Селигер. № 3(127)

Иванов В. Эхо войны. № 4(112)

РЕЦЕНЗИИ

Арбатов А. Александр Бовин – гражданин и профессионал. № 12(115)

Берков А. Роль религии в изменяющейся России. № 4(122)

Булыгина Т. Новые идеи и современный вызов глобализирующегося мира. № 8(123)

Дробан А. Размышления над главным. № 5(119)

Жданов Н. Новое в исследовании региональных конфликтов. № 4(126)

Иванова А., Матяш В. От Аденауэра до Шрёдера. № 7(124)

Извеков Н. "Прошлое может выстрелить из пушки в фальсификаторов истории". № 2(123)

Круглов В. НАТО, глобализация и международная безопасность. № 7(122)

Кулматов К. У истоков Кремлевского протокола. № 12(120)

Ли В. Метастазы коррупции в условиях глобализации. № 5(117)

Олейник А. На переломе эпох. № 8(118)

Рачин Е. Как уберечь Россию? № 1(120).

Рыжов О. Политическая модернизация России. № 5(125)

Хазанов А., Ушаков В., Марков К. Глобализация с человеческим лицом. № 10(122)

Шмелев М. Россия и Китай в XXI веке. № 1(123)

Шутов А. Политический анализ как искусство. № 4(119)

Поздравления с юбилеем журнала. № 9(5), № 10 (5)