

«Стратегия для России-2004: Вызовы глобального мира и модернизация страны»

Тезисы доклада Совета по внешней и оборонной политике

1. РОССИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РАЗВИТИЯ *

1.1. Тезисы развивают положения и выводы, содержащиеся в докладах СВОПа «Россия и процессы глобализации. Что делать?» и «Новые вызовы безопасности и Россия». Задача настоящих тезисов заключается в более развернутом представлении позиции членов СВОПа по ключевым вопросам модернизации страны и ее места в условиях глобализирующегося и быстро меняющегося мира. Особенностью представляемого доклада является то, что он подготовлен в условиях приближающихся выборов Федерального Собрания РФ и Президента РФ, что делает насущной активизацию широкой общественной дискуссии об итогах развития России за минувшее четырехлетие, а также о возможных приоритетах политики нации и государства в 2004–2008 гг.

СВОП не пытается предложить всеобъемлющей или партийной программы. Наша задача — стимулировать общественную дискуссию с максимально возможных независимых и надпартийных позиций.

СВОП отмечает значительный прогресс, достигнутый Россией при новом руководстве страны, признаваемый всеми. Однако объективно ее положение в мире остается неустойчивым.

Все это ставит на повестку дня формулирование новой стратегии для России, которая бы учла и продолжила импульс к модернизации, заданный первым сроком президентства В.Путина, и при этом придала бы развитию страны большие динамизм и эффективность.

1.2. Ситуация в российской экономике — далеко не блестящая, но лучше, чем была несколько лет назад. С 1999 г. темпы роста российского ВВП были выше среднемировых показателей. Хотя многие эксперты связывают этот рост преимущественно с высокими ценами на энергоносители и с импортозамещением после дефолта 1998 г., действовали и важные внутренние факторы развития. Следует учитывать, что из-за наличия большой «серой зоны» и несовершенства статистического учета, реальные размеры российской экономики, видимо, больше, чем это фиксируют статистические органы.

1.3. Валовой внутренний продукт, рассчитанный по текущему обменному курсу, сопоставим с голландским — порядка 350 млрд. долл. или 1,1% мировой экономики (США — более 10 трлн. долл.). В пересчете по паритету покупательной способности (ППС) рубля картина выглядит более благополучно — 1275 млрд. долл. в 2002 г. (2,6% от общемирового объема). Россия (по ППС) представляет собой 9-ю крупнейшую экономику мира (между Англией и Бразилией). По объему ВВП на душу населения Россия с показателем 8,9 тыс. долл. находится в середине шестой десятки стран в мире (сопоставимо с показателями Мексики или Ливана).

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Караганов С.А., Никонов В.А. (основной автор), Овчинский В.С., Рыжков В.А., Салмин А.М., Федоров А.В.

1.4. Россия улучшила свою кредитную историю, с 1998 г. обходится практически без внешних заимствований. За три последних года внешняя задолженность уменьшилась со 158,4 млрд. долл. (89,5% ВВП) до 123,5 млрд. (36,2%). Общий госдолг, включая внутренний с 2000 г. упал со 101,6% до 42,4% от ВВП. Положительное торговое сальдо России сохраняется: в 2002 г. экспорт составил 106,1 млрд. долл., импорт — 60,8 млрд. долл. В список пятисот крупнейших компаний мира входят четыре российских компании — «Газпром», «Юкос», «Сургутнефтегаз», «Лукойл». Корпорации РФ имеют наибольшее представительство в списке крупнейших компаний Восточной Европы — 36 мест из 100. При этом надо учитывать, что все компании России недокапитализированы. В 2002-2003 гг. сельскохозяйственном году Россия стала третьим в мире экспортером пшеницы после США и ЕС.

1.5. В 2001–2002 гг. Россия добыла более 15% от всей нефти стран-экспортеров и, с учетом природного газа, стала самым крупным поставщиком энергоносителей в мире. При этом Россия — единственная страна, которая может выступать в роли «нефтяного рефери»: она официально присутствует на встречах и экспортеров жидкого топлива, и потребителей. В мире все больше осознают, что Россия является более стабильным и надежным партнером в энергетической сфере, чем производители на Ближнем и Среднем Востоке.

1.6. От России по-прежнему в значительной степени зависят транзитные коридоры в Евразии, возникла возможность создания новых маршрутов, которые по политическим соображениям были невозможны во времена «холодной войны». Однако усилия по развитию транспортных путей — между Европой и Средним Востоком, проект транссибирской железнодорожной артерии, связывающей экономические гиганты Европейского Союза и АТР и других — упираются в существование сложившейся, привычной системы транзита; в особенности структуры торговли ведущих стран между собой, в которой преобладает высокотехнологичная продукция, не требующая больших объемов перевозок; неразвитость российской транспортной инфраструктуры. В стране плохие порты, изношенный флот и парк подвижного состава, нет ни одной автомобильной магистрали международного уровня (кроме окружной дороги вокруг Москвы).

1.7. В последние годы Россия продвинулась по пути интеграции в систему мирохозяйственных связей. В 2002 г. она была признана страной с рыночной экономикой ведущими экономическими игроками — Соединенными Штатами и Европейским Союзом, — что в принципе открывает более благоприятные возможности для выхода российской продукции на рынки Запада. Вместе с тем затягиваются переговоры о членстве в ВТО.

Согласно рейтингу конкурентоспособности Всемирного экономического форума («Давос»), по итогам 2002 г. Россия оказалась на 64 месте (из 80 стран), проигрывая таким государствам, как Болгария, Филиппины, Ямайка, Сальвадор, Перу и даже Колумбия. Аналогичный рейтинг Международного института развития менеджмента (IMD) ставит Россию на 43 позицию из 49 оцениваемых стран. Хуже всего в России, согласно этим оценкам, обстоят дела с защитой прав собственности, аудиторскими стандартами, состоянием банковской системы, бизнес-этикой, борьбой с отмыванием денег через банки. Индекс глобализованности (вовлеченности в мировую экономику, информационное пространство, международные и мировые дела), измеряемый ежегодно журналом «Foreign Policy» по 62 странам, в которых проживает 85 процентов населения Земли, отводит России только 45 место. В первую десятку она входит только по трем показателям — членство в международных организациях, участие в миротворческих операциях и количество посольств. По доле в мировой торговле, инвестициям у России 51-е место,

по международным перемещениям, пересечениям границ — 54-е; по числу пользователей Интернета, посещений серверов — 43-е.

Даже делая скидку на очевидную субъективность или даже предвзятость рейтингов, необходимо признать серьезность фиксируемых ими системных недостатков современной России, снижающих ее конкурентоспособность в условиях глобализации.

1.8. Россия не добилась сколь-либо существенных успехов в глобальной конкурентной борьбе за инвестиционные ресурсы. В 2002 г. иностранные портфельные инвестиции в Россию составляли 2,2 млрд. долл., а прямые — 2,6 млрд. долл. (для сравнения, Китай получил 52,7 млрд. долл. только прямых инвестиций). Потенциальных инвесторов как российских, так и зарубежных пугает отсутствие в РФ благоприятного предпринимательского климата: коррупция, чрезмерная бюрократизация хозяйственной жизни, вовлеченность госорганов в действия субъектов рынка, непрозрачная судебная система и т.д. Многие из заявленных и начатых реформ, способных создать благоприятный предпринимательский климат в стране, потеряли темп — реформы естественных монополий, жилищно-коммунального хозяйства, налоговая, банковская, правоохранительной системы и др. По-прежнему велика зависимость российской экономики от экспортно-ориентированных компаний, прежде всего — топливных, от конъюнктуры мирового рынка нефти. Большая часть капиталовложений по-прежнему поступает в добывающую промышленность, мультипликативный эффект воздействия который на другие отрасли существует, но относительно невелик. Беспокоит также замедление темпов экономического роста, продолжающееся старение производственных фондов, стагнация малого и среднего бизнеса.

1.9. В период президентства В.Путина была во многом восстановлена управляемость страной, произошла известная консолидация государственной власти, повысилась согласованность деятельности различных ветвей государственного управления. В России было восстановлено единое правовое пространство, региональные правовые акты были в основном приведены в соответствие с федеральными законами и Конституцией, возникли механизмы федерального вмешательства в дела регионов. Вместе с тем продолжались неоправданный рост госаппарата и усиление его бюрократизации, ослабла самостоятельность законодательной и судебной властей, выявился дефицит политической конкуренции на всех уровнях власти, произошла чрезмерная централизация финансовых потоков и процесса принятия решений, снизилась вертикальная политическая и социальная мобильность, местное самоуправление по-прежнему влачит жалкое существование. Совет Федерации при действующем порядке формирования не выполняет функцию полноценного представительства интересов избирателей регионов. Несмотря на подвижки в деле политического урегулирования конфликта в Чечне, военная операция там далека от завершения. Ослабление политической конкуренции содействует традиционной российской тенденции к стагнации и застою.

1.10. Стали увеличиваться оборонные расходы. Официально военный бюджет на 2003 г. составил 345 млрд. руб., что соответствует 11 млрд. долл. по обменному курсу (около 44 млрд. долл. по ППС, что в 4 раза меньше, чем у европейских членов НАТО и в 7 раз меньше, чем у США). Численность военнослужащих действительной службы составила чуть более 1 млн. чел., что меньше, чем в Китае, США, Индии и Северной Корее. Россия отказалась от военных баз во Вьетнаме и на Кубе, сохранив ограниченное военное присутствие (22 тыс. чел.) в Армении, Грузии, Молдове, Таджикистане, Украине. Кроме того, 7,4 тыс. российских военнослужащих участвуют в силах по поддержанию мира в Боснии, Косово, Грузии, Молдове. РФ занимает

второе место в мире по экспорту вооружений, являясь основным поставщиком современного оружия в две великие державы — Китай и Индию.

У России по-прежнему больше всех тяжелой наземной боевой техники, и она вторая в таких компонентах военной силы, как ядерное оружие, авиация, флот, космические аппараты. Страна обладает все еще многочисленными обычными вооруженными силами, однако они не модернизировались в течение более чем десятилетия и деградировали. В целом состояние Вооруженных Сил хуже, чем просто тяжелое. Стремительно увеличивается разрыв боеспособности вооруженных сил страны по отношению к армиям развитых государств. Отставание связано, во-первых, со структурой вооруженных сил; во-вторых, с качеством вооружения и военной техники; в-третьих, с интеграцией систем и средств космической и авиационной разведки, систем боевого управления, связи и в целом информационного обеспечения боевых действий; в-четвертых, с уровнем профессиональной подготовки личного состава.

Вооруженные Силы России оснащены современными образцами вооружения и военной техники немногим более, чем на 10-20%. Сегодня от 60 до 80% всей авиации требует ремонта, кораблей больше выводится из состава Флота, чем вводится в строй, а в воздушном пространстве России (ПВО) образовались громадные «черные дыры». В России еще сохраняется достаточный потенциал НИИ и КБ, которые способны разрабатывать перспективные образцы вооружения и военной техники, не уступающие, а в ряде случаев превосходящие лучшие зарубежные системы. Однако состояние их таково, что значительная часть предприятий выживает только за счет иностранных заказов.

Уровень расходов на одного военнослужащего (содержание, обучение, обеспечение) меньше, чем в любой из стран Запада в 10-15 раз. Моральное разложение офицерского корпуса перешло в фазу необратимых изменений, что позволило в последние годы большинству офицеров и генералов перейти в разряд достаточно обеспеченных людей, оставаясь на своих рабочих местах. Постоянное затягивание процесса перехода к комплектованию рядового и сержантского состава по контракту в лучшем случае угрожает консервации совершенно недопустимого состояния армии и флота с постоянными массовыми побегамися военнослужащих, ищущих защиту в комитетах солдатских матерей, с нецелевым использованием рядового состава, с недопустимо низким уровнем боевой подготовки. Непродуманные и плохо подготовленные «эксперименты» с переходом на контрактную службу в ВДВ только дискредитируют это необходимое направление реформирования вооруженных сил.

1.11. В годы президентства В.Путина произошли позитивные сдвиги в функционировании внешнеполитического механизма. В основном ликвидирована несогласованность деятельности ведомств в таких деликатных сферах, как торговля оружием, поставки ядерных технологий, маршруты транспортировки энергоносителей, поддержка тех или иных группировок в ключевых соседних странах. Россия обладает немалыми внутренними институциональными ресурсами, основанными на высоком профессионализме МИД, СВР, экспертно-аналитического сообщества. Однако по-прежнему стоит ряд вопросов, связанных с организацией межведомственного взаимодействия, функционирования механизма выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений. Внешняя политика во многом носила реактивный характер. В определенной степени эти недостатки компенсировались ресурсом исторического наследия: наличием политического класса, привыкшего мыслить глобальными категориями; граждан, считающих Россию великой державой; сохраняющемся в мире восприятии страны как важнейшего игрока в мировой политике, а также фактором обладания ядерным потенциалом.

1.12. Безусловна заслуга последних лет внешней политики В.Путина — стабилизация и укрепление международного положения России после зигзагов и поворотов предшествовавшего десятилетия. Причем это произошло по всем важным для нас направлениям — Запад, СНГ, Китай, Азия в целом. Достигнуто это почти полностью за счет верных и иногда просто виртуозных тактических ходов, которые, тем не менее, не снимают необходимости ответа на фундаментальный вопрос: о долговременной геостратегической ориентации России.

1.13. Россия в 2002 г. на саммите «восьмерки» в Кананаскисе впервые получила статус полноправного участника по всему кругу вопросов, включая и экономические. При этом нужно учитывать, что членство России в «G-8» носит характер своеобразного «аванса», рассчитанного на подтягивание России до наиболее развитых государств. РФ заключила соглашение о сотрудничестве с НАТО в формате «двадцатки», предусматривающее возможность совместной выработки решений по ряду важных, хотя и «низкопрофильных» международных вопросов. Стало регулярным проведение ежегодных саммитов Россия-ЕС. Все более зримую роль Россия начинает играть на саммитах организации Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Проявив сдержанность, российское руководство смогло избежать кризиса в отношениях с Западом в связи с выходом США из договора по ПРО, второй волной расширения НАТО, размещением американских военнослужащих в Средней Азии и Закавказье, военной операцией в Ираке. С подписанием Договора о сокращении наступательных потенциалов удалось спасти режим контроля над вооружениями как таковой.

1.14. Россия не располагает развитой системой экономических и военно-политических союзов. Укрепившееся за последние годы взаимодействие в рамках ЕврАзЭС, Договора о коллективной безопасности не обрело характера полноценных и обязывающих союзнических отношений. Вместе с тем, нет государств и их альянсов, целенаправленно проводящих антироссийскую политику. Отсутствие могущественных противников может быть более важным, чем наличие союзников. Россия не вовлечена прямо в чреватые военными столкновениями международные конфликты, внешние угрозы безопасности России незначительны. Возвращение России в мировую систему в качестве страны, способной поддерживать и развивать партнерские отношения с крупнейшими мировыми державами, открывает возможность серьезно воздействовать на положение дел во многих ключевых регионах мира (Корейский полуостров, Ближний Восток и т.д.), сохраняя или даже наращивая ресурс своего политического влияния. В мире выросло и понимание «негативных ресурсов» России, того, что от нее в огромной степени зависит поведение третьих стран, в том числе и подозреваемых в создании оружия массового поражения или террористической деятельности.

1.15. В последние годы имидж России за рубежом меняется в лучшую сторону. Это объясняется готовностью Москвы и столиц западных стран оставить в прошлом наследие «холодной войны», осознанием общности интересов в противодействии глобальным угрозам и многих базовых ценностей. За вступление России в НАТО осенью 2002 г. выступали 60% европейцев и 68% американцев. Отношение зарубежной прессы к России по-прежнему страдает предубеждением, однако восприятие нашей страны стало более спокойным (за исключением чеченской проблематики).

1.16. Современное российское общество, пережив стресс «потери страны», все еще не обрело полноценной национально-государственной идентичности и выбор политической, экономической, ценностной системы в полной мере еще не состоялся. Критерии консолидированной оценки элитой (не говоря уже об обществе) важнейших внешнеполитических событий, долгосрочные мировоззренческие ориентиры в общественном сознании отсутствуют. Общество спо-

собно спланироваться в знак протеста против того или иного международного события, но до сих пор проявляло равнодушие к каким-либо позитивным и содержательным целям. Гражданское общество развивалось слабо, чтобы стать весомым фактором внутренней или внешней политики.

1.17. В последние годы стала выравниваться демографическая ситуация, но тенденция к уменьшению населения не переломлена. Перепись населения 2002 г. установила, что в Российской Федерации проживают более 145 млн. человек (2,4% от числа жителей планеты), и это делает ее лишь седьмой наиболее населенной страной в мире. В том же году нас обошел Пакистан (145,5 млн. чел.), и шансов догнать его нет — в Пакистане в среднем рождается 503 ребенка на 100 женщин, а в России — 125 детей. Падение численности населения было бы еще более заметным, если бы не массовая миграция в Российскую Федерацию. По количеству въехавших в страну иммигрантов за последние годы мы заняли второе место в мире, отставая только от Соединенных Штатов и почти вдвое опережая Германию. Миграционного пополнения населения из стран СНГ (Казахстан, Узбекистан, Киргизия) Россия может ожидать до 2010-2015 гг., что позволит избежать резкого сокращения населения, которое, тем не менее, продолжится. Если, разумеется, миграция будет поощряться, а не ограничиваться.

Налицо острые социальные проблемы — теряющее конкурентоспособность в условиях глобального мира образование, низкое качество и нереформированность здравоохранения, архаичная система социальной защиты, мизерные пенсии, нарастающее имущественное расслоение при слабости среднего класса, рост наркомании, числа заболевших СПИДом.

1.18. Достаточно ограниченными являются ресурсы нашего культурного воздействия. Русский язык все еще пятый на планете (284 млн. чел.), однако число им пользующихся сокращается. Россия остается доминирующим культурным фактором в СНГ, но уже далеко не единственным и безусловным. В остальных странах российское влияние ограничивается тонким слоем интеллектуалов. На поле массовой культуры Россия все еще неконкурентоспособна. Хотя примечательно, что появились первые отечественные поп-исполнители, миллионными тиражами продающие диски и возглавляющие хит-парады на Западе или выдвинутые на премию «Грэмми».

1.19. Темпы развития информационной сферы в России резко выросли, но она все еще заметно отстает от развитых стран в уровне телефонизации, по числу пользователей Интернета и мобильных телефонов. Только начинает создаваться система собственного информационного воздействия на другие страны на новой, неидеологической основе.

1.20. Понеся ощутимые потери, отечественная наука, тем не менее, пока выживает на минимальном уровне. По индексу исследовательской активности, измеряемому количеством публикаций и их цитируемостью, Россия занимает 8-е место (3,5% всех научных публикаций в мире, что больше, чем в Австралии или Китае, но в 10 раз меньше, чем в США). При значительном снижении доли бюджетного финансирования немного увеличились расходы со стороны предпринимательского сектора, зарубежных источников, отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов, создаваемых при ведомствах. Начал формироваться частный сектор научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. «Утечка мозгов» приостановилась и даже начинает поворачивать вспять как из-за перенасыщения интеллектуального рынка западных стран, так и расширившихся возможностей для получения высокооплачиваемой работы в самой России.

1.21. *В настоящее время Российская Федерация является державой первого порядка по размеру территории, природным ресурсам, военно-стратегическим возможностям, политическому престижу, позициям в международных организациях, влиянию в СНГ. В то же время она оказалась государством второго порядка по степени развития экономики, включения в мирохозяйственную систему, качеству жизни, состоянию армии, участию в информационной и научно-технической революциях.*

Не являясь сверхдержавой, Российская Федерация способна выполнять роль одной из великих держав как в мировом, так и региональном (евразийском) масштабах, в создании и функционировании механизмов глобального управления.

Известный дефицит ресурсов может быть компенсирован правильной стратегией и политической волей.

1.22. *Главным в стратегии следующего этапа должна стать задача повышения конкурентоспособности России путем ее модернизации. Модернизация не может быть быстрой и эффективной в демократическом обществе. Два предыдущих успешных российских проекта модернизации — петровский и сталинский — были мобилизационными, осуществлялись методами репрессий внешнеэкономического принуждения, ответили на вызовы развития в среднесрочной перспективе, но не решили стратегической задачи — создания саморегулируемой экономической и политической системы с потенциалом устойчивого роста и адаптации.*

Эффективная модернизация России, а значит и подъем ее конкурентоспособности, означает реализацию известного набора реформ, многие из которых в заделе: правовая, налоговая, бюджетная, банковская, пенсионная, естественных монополий, социального страхования и медицинского обеспечения, фондового рынка, военная, образования. Все они могут рухнуть под тяжестью отечественной бюрократии — отсюда особая важность и срочность административной реформы и мер по борьбе с коррупцией. И все усилия по модернизации России пойдут прахом, если она вернется на самоубийственный путь конфронтации с ведущими странами мира.

Необходимо создание условий для более свободного предпринимательства. Тем, где не хватает сил рынка, их надо стимулировать методами классического государственного регулирования, включая индикативное, а не императивное планирование. Большой каталитический эффект для осуществления реформ имеет открытие экономики и вступление России во Всемирную торговую организацию.

Основная цель и одновременно метод модернизации — повышение капитализации отечественной экономики, являющийся в рыночных условиях наиболее обобщенным показателем эффективности. Это ключевое звено, за которое можно вытащить всю запутанную цепь социально-экономических, внутри- и внешнеполитических организационных и психологических проблем современной России.

★ ★ ★

2. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВА*

2.1. Правовой основой политической системы современной России остается Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. после острого политического кризиса в Москве, завершившегося расстрелом и роспуском Съезда народных депутатов, авральным формированием ряда новых партий, нового парламента, и в целом нового политического режима.

2.1.1. При разработке конституционного дизайна победившая часть политической элиты стремилась к утверждению своего доминирования с помощью трех практических мер:

- закрепления главенствующей роли президента в системе власти,
- отведения парламенту и политическим партиям подчиненной, вспомогательной роли,
- предоставления широких полномочий региональным элитам в обмен на их политическую лояльность.

Эти принципы, закрепленные в действующей конституции, предопределили политическое развитие России в 90-е годы.

2.1.2. Проявив готовность к жестким действиям и реализовав эти три принципа в Конституции и в политической практике, первый президент России по своему сумел решить проблему обеспечения политической стабильности. Страна более не переживала политических кризисов, сравнимых с теми, что происходили в августе 1991 г. или сентябре — октябре 1993 г. Правительство, формируемое единолично главой государства, стало лояльным президенту инструментом контроля над экономикой и характером реформ. Возможности парламента и политических партий влиять на политику и угрожать власти правящей группы были значительно уменьшены. Региональные элиты в критические моменты (как во время избирательной кампании по выборам Б.Ельцина на второй президентский срок) в основном оказывали поддержку правящей группе. Представлявший их интересы Совет Федерации успешно блокировал неприемлемые инициативы в принципе оппозиционному президенту Госдуме.

2.1.3. В то же самое время у избранной модели политической системы быстро выявились существенные, и при этом **системные**, пороки:

- потенциально полный президентский контроль над правительством, формируемым без учета итогов парламентских выборов, в значительной мере был девальвирован отсутствием пропрезидентского большинства в первой и второй Государственных Думах РФ. В результате многие из необходимых реформ годами не получали законодательного оформления и проводились (если вообще проводились) посредством президентских указов, а федеральные бюджеты принимались со значительным дефицитом, что в значительной степени предопределило финансовый крах в августе 1998 г.;
- доминирование в политической системе исполнительной власти (точнее — отдельных ведомств и бюрократии в целом), при слабости парламентского контроля, неучастии парламента в формировании правительства, при ограниченной свободе слова, недореформированной судебной и правоохранительной системах, агрессивном вмешательстве в политическую жизнь финансово-промышленных групп — все это предопределило расцвет коррупции;

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Караганов С.А., Никонов В.А., Овчинский В.С., Рыжков В.А. (основной автор), Салмин А.М., Третьяков В.Т., Федоров А.В.

- широкая автономия, во многом вынужденно предоставленная региональным элитам, обеспечила их политическую лояльность президенту (весьма непрочную, как показали события 1999 г.), но при этом привела к разрыву единого правового и экономического пространства страны, многочисленным противоречиям регионального законодательства федеральному, широко распространенной практике привилегий, которые получали отдельные регионы в ущерб общенациональным интересам.

2.1.4. Раздираемая внутренними, прежде всего, межгрупповыми и межведомственными противоречиями «исполнительная» (на деле — бюрократическая) власть, неспособная в таком состоянии прийти к согласию относительно стратегии развития страны. Слабый и оттого популистский и безответственный парламент, состоящий по большей части из такого же рода партийных фракций. Тотальная коррупция, когда отдельные чиновники и даже ведомства обслуживают интересы не государства и общества, а отдельных групп влияния и корпораций. Широкий разгул регионального правового, политического и экономического произвола — такой вид приобрело российское государство к исходу второго президентского срока Б.Ельцина. В результате экономика переживала многолетний спад, Россия стремительно теряла конкурентоспособность и свои позиции на международной арене, а репутация страны в мире стала недопустимо плохой.

2.2. Осознание обществом и политическим классом глубокого кризиса сформировавшейся модели политического и экономического развития вызвало потребность в существенных переменах. Олицетворением надежд на них стал В.Путин, выдвинутый из состава правящей группы в конкуренции с альтернативной группой Е.Примакова — Ю.Лужкова, поддержанной частью региональных элит. Большинство элит и населения в целом «доверилось» В.Путину, видя в нем одновременно законного преемника Б.Ельцина, то есть гаранта сохранения политической стабильности, и человека, не несущего ответственности за наиболее одиозные события 90-х гг. (крах СССР, болезненная экономическая реформа, события 1993 г., поражение в первой чеченской войне, финансовый крах 1998 г. и др.). Его образ «скромного и честного разведчика», «эффективного чиновника», «сторонника порядка, но не врага законности и демократии» не был связан с отталкивающими сторонами советского периода и был чужд стилю новой эпохи, вызывавшему все большее осуждение, не ассоциируясь ни с одним из ее характерных социальных типов (не «политикан», не «демократ», не коммунист-ренегат, не «новый русский», не политиканствующий генерал и т.д.).

2.2.1. Главным лозунгом нового президентства стало и остается **«укрепление государства»**. Опираясь на свою чрезвычайно высокую популярность, В.Путин и в целом правящая группа, претерпевшая лишь незначительные персональные изменения, быстро и успешно решили ряд задач по укреплению своих политических позиций:

- в ходе парламентских выборов в декабре 1999 г. (а также в ходе удачного политического маневрирования впоследствии) удалось получить большинство мест в третьей Государственной Думе РФ. Так было снято одно из главных противоречий 90-х годов — противоречие между президентским кабинетом министров и оппозиционным президенту парламентом;
- В 2000-2001 гг. была в основном ликвидирована широкая политическая автономия региональных элит и их лидеров. Для этого были созданы семь федеральных округов и реформирован Совет Федерации. Произошло значительное перераспределение бюджетных

средств в пользу федерального центра. Большая часть договоров и соглашений между федеральными и региональными властями, дававшие регионам те или иные специальные привилегии была расторгнута. Кроме того, федеральные органы власти получили право распускать региональные парламенты и отрешать от должности глав регионов. Последние к тому же лишились иммунитета от преследования в уголовном порядке.

Две фундаментальные проблемы предшествующего периода — деструктивная для страны в целом нелояльность парламента и выходящая за рамки законности и здравого смысла «суверенизация» регионов были, таким образом, успешно и оперативно преодолены. В принципе, основные политические обещания, явно или «по умолчанию» данные В.Путиным на выборах 2000 г., были выполнены.

2.2.2. В результате к концу третьего года президентства В.Путина в России сформировался по сути новый политический режим. Формально — на основе той же Конституции 1993 г., не претерпевшей никаких текстуальных изменений. Для этого режима характерно:

- сосредоточение власти в руках достаточно узкой и относительно консолидированной правящей группы во главе с президентом;
- «техническая» роль обеих палат парламента, в целом лояльных правящей группе;
- «техническая» роль правительства, при высокой стабильности его кадрового состава (за последние три года кабинет министров почти не обновился);
- возросший контроль со стороны правящей группы над общенациональными СМИ (в первую очередь, телеканалами), судебной и правоохранительной системами;
- падение политической роли и возможностей региональных элит, их высокая лояльность правящей группе, почти исключая самостоятельную политическую игру против центра.

2.2.3. Все эти факторы, вместе взятые, позволили В.Путину и возглавляемой им правящей группе на протяжении всего рассматриваемого периода:

- умело поддерживать высокую популярность действующего президента (в том числе за счет активной пропаганды достижений власти, ставшей важной частью российской политической реальности, с помощью подконтрольных СМИ);
- проводить через парламент важнейшие законодательные акты, ранее блокировавшиеся оппозиционным большинством Думы (земельное, судебное, трудовое, пенсионное, налоговое, энергетическое и пр. законодательство), что позволило ускорить экономические реформы, создать более комфортные условия для оживления экономики;
- обеспечивать восстановление единого правового и экономического пространства страны, ломать межрегиональные барьеры, восстановить контроль за федеральными структурами на местах, утраченный в предшествующий период;
- консолидировать внешнюю политику, придав ей более логичный и более последовательный в стратегическом отношении характер.

В результате полученных новых возможностей и предпринятых усилий управляемость страной в целом возросла. Хаос и нестабильность остались позади. Лучше стали соблюдаться законы, собираться налоги, исполняться бюджет. Возобновился экономический рост. Все это вместе с активной внешней политикой

значительно подняло международный авторитет и улучшило репутацию России в мире.

2.3. Новый политический режим оказался значительно более дееспособным и эффективным, чем прежний. Тем не менее, в его природе и организации по-прежнему заложен ряд **системных недостатков**, консервация которых неизбежно повлечет за собой замедление темпов развития страны, а в более отдаленном будущем — возможный политический кризис с непредсказуемыми последствиями.

2.3.1. Среди этих недостатков основными являются:

- неотреботанный и непрозрачный механизм преемственности высшей власти. Передача власти от Б.Ельцина к В.Путину носила спонтанный характер, решение принималось в узком кругу лиц, публичное обсуждение стратегии нового лидера отсутствовало. В рамках весьма централизованной политической системы такая модель передачи власти порождает значительные политические риски, делая приход к власти каждого нового президента явлением, сходным с глубоким политическим кризисом. Особой, хотя и частной проблемой остается отсутствие в конституции указания на второго по очереди «наследника» президента на случай, если что-то происходит с первым — премьер-министром, становящимся (как это фактически и произошло в 1999 г.) исполняющим обязанности президента до выборов, но не имеющим права назначать главу правительства. Это обстоятельство тем более важное, что премьер-министр в РФ не только является по закону преемником основной части полномочий президента, но и обычно воспринимается общественным мнением как естественный «наследник» главы государства;
- в России не возникает и даже угасает полноценная политическая конкуренция, являющаяся основой демократии и важным стимулом общественного развития. На смену псевдодемократической, опасной конкуренции между «партией власти» и «партией бывшей власти», лихорадившей страну в 90-гг., не приходит соперничество демократических партий, предлагающих россиянам альтернативные проекты экономического и социального развития. Вслед за регионами, в подавляющем большинстве которых авторитарные режимы установились давно и прочно, монопольные принципы в политике утверждаются и на федеральном уровне. Если на парламентских выборах сохраняется относительный плюрализм (при этом все более ограниченный), то в силу сложившихся обстоятельств на президентских действительная конкуренция почти исключена;
- доминирование ведомств (бюрократии), характерное и для предшествующего периода, не только не ослабло, но, напротив, усилилось. Это делает реформы все более трудным делом. Процесс межведомственных согласований выхолостил и продолжает выхолащивать многие из заявленных преобразований. Сохраняется значительная коррупция практически на всех уровнях власти. Одним из побочных результатов доминирования бюрократии стал рост доли расходов государства относительно ВВП. Ведомственные интересы продолжают доминировать над национальными, что подрывает усилия, направленные на наведение порядка в важнейших областях жизни;
- пока не решена задача отделения публичной власти от интересов интегрированных бизнес-групп (ИБГ) (или т.н. «олигархов»). Последние теперь не настолько сильны, чтобы систематически диктовать свою волю федеральной власти или ее отдельным ветвям и органам. Но по-прежнему их влияния достаточно, чтобы успешно лоббировать свои спе-

цифические интересы, а также блокировать любые серьезные попытки демонополизации экономики. В ряде регионов роль ИБГ даже возросла, а в целом за минувшие три года основные ИБГ стали еще богаче и могущественнее;

В то же время нельзя не отметить положительную роль в российском политическом процессе крупных объединений работодателей, в частности, Российского Союза промышленников и предпринимателей (РСПП). Они вносят большой вклад в модернизацию экономики, государства и общества, настаивая на последовательных структурных реформах (налоговой, земельной, трудовых отношений и других). В последнее время РСПП активизировал свою деятельность в области присоединения России к ВТО, углубления отношений с ЕС, борьбы с коррупцией, административной реформы. Ряд крупных корпораций поддерживают либеральные партии, гражданское общество, способствуя тем самым демократизации политической системы России;

- судебная и правоохранительная системы не стали менее коррумпированными, но при этом их административная зависимость выросла. Это делает затруднительным решение задачи обеспечения в политике и экономике «честных правил игры»;
- упало и без того незначительное участие общества и его институтов в осуществлении политики. Заметно уменьшилась роль палат Федерального собрания, региональных законодательных собраний. Снизилось значение политических партий, а также СМИ. Наблюдалась фактическая деградация органов местного самоуправления, маргинализация проблемы местного самоуправления в общественных и политических дискуссиях. Общество, по сути, было отстранено от обсуждения законодательных инициатив в этой области.

2.3.2. Модель политической системы, возникшая за последние три года, несомненно, более эффективна, чем предшествующая. Однако она остается несвоевременной и по-прежнему не способна обеспечить быстрое и поступательное развитие России.

Все это предопределяет застойный характер российской политической жизни при утрачивающейся способности российского государства отвечать на вызовы времени и быть мотором модернизации страны. Если российский политический класс и общество всерьез намерены ответить на вызовы современности и продолжить дело модернизации России, повышения ее конкурентоспособности, то проблема неадекватности существующего государства стоящим задачам должна быть осознана во всей ее полноте. Как и необходимость его модернизации. **Наше государство сегодня — не столько средство решения проблем страны, сколько одна из этих проблем, и притом важнейшая.** Разные страны в разные периоды оказывались в подобном положении. Им либо удавалось справиться с этой задачей, либо нет — от этого зависели их судьбы. Власть в России проявляет готовность решить эту проблему, но пока не демонстрирует способности сделать это эффективно. Без встречной инициативы и участия со стороны общества это действительно едва ли возможно.

2.4. Разнообразный и богатый опыт, накопленный почти за десятилетие существования действующей Конституции, позволяет прийти к некоторым выводам и сделать попытку предложить основные направления модернизации государства. При этом авторы доклада исходят из того, что главной целью предлагаемых реформ государства является его «осовременивание» — демонтаж его основ и элементов, тормозящих развитие страны, и общее повышение

конкурентоспособности российского государства, как гаранта права и поставщика публичных услуг. Речь не идет исключительно о конституционных реформах, более того, о них — в последнюю очередь. Авторы исходят из общего принципа, согласно которому законы вообще и, в особенности, законы основные следует менять не тогда, когда это возможно, а тогда, когда это совершенно необходимо. Во-вторых, не следует забывать, что в стране с довольно противоречивой традицией отношения к праву неизменность основного закона — самостоятельная ценность, ради которой можно идти на определенные жертвы. В-третьих, действующая Конституция, при всех ее недостатках, уже продемонстрировала довольно высокую степень открытости для обновляющихся интерпретаций посредством принятия федеральных конституционных законов, обычных законов, указов президента, постановлений правительства и даже просто консенсусных интерпретаций «по умолчанию», не нарушающих ее логику. В подобной эластичности есть свои недостатки, но и свои преимущества. Во всяком случае, изменение Конституции 1993 г. не должно являться самоцелью.

2.4.1. В качестве главных недостатков, проявившихся в минувшее десятилетие (общих как для первого, так и для второго президентства) и при этом достаточно традиционных в контексте российской истории, можно выделить следующие:

- **чрезмерное сосредоточение власти в руках главы государства и его администрации**, что возлагает на них и чрезмерную ответственность, не всегда подкрепляя ее реальными, а не только декларированными полномочиями;
- **чрезмерная персонификация этой власти**, ставящая ее эффективность в слишком высокую зависимость от такой эфемерной субстанции, как «рейтинг», что вынуждает власть уделять слишком большое внимание технологиям его поддержания;
- **дефицит политической конкуренции** на всех уровнях власти;
- **дефицит общественного и политического — в том числе парламентского — контроля над верховной и исполнительной властью**, в особенности — над бюрократией;
- **неразделенность политической и административной функций** в органах исполнительной власти;
- **общая институциональная слабость представительных органов и политических партий**;
- **ограниченная свобода слова, хронический дефицит общенациональной дискуссии** о реальных проблемах страны, альтернативах ее развития;
- **незавершенность строительства отношений в системе «центр — регионы — местное самоуправление»**, что порождает шараханья от сверхдецентрализации к сверхцентрализации;
- **отсутствие эффективного механизма «самонастраивания» этих отношений**, приводящее к тому, что их коррекция на практике выглядит как произвольное «перетягивание одеяла» между центром и регионами при молчании органов местного самоуправления;
- **недостаточно четкая отделенность органов публичной власти (во всех ее ветвях) от бизнес — групп**, приводящая к повсеместной недобросовестной борьбе с конку-

рентами с помощью «административного ресурса», и в конечном итоге — к разрушению конкурентной среды, монополизации экономики.

Все это оставляет российское государство (несмотря на бесспорный прогресс последних лет) несовременным, недореформированным, неэффективным и, в конечном счете, недостаточно конкурентоспособным в острой борьбе за капиталы, технологии, человеческие и геополитические ресурсы.

2.4.2. При определении путей преодоления этих системных недостатков необходимо прежде всего решить вопрос о судьбе действующей Конституции образца 1993 г. Можно ли осуществить необходимую модернизацию государства без значимых конституционных изменений?

Ответ авторов — положительный. Действующий основной закон, при всех своих недостатках, позволяет модернизировать государство, не выходя за его рамки и, кроме того, достаточно современен для обеспечения гарантий основных прав и свобод граждан, эффективной деятельности органов власти и экономических субъектов.

2.4.3. Преодоление перечисленных выше недостатков существующей политической системы возможно путем осуществления следующих мер и реформ, требующих широкого и непредвзятого обсуждения:

- - ключевой вопрос модернизации — реформа института президентства. Должен ли президент России и впредь быть «выборным царем» (внепартийной фигурой, своего рода «отцом нации, стоящим над всеми уровнями и ветвями власти, включая судебную)? Многие участники дискуссии считают необходимым вернуться к инициативе В.Путина, выдвинутой в ежегодном послании Федеральному Собранию в 2000 г. — о выдвижении кандидатов на пост главы государства от политических партий. Членство президента в политической партии могло бы создать необходимые условия для реальной политической конкуренции между партиями, усилить роль партий в политической системе, поставить главу государства под эффективный общественный контроль. Такой шаг мог бы существенно приблизить российскую политическую систему к стандартам, принятым в развитых демократиях, где все без исключения главы государств (правительств) являются членами партий и выдвигаются партиями;
- - во избежание формирования в последнем случае авторитарной «партии власти» восточного типа (включающей в себя начальство всех рангов и бизнесменов всех мастей) необходимо ужесточить запреты на членство в партиях чиновников (госслужащих), а также ввести уголовную ответственность за использование т.н. «административного ресурса» в целях партийного строительства и в избирательных кампаниях любого уровня;
- необходимо законодательно обеспечить более четкое «разведение» функций, полномочий и образов президента, правительства, администрации президента, Совета безопасности. Для этого разработать и принять законы об Администрации президента и Совете безопасности. Относительно второстепенная при высоком рейтинге главы государства, эта проблема может стать критически важной при изменившихся обстоятельствах. Возможно, следует положить в основу этих законов следующие принципы: президент — гарант конституции, арбитр, верховный главнокомандующий, главный «ходатай» за избравший его народ во власти, его защитник от бюрократии, тот, кто формирует правительство на основе доминирующей в данный момент политической идеологии и логики, даже если лично он их не до конца разделяет и т.д. Правительство выражает эти идеоло-

гию и логику, облакая их в системные практические действия. Администрация президента и Совет безопасности — его гражданский и силовой «штабы», вырабатывающие стратегию президентской власти и помогающие ему формулировать политические (а не только и не столько управленческие) идеологию и направления деятельности;

- требуется дать конкретный ответ на основные вопросы, связанные с обузданием ведомств и российской бюрократии, повышением общей эффективности исполнительной власти. Как превратить министров из чиновников — лоббистов своих ведомств в политиков, стремящихся развивать свою отрасль и страну в целом, в том числе вопреки воле чиновничества, находящегося под их началом? Как преодолеть старинную болезнь российской государственности — невозможность выработать последовательный правительственный курс в условиях непрерывно идущей межведомственной войны?

Для многих в России давно очевидно, что решение этих проблем возможно только путем формирования правительства совместно президентом и парламентом. Важнейшую, желательную — решающую роль при определении состава кабинета должны играть итоги очередных парламентских выборов. Правительство парламентского большинства вполне можно формировать в рамках действующей конституции (соответствующий проект федерального конституционного закона имеется в Думе). Министрами должны быть исключительно (или, как правило) политики, прошедшие через выборы и принадлежащие той или иной партии. С практикой «министров-профессионалов» (т.е. ведомственных лоббистов без политической окраски и мотивации) должно быть покончено. При этом необходимо ввести институт профессиональных первых заместителей министров, обеспечивающих преемственность текущей деятельности министерств при политических изменениях.

Принципиально новый принцип формирования правительства РФ мог бы помочь разделить интересы министров — политиков, мотивированных на успех своей партии на очередных выборах, от корпоративных интересов ведомств. Политически однородное правительство (от правящей партии или коалиции) могло бы скорее преодолеть ведомственную разобщенность, выработать подлинную правительственную политику (на основе партийной программы). Министры-политики скорее боролись бы с коррупцией, чем нынешние министры-бюрократы. Ответственность за результаты правительственной политики несла бы конкретная партия (коалиция), что помогло бы возникновению нормальной парламентской оппозиции, развитию политической конкуренции. Президент в этом случае выполнял бы роль гаранта стабильности, имея конституционную возможность сформировать президентский («технический») кабинет в случае любого парламентско-правительственного кризиса. Одновременно с этим следует политическими методами избегать ситуации противостояния президента и главы кабинета министров. Конституция содержит соответствующие механизмы и полномочия президента.

- для создания более предсказуемого и прозрачного механизма передачи верховной власти, как вариант для обсуждения, можно предложить действующему президенту в случае его успешного переизбрания на второй срок, сделать принципиальное заявление не только о том, что этот срок является для него последним, но и пригласить ведущие политические силы страны к серьезной подготовке к следующему избирательному циклу, к развернутому и ответственному обсуждению проблем страны, выдвижению сбалансированных

альтернативных программ развития, как и партийных кандидатов на высший пост в стране;

- необходимо «подстраховаться», введя в действие норму о последовательной передаче власти в случае неспособности главы государства, его преемника и т.д. исполнять свои обязанности. Сделать это в принципе можно, не меняя конституцию — например, на основе развивающегося ее положения федерального конституционного или даже обычного закона.
- следует всячески поощрять политическую конкуренцию. Для этого, в частности, надо ужесточить ограничения на занятие должностей более чем на два срока подряд. Необходимо исправить ошибку, допущенную Государственной Думой и президентом, которая позволила большинству глав регионов занимать свои посты до четырех раз подряд. Следует всячески поощрять становление крупных массовых демократических партий, в т.ч. оппозиционных. Возможно, стоит на время вернуться к анонимности взносов в партийные кассы, гарантировать партиям, представленным в парламенте, широкий доступ к теле- и радиоэфиру на общенациональных государственных телерадиоканалах;
- требуется системная коррекция законодательства о партиях. Условия для создания новых партий должны быть максимально либерализованы, возможности административного контроля сведены к минимуму. Недавно принятый закон о партиях консервирует нынешнюю партийную систему и характерные для нее перекосы, закрывает или затрудняет выход на политическую арену новых политических сил. Эту ошибку следует исправить;
- необходимо ускоренное разгосударствление национальных каналов телевидения. Эта задача провозглашена, но не решается. За государством можно (хоть и нежелательно) оставить только РТР и «Культуру», при этом и в них усилить роль общественных наблюдательных советов, вывести реальное управление ими из-под административных структур. Остальные общенациональные телеканалы должны быть приватизированы или преобразованы в настоящее общественное телевидение (например, ОРТ), гарантирующее равный доступ к эфиру как правящей партии (коалиции), так и оппозиции. Соответствующие законопроекты уже разработаны и находятся в Думе;
- важно также поощрять свободу слова на региональном и местном уровнях. Необходимо законодательно ограничить (или вовсе запретить) право органов власти всех уровней учредить свои средства массовой информации, как и право дотировать СМИ из бюджетов;
- внести поправки в закон о Счетной палате РФ, расширяющие контрольные полномочия этого основного органа парламентского контроля. Расширить возможности СП по проведению расследований сомнительных сделок с участием государства. Внести изменения в законодательство об организации органов власти в субъектах федерации и о местном самоуправлении, значительно расширяющие контрольные полномочия представительных органов в регионах и на местах;
- необходимо вернуться к вопросу о принятии федерального закона о парламентских расследованиях, расширив тем самым контрольные полномочия Государственной Думы и Совета Федерации. Это позволит, в частности, создать действенный механизм реагирования на факты злоупотреблений и коррупции, публикуемые в средствах массовой информации, сегодня чаще всего остающиеся без ответа;

- изменение подходов к т.н. «административной реформе», которая пока сводится к полумерам (и даже отдельным весьма опасным мерам) и готовится самим госаппаратом. Необходима глубокая и радикальная реформа государственных органов и государственного аппарата, с одновременной ревизией всего современного российского законодательства на предмет «чистки» полномочий государственных органов и чиновников. Новое законодательство о государственной службе должно ясно отграничить профессиональную деятельность чиновников, свободную от политики и экономических интересов, от линии стоящих во главе министерств и ведомств политиков. Политики меняются с каждым выборами, чиновники должны продолжать работать при любом политическом руководстве. Все эти принципы и новое законодательство должны разрабатываться под руководством публичных политиков, прошедших через выборы. Для этого может быть сформирована **национальная комиссия по административной реформе** из 10-15 известных политиков, на многопартийной основе, во главе с авторитетной политической фигурой (по аналогии с Жискаром д'Эстэном в Европейском конвенте). Комиссии должны быть приданы все необходимые полномочия и технические средства с одновременным определением срока ее работы (например, календарный год). Нет сомнений, что предложения комиссии получат поддержку в Государственной Думе и могут быть быстро приняты и внедрены;
- последовательное доведение до практического результата т.н. «федеративной реформы», целью которой является четкое разделение полномочий и ответственности между центром, регионами и местным самоуправлением. При этом за каждым уровнем власти должны быть закреплены на долгосрочной основе собственные доходные источники, позволяющие в основном в полном объеме реализовывать закрепленные полномочия. Необходимым условием этого должно стать значительное уменьшение доли федерального бюджета в консолидированном бюджете страны и передача значительного объема доходов в регионы и на места;
- нынешний Совет Федерации не отвечает задачам модернизации страны в силу своей слабостью легитимности и чрезмерной лояльности исполнительной власти. В результате потеряна обратная связь с регионами, вырос риск грубых законодательных ошибок. Необходимо в ближайшее время принять новый закон о порядке формирования СФ, предусматривающий его прямые выборы гражданами (соответствующие проекты уже есть в Думе);
- вопрос укрупнения регионов следует решать очень осторожно, реально речь может идти о 2-3 наиболее очевидных случаях, когда присоединяемый субъект Федерации очевидно не может полноценно выполнять соответствующие полномочия и когда объединение с более сильным соседом на деле принесет благо гражданам. В целом же задача повышения эффективности федеративного устройства не связана с составом субъектов федерации;
- принятое в 2000 г. решение о создании семи федеральных округов было серьезной заявкой в отношении возможного изменения административно-территориального деления страны, а также приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Однако заявленные цели реализованы лишь частично, в том числе и в области законодательства (например, сохраняются значимые противоречия между законодательством Татарстана и Башкортостана и российским). Концепция федеральных округов так и не получила законодательного закрепления, а функции полпредов остаются размытыми. Более того, за последние полтора года в деятельности полпредств усилились бюрократи-

ческие тенденции, происходит рост аппарата, неоднозначное вмешательство в экономическую жизнь регионов и отдельных компаний;

В настоящее время необходимо определиться, насколько целесообразно сохранение системы федеральных округов и может ли она на практике способствовать решению задачи модернизации государства. В противном случае этот механизм может окончательно стать составной частью федеральной бюрократии, полностью потеряв свое первоначальное значение.

- для институционализации сложных и многообразных отношений по линии «государство — бизнес — общество», прежде всего в области экономики и социального развития, можно рассмотреть возможность создания общенационального **Совета по экономическому и социальному развитию**, куда бы на паритетной основе вошли представители государства (прежде всего, исполнительной власти), бизнес-ассоциаций (РСПП, ТПП, ОПОРы и т.д.), а также профсоюзов. Задачей Совета могло бы стать обсуждение стратегических вопросов социально-экономического развития страны, выработка широких социальных компромиссов. Создание такого института могло бы помочь поиску баланса в решении таких сложных проблем, как дисбаланс между ТЭКом и обрабатывающей промышленностью, между экспортёрами и компаниями, ориентированными на внутренний рынок, а также проблемы чудовищного социального расслоения, ставшего бичом современной России.

Осознание системных недостатков существующей политической системы и конкретного политического режима и осуществление комплекса долгосрочных мер по их преодолению позволит российской нации получить более современное, открытое, демократическое и, в конечном итоге, конкурентоспособное государство.

* * *

В заключение необходимо поставить ряд принципиальных вопросов для обсуждения членами СВОП и более широко — для общественного обсуждения:

1. Возможна ли успешная модернизация государства **в рамках действующей конституции** и заложенной в ней политической системы, в частности, в условиях суперпрезидентской республики?
2. Возможно ли решить задачу создания политически однородного, мотивированного на реализацию общественных интересов, политически ответственного, способного ставить на первый план национальные, а не ведомственные интересы, правительства без перехода к **правительству парламентского большинства**?
3. Возможно ли создание в России **полноценной многопартийной системы в принципе**, и без формирования правительства парламентского большинства, в частности?
4. Можно ли сделать институт президента реально подотчетным обществу и его институтам, а президентские выборы реально конкурентными без **принадлежности главы государства той или иной политической партии**?
5. Возможна ли успешная модернизация страны в условиях **«управляемой демократии»** (монополизация политики и подавление политической конкуренции, ограниченная свобода слова, манипулирование общественным мнением и выборами и т.д.) в принципе? Иначе гово-

ря, какая стратегия модернизации в области конституционного устройства и политической системы должна быть избрана Россией — модернизация на основе полноценной демократизации (модель Центральной и Восточной Европы, стран Балтии), или же на основе той или иной разновидности авторитаризма (модель Китая, Казахстана и т.д.)?

★ ★ ★

3. К КОНКУРЕНТОСПОСОБНОЙ ЭКОНОМИКЕ*

**ОТСТАЕМ ОТ
РАЗВИТЫХ
СТРАН**

3.1. Ключевой вопрос для России в среднесрочной перспективе — как в условиях усиливающейся глобализации мировой экономики обеспечить укрепление национальной конкурентоспособности и не допустить необратимого отставания страны от стран с рыночной экономикой. Для России залог роста конкурентоспособности и защиты национальных интересов — открытость, прозрачность бизнеса, устранение административных барьеров на пути деловой активности, переход от «олигархического» к рыночному типу компаний.

3.2. В 2003 г. в российской экономике сохранится инерционный экономический рост на уровне 4,3-4,5% ВВП. Такие темпы роста существенно лучше прогнозируемых показателей в США, Европе и Японии, но заметно уступают темпам роста в развивающихся и постсоциалистических странах. Но главное — это ухудшение качества экономического роста, которое проявляется в следующем:

**КАЧЕСТВО
РОСТА
СНИЖАЕТСЯ**

- сохраняющаяся зависимость экспортных поступлений от конъюнктуры мировых рынков сырья;
- концентрация капиталовложений в добывающей промышленности, оказывающей слабый мультипликативный эффект на другие отрасли;
- свыше 1/2 прироста ВВП приходится на торговлю и экспортно-сырьевой сектор;
- повышение издержек производства в результате опережающего роста реальных доходов населения по сравнению с производительностью труда, что привело, наряду с другими факторами, к снижению рентабельности и замедлению инвестиционного процесса.

**СОХРАНЯЕТСЯ
ЭКСПОРТНО-
СЫРЬЕВАЯ
МОДЕЛЬ**

3.3. Сложившаяся экспортно-сырьевая модель экономического роста усиливает зависимость экономики от внешних факторов. Ухудшение мировой конъюнктуры, падение цен на энергоносители неизбежно затруднит проведение эффективной денежно-кредитной политики. Рост золотовалютных резервов ЦБ сопряжен с возможным усилением инфляции, особенно в предстоящий период масштабных предвыборных кампаний. Профицит бюджета, лежащий в основе формирования резервного фонда, не подкрепляется кардинальными технико-технологическими сдвигами в основных отраслях, способными обеспечить устойчивость их развития в будущем.

3.4. Формирование конкурентоспособной экономики напрямую зависит от темпов и основных направлений реформ. Речь идет, прежде всего, об институциональных и структурных изменениях, создании условий для ускоренной диверсификации экономики, инноваций и развития наукоемких производств. Создание эффективного финансового сектора должно обеспечить возможности перелива капиталов из ТЭКа в другие отрасли и возврат их из-за рубежа, мобилизацию

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Бугров А.Е. (основной автор), Григорьев Л.М., Дынкин А.А. (основной автор), Караганов С.А., Михайлов Н.В., Нецадин А.А., Рубанов В.А., Сибиряков С.А., Третьяков В.Т., Юргенс И.Ю. (основной автор).

сбережений населения и их трансформацию в инвестиции. Торможение или откладывание реформ, как это происходит сейчас в сфере естественных монополий или административной области, крайне опасны. Россия испытывает жесткий лимит времени для модернизации экономики и общества, без которой невозможно

**НЕЛЬЗЯ
ТОРМОЗИТЬ
РЕФОРМЫ ...**

укрепление национальной конкурентоспособности и успешная интеграция в глобальную систему. Основным тормозом реформ становится самодовлеющая бюрократия и расширение функций госаппарата, в том числе, под предлогом укрепления вертикали власти.

**... ПОТЕРЯЕМ
КАЧЕСТВО
ЖИЗНИ**

3.5. Важнейшим показателем национальной конкурентоспособности является качество жизни, добиться которого можно только при решении ряда ключевых задач. В первую очередь, это преодоление разъедающей общества коррупции и снижение уровня бедности. Рост качества жизни требует, во-первых, создания адекватных условий для повышения уровня доходов населения и снижения их дифференциации, появления на рынке качественных и разнообразных товаров и услуг, доступных значительной части населения. Во-вторых, необходимо формирование рыночных институтов, защищающих политические и экономические права человека как гражданина общества и потребителя.

3.6. Основой решения указанных проблем должна стать политика национальной конкурентоспособности, от скорости выработки и эффективности реализации которой во многом зависит будущее России. Основные принципы этой политики могут быть сформулированы следующим образом:

**НАДЕЖДА НА
КОНКУРЕНТО-
СПОСОБНОСТЬ...**

- равноправными участниками разработки и реализации политики национальной конкурентоспособности выступают правительство, бизнес, научные организации и общественные институты;
- новая политика конкурентоспособности предполагает переход к экономике, основанной на знаниях ("knowledge-based economy"), в которой производство, распределение и использование знаний и информации признаются главными источниками устойчивого экономического роста;
- возрастает роль наукоемких, высокотехнологичных секторов с высокой добавленной стоимостью при убывающем значении традиционных ресурсоемких отраслей промышленности. Это ставит перед Россией дополнительные задачи по обеспечению мобильности рабочей силы, ее переобучению и переквалификации, подготовки новых кадров.
- сбалансированность и ограниченность федерального и региональных бюджетов должны исключить масштабные целевые субсидии для отдельных отраслей;
- политика должна быть направлена на формировании институциональной среды, снижающей барьеры входа на рынок, обеспечивающей равные условия конкуренции для всех участников рынка, повышающей адаптивность, инновационный характер фирм;
- в условиях глобализации на правительство ложится задача привести российские законы и регулирующие меры в соответствие с общепринятыми в мире требованиями и стандартами, сформировать эффективную систему мониторинга исполнения принятых решений. Это повысит доверие к российскому бизнесу со стороны иностранных партнеров и мирового рынка в целом как важного условия роста конкурентоспособности.

3.7. Важным направлением политики национальной конкурентоспособности должны стать меры по снижению бремени государства для бизнеса, способствующие всемерному развитию частной инициативы. Меры должны, в частности, включать:

**ГОСУДАРСТВО
НЕ ДОЛЖНО
МЕШАТЬ**

- дальнейшую деbüroкратизацию экономики, максимальное сокращение функций органов исполнительной власти;
- исключение разработки и принятия новых законов, открывающих дополнительные возможности для бюрократии;
- распространение антибюрократического законодательства на все органы исполнительной власти, что должно способствовать сокращению масштабов коррупции;
- передачу части функций исполнительной власти саморегулируемым организациям бизнеса в целях сокращения вмешательства государства в экономику.

3.8. Ряд существенных факторов роста национальной конкурентоспособности связан с развитием крупного бизнеса:

- ужесточение требований к управлению бизнесом, учету операций, контролю над деятельностью компаний со стороны правительств на национальном и международном уровне
- отказ от закрытости компаний, манипулирования с бухгалтерским учетом и финансовой отчетностью, «отмывания» денег, использования оффшоров для ухода от налогов и сокрытия как «конкурентных» преимуществ, использовавшихся российским бизнесом
- принятие новых, более жестких норм и правил, которые формируются в рамках транснационального бизнеса и международных организаций. Защита национальных интересов и повышение конкурентоспособности состоит в доступности информации о структуре акционерного капитала компаний, переходе на международные стандарты финансовой отчетности, решения проблем входа на рынок иностранных конкурентов, снижения рисков для инвестиций, принятия мер по предотвращению «бегства» российского капитала и отмывания денег
- принятие кодексов поведения, выработанных рядом международных организаций и содержащих требования и стандарты деятельности бизнеса и правительств в условиях глобальной экономики.

**КРУПНЫЙ
БИЗНЕС
ДОЛЖЕН
ИГРАТЬ ПО
ПРАВИЛАМ**

**МАЛЫЙ БИЗНЕС —
ОСНОВА УСПЕХА
РЫНОЧНЫХ
РЕФОРМ**

3.9. Формирование конкурентоспособной национальной экономики и обеспечение устойчивых темпов ее роста невозможны без опережающего развития малого и среднего бизнеса. В центре действий государства должно быть удвоение доли малых и средних предприятий в ВВП в предстоящие 3-4 года.

3.10. Роль человеческого капитала в обеспечении национальной конкурентоспособности. Необходимо осуществить переход от инерционного воспроизводства человеческого капитала за счет ресурсов и механизмов, унаследованных от советского периода, к воспроизводству в соответствии с рыночными условиями. С точки зрения конкурентоспособности главная задача — предотвратить обесценивание человеческого капитала, отток профессиональных кадров за границу. Возможные пути решения этой проблемы включают:

**ОБРАЗОВАННЫЕ
ЛЮДИ
РЕШАЮТ ВСЕ**

- расширение инвестиций в образование и науку в соответствии с приоритетами, отвечающими наиболее неотложным потребностям стран;
- стимулирование объединения и эффективного использования средств государства, бизнеса и населения;
- расширение возможностей профессионального образования как главного источника социальной мобильности;
- в профессиональном и общем образовании основной акцент должен быть сделан на развитии способностей и навыков, создающих основы для социального взаимодействия и освоения новой информации.

★ ★ ★

4. ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ*

4.1. Человеческий капитал, воплощенный в здоровье, способностях, знаниях и навыках людей, — ключевой фактор долгосрочного экономического роста, социального благополучия и международного позиционирования России. Сегодня он воспроизводится в основном инерционно, за счет ресурсов и механизмов, унаследованных от советского периода. Это ветшающая сеть плохо оснащенных учреждений, многочисленные, но слабо стимулируемые и зачастую недостаточно квалифицированные кадры педагогов, медиков и т.п., не зависящее от результативности оскудевшее бюджетное финансирование, а также сочетание номинальной общедоступности услуг с глубокими различиями в их качестве и распределением в зависимости от формального и неформального статуса пользователей.

4.2. Политика развития человеческого капитала зачастую подменяется наращиванием малосодержательных показателей. Так, укрепление общественного здоровья сведено к обеспечению медицинской помощи, которое в свою очередь подменяется сохранением гипертрофированной больничной сети и ростом численности врачей. По обеспеченности населения врачами и больничными койками Россия кратно опережает не только страны, сходные по душевому производству ВВП, но также США, Японию, Великобританию и т.д. В то же время технологический уровень российского здравоохранения в целом отвечает стандартам полувековой давности, а ожидаемая продолжительность жизни ниже, чем в Мексике и Бразилии. Доля имеющих высшее образование в трудовых ресурсах России вдвое больше, чем во Франции. Численность студентов увеличилась за десятилетие на две трети при сокращении числа школьников; в итоге наша страна стала лидером по доле выпускников средних школ, поступающих в вузы. На тысячу студентов приходится в 1,4 раза больше преподавателей, чем США. Однако значительная часть выпускников вузов не востребуется для работы по специальности, тогда как начальное и среднее профессиональное образование находится в стагнации. Производительность труда и конкурентоспособность отечественной продукции отражают нехватку по-настоящему квалифицированных кадров при избытке лиц с «дипломами государственного образца». Иными словами, масштабные, но плохо организованные усилия не трансформируются в человеческий капитал, способный приносить высокую отдачу.

4.3. Одна из главных причин неэффективности — ханжеское замалчивание дифференциации в сферах, формирующих человеческий капитал. В советский период оно имело пропагандистский характер, тогда как на практике задавались реальные приоритеты. В результате были созданы, в том числе, первоклассные учреждения, которые, как правило, успешно работают и сегодня. Однако они всегда выделялись на общем фоне. Целенаправленно, хотя подчас не рационально, администрировался конкретный состав услуг, например, структура профессионального образования по уровням и специальностям. В девяностые годы администрирование и бюджетное финансирование резко ослабли, уступив место рынкам, преимущественно неофициальным и полуофициальным. Неготовность государства открыто признать их наличие обернулась самоустранением от регулирования, неконтролируемым снижением качества, незащищенностью потребителей, отсутствием адресной поддержки малообеспеченных, структурными деформациями и массовой коррупцией.

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Караганов С.А., Гимпельсон В.Е., Кузьминов Я.И., Рубанов В.А., Рыжков В.А., Якобсон Л.И. (основной автор).

4.4. *Равно бесперспективны возрождение всеобъемлющего администрирования в социальной сфере и примитивная легализация стихийно сложившихся рынков. Системы воспроизводства человеческого капитала должны быть выстроены принципиально по-новому. Для этого необходимо:*

- *четко и ответственно определить приоритеты, соответствующие наиболее настоятельным потребностям и экономическим возможностям страны; нацелить бюджетные и регулятивные инструменты государства на обеспечение приоритетов;*
- *перенести акцент с формальных показателей на оказание конкретных услуг, обеспечивающих наибольший вклад в сохранение и наращивание человеческого капитала;*
- *стимулировать объединение и эффективное использование средств и усилий государства, предприятий и населения;*
- *учитывать качественную неоднородность услуг и социальную дифференциацию, в том числе за счет преимущественного использования ресурсов государства в интересах менее обеспеченных граждан.*

4.5. *Вклад государства в финансирование человеческого капитала нуждается в увеличении, но средства должны передаваться производителям в двух формах: заказы на приоритетные виды деятельности и оплата услуг, оказанных менее обеспеченным потребителям (по контролируемым стандартам качества и регулируемым ценам). Как соображения эффективности, так и стремление к социально справедливому распределению государственных средств побуждают отказаться от расходов на «содержание» учреждений, которые не зависят (формально) от доходов потребителей услуг и (реально) от качества и результативности. На деле такая «независимость» оборачивается перераспределением в пользу элитного сектора услуг, доступ к которому имеют в основном высокодоходные группы.*

4.6. *Наибольшим потенциалом воздействия на воспроизводство человеческого капитала обладает сфера образования. Заслуживает поддержки характерный для последних лет опережающий рост бюджетных расходов на ее развитие. Однако образовательная политика не имеет серьезной информационной основы. Речь идет об оценке перспективных потребностей экономики в конкретном человеческом капитале: о рабочих и специалистах разнообразных профилей, о знаниях и навыках, необходимых для адаптации к меняющимся условиям производства. Необходима также регулярная оценка качества образовательных услуг, авторитетное и надежное рейтингование образовательных учреждений. Государство обязано честно и ответственно информировать своих партнеров по образовательной политике: население и работодателей. Семьи, затрачивая все больше средств на образование, как правило, покупают «кота в мешке». Работодатели, не имея адекватных ориентиров, чаще всего воздерживаются от активной поддержки образования.*

4.7. *Создание информационной инфраструктуры — сложный и длительный процесс. Однако уже сегодня очевидны наиболее значимые несоответствия между сферой образования и потребностями общества. Необходимо преодолеть девальвацию высшего образования, произошедшую, когда число вузов, факультетов и кафедр стремительно росло без появления новых научных школ и вне связи с перспективами трудоустройства выпускников. Бюджетными приоритетами должны стать поддержка ведущих вузов и перспективных специальностей, а также расширение и кардинальное улучшение начального и среднего профессионального образования.*

Назрела замена формальной аттестации учебных заведений периодическим независимым тестированием учащихся и преподавателей.

4.8. Профессиональное образование — главный канал социальной мобильности. Выполнению этой роли будет способствовать более справедливый отбор абитуриентов на основе единого государственного экзамена и финансирование учебных заведений через государственные именные финансовые обязательства (ГИФО). Однако социальная направленность ГИФО предполагает, что их дифференциация должна отражать не только результаты экзаменов, но и доходы семей учащихся. В этом отношении проводимые ныне эксперименты нуждаются в корректировке.

4.9. Как в профессиональном, так и в общем образовании необходимо перенести акцент с традиционной трансляции знаний, зачастую остающихся мертвым грузом, на развитие способностей и навыков. В первую очередь это навыки освоения новой информации и социального взаимодействия. Высокое качество человеческого капитала предполагает не только креативность и квалификацию, но также умение эффективно реализовывать идеи, навыки командной работы, организованность, дисциплину, ответственность. Чтобы предотвратить обесценивание человеческого капитала в современной экономике, требуется максимальная адаптивность, готовность к смене рабочих мест и обновлению содержания профессий. Социализирующий аспект образования должен быть резко усилен. Вместе с тем можно и нужно сохранить прочную фундаментальную составляющую образования, в том числе общего. Этого позволяет добиться профилизация средней школы. Наконец, важно коренным образом изменить архаичную систему повышения квалификации, заменив ее современным непрерывным образованием, базирующимся на информационно-коммуникационных технологиях.

4.10. Ближайший приоритет в охране здоровья — сокращение смертности в трудоспособном возрасте. Именно ее уровень несопоставимо выше, чем в экономически развитых странах, и определяет преждевременное выбытие человеческого капитала. Отставание обусловлено, в том числе, многократными различиями в смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний, отравлений, травм, убийств и самоубийств. Все более распространенными становятся наркомания и СПИД. В таких обстоятельствах эффективная охрана здоровья предполагает прежде всего социальную профилактику. С точки зрения данного приоритета, медицинская помощь — лишь один из факторов улучшения ситуации. В рамках же медицинской помощи нужна активизация относительно недорогих мероприятий: санитарного контроля и вакцинации. В лечебной работе наиболее ощутимые результаты в охране здоровья лиц трудоспособного возраста также достижимы за счет экономических мер, прежде всего — улучшения амбулаторно-поликлинического обслуживания и повышения доступности общераспространенных медикаментов.

4.11. Критически важное, хотя и опосредованное, воздействие на человеческий капитал оказывает сфера культуры. Между тем ее государственная поддержка невелика (расходы на культуру, искусство, кинематографию и СМИ составляют немногим более 6% консолидированного бюджета, или примерно столько же, сколько бюджетные субсидии сельскому хозяйству и рыболовству). Недопустимо возвращение к идеологическому диктату в этой сфере. Но есть все основания активнее формировать и реализовывать государственные приоритеты поддержки искусства и особенно культурно-просветительной деятельности. При этом необходимо учитывать, что культурно-просветительная работа, как бы ее не оценивать, ведется сегодня в

основном электронными СМИ, а не традиционными культурно-просветительскими учреждениями.

4.12. В России сложилась демографическая ситуация, при которой расширенное воспроизводство человеческого капитала невозможно без трудовой иммиграции. Односторонне запретительная иммиграционная политика способна уже в близком будущем подорвать рынки труда, особенно малоквалифицированного. Вместе с тем опыт зарубежных стран (даже не имеющих, в отличие от России, открытых границ) убеждает, что при высоком спросе на рабочую силу единственный способ справиться с нелегальной иммиграцией состоит в ее вытеснении легальной и организованной. Реальна опасность формирования на основе нелегальной миграции обособленных общин, питающих криминал и коррупцию. Но избежать этой опасности помогут не столько запреты, сколько целенаправленное привлечение молодых соотечественников из стран СНГ. Необходимо система отбора потенциальных иммигрантов по критериям, отражающим конкретные требования к человеческому капиталу, в том числе, принадлежность к культуре, базирующейся на русском языке. Вместе с тем перспектива нарастающей иммиграции придает дополнительную значимость этнокультурной интеграции, характерной для всей российской истории.

Дополнительные вопросы для обсуждения

1. Что характерно для сегодняшней России: избыток, недостаток или неадекватное качество человеческого капитала?
2. Какими средствами можно добиться более целенаправленного и эффективного формирования человеческого капитала?
3. Нужно ли менять пропорции в сфере профессионального образования? Если нужно, как это сделать?
4. Реально ли усилить «межведомственный» профилактический акцент в охране здоровья? Какой могла бы быть социальная профилактика наркомании, алкоголизма, СПИДа, туберкулеза, кишечных инфекций, травм, суицидов, которые во многом определяют специфику заболеваемости и смертности в России?
5. Возможна ли «аполитичная», идеологически нейтральная культурная политика? В чем она могла бы сегодня выражаться?
6. Какая миграционная политика нужна России?
7. Должно ли государство стимулировать увеличение рождаемости?
8. Должно ли государство стимулировать обучение студентов за рубежом?

★ ★ ★

5. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА*

5.1. Созданный в XX веке мировой порядок переживает серьезные перемены. Растет взаимозависимость всех стран планеты, система взаимодействия между ними оказывается более сложной и динамичной, чем во времена блокового противостояния и биполярной конфронтации. У России будет шанс участвовать в создании нового миропорядка только при условии наращивания факторов силы, закрепление и увеличение своей роли в клубе великих держав.

5.2. Внешнюю политику Российской Федерации следует планировать, реализуя главную стратегическую цель — содействие экономической и социальной модернизации страны. Для этого внешняя политика должна:

- предотвращать ситуации, требующие отвлечения ресурсов от потребностей развития;
- максимально интегрировать Россию в структуры международного сотрудничества;
- усиливать влияние страны на принятие решений в глобальном и региональном масштабах, на политику и поведение других государств;
- способствовать формированию национальной идентичности Российской Федерации;
- минимизировать угрозы безопасности гражданам России;
- создавать условия для привлечения внешних инвестиций в российскую экономику;
- продвигать российские экономические интересы на рынках зарубежных стран;
- повышать авторитет России в мире.

5.3. Следует отказаться от принятой в последнее десятилетие традиции выстраивать географические приоритеты. Выделять, что для нас важнее — СНГ, Европа, Америка, Азия — бессмысленно и даже контрпродуктивно. Все направления, безусловно, значимы, и их важность зависит и меняется в зависимости от характера решаемых проблем и времени их решения.

5.4. Главный вектор вызовов безопасности России — откуда исходит угроза распространения оружия массового поражения, усиления исламского экстремизма и терроризма, проникновения в Россию наркотиков и нелегальных иммигрантов. Оттуда же поступает финансовая, военно-техническая и моральная поддержка чеченских террористов. Там существуют недемократические режимы, которые обладают или могут обладать оружием массового поражения и готовы шантажировать им. Там развивается агрессивная идеология и практика широкой совокупности экстремистских течений в исламе, в некоторых государствах фактически сливающихся со светской властью. России с известными проблемами Центральной Азии, Кавказа и Среднего Востока это касается самым непосредственным образом. В одностороннем порядке с таким набором вызовов Россия справиться, видимо, не в состоянии, даже при значительном отвлечении ресурсов.

5.5. Естественным представляется выстраивание четкого ответа на вопрос — с кем находится Россия? — в пользу сближения с передовыми и ответственными государствами. Такой курс позволяет избежать самоубийственной конфронтации, совместно противостоять действительным вызовам безопасности, ускорить хозяйственное развитие, повысить благосостояние России.

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Аверчев В.П., Барановский В.Г., Гусейнов В.А., Затулин К.Ф., Караганов С.А., Колосовский А.И., Кривохижа В.И., Малашенко А., Никонов В.А. (основной автор), Ознобищев С.К., Подберезкин А.И.

Такой фундаментальный выбор отнюдь не означает односторонней ориентации на какую-либо из держав. Политика должна быть многовекторной, гибкой, но стратегическая принадлежность к лагерю развитых и ответственных держав должна, в конечном счете, стать приоритетной. То, что за последние годы закреплено на уровне маневрирования, надо закрепить более фундаментально. В практическом плане это означало бы продолжение линии на обретение полноправного места в «восьмерке», линию на ее институционализацию, расширение и создание на ее основе нового союза безопасности, развитие особых отношений с НАТО, формулирование параметров специальных соглашений о взаимодействии с ЕС и перевод их в практическую плоскость, вступление в ВТО. Принцип «многовекторности» представляется гораздо более плодотворным, нежели вновь появляющийся в употреблении принцип «многополярности». Первый — однозначно позитивен, нацелен на поиск наиболее выгодной России линии. Вторым — почти негативен и воспринимается как линия на противостояние «одному полюсу» — США.

5.6. Вместе с тем, в ближайшей перспективе России не следует рассчитывать на членство в таких евроатлантических структурах, как ЕС и НАТО, а в Азии развитые интеграционные группировки пока отсутствуют. Все более закрепляясь в системе глобальных и региональных институтов, Россия объективно обречена на то, чтобы оставаться самостоятельным актором, который не растворится в каких-либо межгосударственных объединениях. В отличие от множества стран мира Российская Федерация имеет потенциал сохранения своего суверенитета.

5.7. России важно сохранить и укрепить роль ООН и ее Совета Безопасности в качестве главного инструмента поддержания мира и стабильности. Повышению влияния этой организации, видимо, способствовало бы расширение состава постоянных членов СБ ООН за счет включения в него Германии, Японии, Индии. Невозможно добиться большей роли ООН, если пытаться использовать ее как инструмент для «сдерживания» Соединенных Штатов. Напротив, это может еще больше маргинализировать ООН, отодвинуть ее на политическую обочину.

Вопрос для дискуссии: «Отвечает ли расширение СБ ООН российским интересам?»

5.8. Имея дело с таким многоликим и трудноуязвимым противником как международный терроризм, нельзя заранее ограничивать усилия по борьбе с ним какими-то рамками. Следует продумать изменения международно-правовых норм с тем, чтобы не исключать возможность оперативного вмешательства мирового сообщества с применением силы в ситуациях, когда какое-либо государство не в состоянии обеспечивать контроль над собственной территорией, подавлять деятельность на ней террористических групп (а тем более поддерживает их). Необходима выработка новых критериев к определению угроз и механизмов принятия решений о таком вмешательстве, в частности при нанесении превентивных ударов по базам и оплотам террористов (особенно, обладающих ОМП), где бы они ни находились.

Стоит ли нам поддерживать и применять доктрину превентивных ударов?

В новых условиях, когда влияние государства определяется его весом в международной антитеррористической коалиции, не следует исключать возможности направления российских миротворческих сил в зоны проведения международных антитеррористических операций (в том числе, в Афганистан и даже Ирак).

5.9. Решение крупных задач на международной арене будет невозможно без создания полноценного механизма выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений внутри страны. Целесообразно повышение уровня координации до специализированных структур при президенте РФ, которые для этой цели должны быть существенно расширены и профессионализированы.

Каков должен быть орган внешнеполитической координации — Совет Безопасности, специальное подразделение в Администрации Президента, по-прежнему МИД?

Создание нового органа планирования и координации внешней политики необходимо в силу качественно усложняющихся и все более динамичных и непредсказуемых международных отношений. Следует более активно прибегать к практике формирования консультативных органов при госструктурах, возобновить госзаказ научным центрам на проработку важнейших международных вопросов.

5.9.1. Институт, координирующий внешнюю политику, должен уделить большее внимание ее экономической составляющей — продвижению экономических интересов страны, ее корпораций (когда интересы совпадают), выстраиванию общей линии всех экономических и политических субъектов в отношениях с внешним миром. Традиционные органы, занимающиеся внешней политикой, в силу своей институциональной истории неизбежно запаздывают с экономизацией (хотя успехи, сделанные в последние два-три года, налицо).

5.10. Необходимо создание на новой основе системы оказания информационного воздействия в мировом масштабе. Эта деятельность также должна координироваться на уровне президентских структур и включать в себя усилия государственных институтов, частных структур, специально нанимаемых зарубежных компаний. Может быть, уже назрел вопрос о создании российской глобальной телевизионной сети на английском и русском языках (она есть уже даже в Китае, не говоря о США, Великобритании или Германии).

5.10.1. Следует нарастить усилия по активизации диаспоры и созданию пророссийского лобби в ведущих странах мира, в первую очередь — в Вашингтоне. Это впервые выглядит как разрешимая задача, учитывая, что постсоветская волна эмигрантов, в отличие от всех предыдущих, испытывает к России позитивные чувства. При этом необходимо отдавать себе отчет, что организация и эффективная работа русского лобби невозможна без привлечения профессиональных лоббистских структур соответствующих стран на чисто коммерческой основе.

5.11. Отношения России и США, хотя и отличаются сохранением множества противоречий, вышли на наивысший уровень их развития за всю историю этих отношений. Впервые у двух стран появляется широкая совместная повестка дня, включающая в себя борьбу с международным терроризмом, усилия по нераспространению оружия массового поражения, обеспечение энергетической стабильности. У России и США близкие или совпадающие позиции по широкому спектру международных проблем — объединение Кореи, ближневосточное урегулирование, противодействие этнической и религиозной нетерпимости, международным преступным группировкам.

Инстинктивный антиамериканизм, который все еще распространен в российской политической элите, непродуктивная форма поведения в современном мире. США — единственная сверхдержава (другую мы сами распустили) и единственная сила, способная реально реагировать на широкий спектр вызовов в различных регионах мира. Задача не в том, чтобы парализовать эту силу (тем более, что Америка не всегда права). При всех справедливо отмечаемых эле-

ментах односторонности, имперской заносчивости и топорного исполнения декларируемой США политики главные источники угрозы современного мира определяются американским руководством достаточно адекватно. Нужно совместно с другими великими державами подвигать Соединенные Штаты к проведению более разумной и кооперативной политики, основанной на механизмах международного права. Не может быть и автоматизма в поддержке любых акций США на международной арене.

5.12. НАТО переживает серьезные трансформации. «Бунт» ряда ключевых европейских партнеров накануне войны в Ираке, неучастие Североатлантического блока в антитеррористической операции, прием группы слабых в военном отношении стран-потребителей безопасности (пусть и настроенных все еще более негативно в отношении России, чем «старожилы» блока) — все это подтверждает, что альянс из монолитной военной структуры де-факто превращается в организацию коллективной безопасности. Вероятно, НАТО медленно угасает в своем прежнем качестве.

Нужно ли нам опасаться НАТО?

В то же время она сохраняет влияние как важнейшее звено в системе европейской безопасности. Следует расширять сотрудничество и ткань консультаций в рамках «двадцатки». Тем более, что скоро она превратится в «27», где вес России на фоне новых участников только возрастет. России не нужно ставить вопрос о возможном членстве в НАТО. И не только потому, что нас туда не примут, но и потому, что нам туда не нужно. России важно сохранить свободу рук в принятии военно-политических решений.

5.13. Россия не заинтересована в росте противоречий между США и ключевыми странами Европы, что ослабляет важнейшие международные институты, антитеррористическую коалицию, ухудшает мировую экономическую конъюнктуру. Попытки играть на противоречиях Европы и Соединенных Штатов для их углубления — контрпродуктивны. Высказываемая в некоторых кругах идея антиамериканской оси Париж-Берлин-Москва — безответственная иллюзия, хотя бы потому, что в самой оси нет ни одного государства, для которого США были бы противником. Это не означает отсутствия необходимости тесного партнерства с Германией и Францией для продвижения своих интересов в Европе и для усиления легалистской парадигмы в международные отношения.

5.14. Острейшие разногласия в ЕС по поводу войны в Ираке отражают ранее наметившуюся тенденцию к ослаблению общеевропейской солидарности, что может иметь следствием некоторое замедление процессов формирования единой Европы и возрождение тенденции к ренационализации внешней и оборонной политики ведущих держав континента. Это означает для России, по-видимому, необходимость иметь дело не только и не столько с Евросоюзом как целым, сколько с отдельными его членами — как ключевыми, так и потенциальными (особенно после того, как страны Центральной и Восточной Европы слегка оправились от посткоммунистического антироссийского синдрома).

Замедляются ли в действительности процессы создания единой Европы?

5.14.1. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС часто критикуется за неспособность обеспечить высокий уровень сотрудничества, но даже его потенциал не используется в полной мере, до сих пор более 60 его положений вообще не выполняются.

5.14.2. Встречи на высшем уровне Россия-Евросоюз следует дополнить созданием Совета министров РФ и ЕС, который готовил бы на регулярной основе решения саммитов, чтобы сделать их более продуктивными.

5.14.3. Должна быть поставлена цель к 2008 г. ввести безвизовый обмен между Россией и странами Европейского Союза, как это ЕС практикует, например, со странами Латинской Америки. Это будет способствовать созданию неразделенного европейского пространства, реализации прав граждан на свободу передвижения и безболезненному решению калининградской проблемы. Чтобы эта цель стала реальной, со своей стороны, Россия должна расширить сотрудничество в рамках Шенгенского режима, создать базы данных о въезжающих и выезжающих, обустроить свои южные границы, осуществить полноценную паспортизацию граждан РФ, подписать соглашение с ЕС о реэдмиссии.

Необходимо срочно вернуть вопрос выдачи въездных виз в Россию Министерству иностранных дел. Страна уже оказалась в связи с систематическими задержками с выдачей виз в позорнейшем положении, срываются многие международные проекты.

5.14.4. Россия и страны Европейского Союза должны активизировать совместные научно-технические программы в областях высоких технологий — аэрокосмическая, атомная промышленность, телекоммуникации, биотехнологии. Москве следует принять участие в создании общеевропейской транспортной системы (хотя бы один автобан в Европу!). Следует расширить финансовые расчеты в евро.

5.14.5. Россия не должна ставить своей целью членство в Европейском Союзе. Было бы нежелательно делать социально-экономическое развитие России заложником брюссельской бюрократии, ставить российский бизнес в излишне жесткие рамки, учитывая, что степень рыночной свободы в России выше, чем в ЕС. В то же время Россия следует максимально стыковать свое законодательство с европейским, если это не противоречит государственным интересам.

5.14.6. Российская политика в отношении ЕС страдает от слабости ее институционального обеспечения с нашей стороны. Необходимо создание специального федерального ведомства, соответствующих комитетов в Госдуме и Совете Федерации.

5.15. Отношения с крупнейшими азиатскими государствами самоценны сами по себе. Следует перестать рассматривать их в контексте создания антизападных «треугольников» и других альянсов в Азии. К тому же там нет партнеров, настроенных проводить антизападную (или антиамериканскую) политику. И следует ясно сознавать, что в любом альянсе с Китаем России из-за ее более слабого экономического и демографического потенциала будет уготована роль младшего, зависимого партнера.

Возможны ли антизападные «игры» в Азии?

5.16. Развитие российского Дальнего Востока немыслимо без привлечения инвестиций из стран АТР. При этом следует пытаться создавать ситуацию равной конкуренции компаний различных государств — Китая, Японии, Кореи, США, азиатских «тигров», не предоставляя кому-либо преференций по политическим мотивам.

5.17. Страны Восточной Азии в годы следующего президентства впервые станут крупными потребителями российских сырьевых ресурсов, что нам выгодно. Россия заинтересована в реализации проектов постройки нефтепроводов как через территорию Китая, так и в порт

Находка, откуда энергоносители могли бы доставляться в другие страны АТР. Необходима разведка новых и подключение действующих месторождений для полноценного наполнения планируемых нефтепроводов.

5.18. Масштабы проблемы китайской миграции в Россию преувеличены рядом националистически настроенных сил в политических целях. Даже на Дальний Восток из Китая пребывает меньше людей, чем корейцев или выходцев из Кавказского региона. Это не значит, что проблема депопуляции дальневосточного региона не является одной из острейших для российского государства.

Относится ли Китай к вызовам российской безопасности?

Следует завершить обустройство российско-китайской границы: организовать достаточное количество пограничных переходов, реализовать с нашей стороны соглашение об экономических зонах на границе (Китай его уже выполнил), определить статус приграничных территорий.

5.19. Россия нуждается в качественно более высоком уровне сотрудничества с Японией как с наиболее развитой страной Восточной Азии. Однако путь односторонних российских уступок неприемлем. Япония тоже заинтересована в преодолении противоречий с РФ, осознавая, что в противном случае будет еще больше проигрывать в экономическом и политическом соревновании с Китаем. Проблема Курил имеет только компромиссное решение, и должна рассматриваться в контексте, схожем с общеевропейским (или калининградским) — через движение к созданию с Японией общего экономического пространства и к безвизовому режиму.

5.20. Россия заинтересована в мирном развитии Корейского полуострова и в его политическом воссоединении. Необходимо пресекать попытки северокорейского руководства шантажировать мировое сообщество оружием массового поражения. Предотвращение войны в Корее — важнейшая политическая задача, для решения которой необходим специальный план урегулирования, включающий в себя: предоставление КНДР гарантий безопасности со стороны России, США, Китая и Японии; оказание экономической помощи и содействия в развитии мирной энергетики в обмен на полный отказ Пхеньяна от программ создания ОМП, его безоговорочное возвращение в Договор о нераспространении ядерного оружия и к сотрудничеству с МАГАТЭ. Только затем возможна выработка с участием руководства Северной и Южной Кореи многостороннего плана политического объединения полуострова.

5.21. На Ближнем Востоке для России полезнее всего продолжать придерживаться формата «квартета» — РФ, США, ЕС, ООН, — развивая в то же время двусторонние отношения с арабскими странами и с Израилем. Продвижение к миру должно предусматривать поэтапный вывод израильских войск с занятых территорий, активизацию борьбы палестинцев с собственными террористами, проведение выборов в Палестине, создание там государства с временными границами и, наконец, решение всего комплекса вопросов статуса. Окончательное решение по границам палестинского государства, статуса Иерусалима, судьбы беженцев и еврейских поселений на занятых землях могут быть только навязаны участникам конфликта со стороны мирового сообщества.

5.22. В силу объективных причин Россия связана с постсоветским пространством сильнее, чем с остальным миром. Однако попытки создания на базе СНГ жесткой структуры бесперспективны. Продолжая разностороннее сотрудничество, необходимо сделать упор на создание зоны свободной торговли, а в перспективе — единого валютного пространства на основе

ЕврАзЭС, формируя также благоприятные условия для взаимного инвестирования. Следует усилить координацию переговорных позиций всех его участников при вступлении во Всемирную торговую организацию. В отношениях со славянским ядром СНГ и Казахстаном уместно предложить систему отношений, предусмотренную в новой инициативе франко-германского союза. Если многовековые заклятые противники смогли прийти к признанию необходимости единства, почему бы не попробовать и нам.

При создании Союзного государства с Белоруссией и выработка его документов нецелесообразно уже сейчас обозначать и предугадывать конечную цель объединения, как не называет ее Европейский Союз. Необходимо непрерывное движение вперед — к введению единой валюты, приватизации в Белоруссии, созданию всех предусмотренных в Союзном договоре структур, чтобы исчерпать этот Договор и идти дальше.

5.23. *Россия должна стремиться к закреплению наших соотечественников в элите бывших советских республик. Это позволило бы им, помимо прочего, защитить свои гражданские и политические права.*

Следует качественно расширять присутствие в новых независимых государствах на взаимовыгодной основе субъектов российского бизнеса, а также гражданского общества — независимых фондов, исследовательских центров, средств массовой информации.

5.24. *Необходима выработка внятной миграционной политики, отвечающей на вопрос: нужен нам приток мигрантов или нет. Президент РФ приглашает соотечественников из других стран возвращаться в Россию, и одновременно принимается Закон о гражданстве, максимально затрудняющий такое возвращение.*

Россия — трудонедостаточная страна с сокращающимся населением, которой в любой обозримой перспективе не обойтись без притока мигрантов. И этот приток де-факто идет, однако приезжают не самые необходимые категории лиц и в основном — в трудоизбыточные регионы (Москва, Питер, Юг). Требуется целенаправленная политика приглашения лиц определенной профессиональной квалификации в те регионы, где они действительно нужны. Должны быть созданы условия для максимально легальной миграции. Чем больше иммигрантов-нелегалов, тем меньше шансов на их полноценную интеграцию в российское общество и больше — на создание замкнутых, враждебно настроенных и полуподпольных этнических землячеств.

★ ★ ★

6. ОБОРОННАЯ ПОЛИТИКА

За минувшее десятилетие СВОП выпустил ряд документов, провел немало дебатов о путях реформирования Вооруженных Сил. Помимо основной цели — помощи в реформировании армии — эта деятельность содействовала выполнению одной из уставных целей СВОП — выработке в обществе понимания необходимости поддерживать обороноспособность страны на должном уровне. Разработки Совета в области военной реформы были одними из наиболее проработанных материалов. Многие их положения не потеряли актуальности и до сего времени, что связано не только с их качеством, но, к сожалению, и с общим параличом процесса реформирования военной системы. Авторы* этого раздела тезисов полагают не только возможным, но и необходимым еще раз повторить некоторые из этих положений в данных тезисах, подчеркивая тем самым преемственность и последовательность в своих взглядах.

Анализ

6.1. Тенденции мирового развития конца XX — начала XXI вв. свидетельствуют о расширении спектра вызовов военной безопасности России и нарастании неопределенности в этой сфере. Это связано прежде всего с нарастающей региональной нестабильностью ряда центральноазиатских и ближневосточных режимов в сочетании с распространением оружия массового уничтожения, усилением религиозного и политического экстремизма с крайней формой проявления — терроризмом. Вместе с тем, ставшее труднопрогнозируемым развитие военно-политической обстановки в мире не исключает возможности реанимации и возрастания в перспективе ряда традиционных угроз военной безопасности. В связи с этим часто упоминаемый в последнее время высшим военно-политическим руководством страны в качестве главной угрозы для России международный терроризм, для противодействия которому необходима радикальная корректировка военной доктрины и задач Вооруженных сил, представляется лишь одним из фрагментов всей складывающейся системы угроз.

В этих условиях создание в России эффективных вооруженных сил и способной поддерживать их экономики становится вопросом выживания страны как суверенного государства.

6.1.1. Пока что в оборонной политике преобладают советские традиции и инерционность. Состояние российских вооруженных сил и оборонно-промышленного комплекса (ОПК) не позволяет эффективно противостоять новым вызовам безопасности. И армия, и ОПК по-прежнему находятся вдали от магистральных путей мирового военного развития. Российское министерство обороны, призванное быть флагманом военной трансформации, осталось, по сути, почти полной репликой своего советского прототипа. Организационное и технологиче-

* Тезисы подготовлены рабочей группой, в которую входили: Арбатов А.Г., Белкин А.А., Гусейнов В.А., Дворкин В.З., Золотарев П.С., Караганов С.А., Михайлов Н.В., Подберезкин А.И., Рубанов В.А., Сокут С.Б., Ходаренок М.М., Цалко А.В., Шлыков В.В., Яковлев В.Н. Ответственность за окончательную редакцию тезисов несут Белкин А.А., Дворкин В.З. и Шлыков В.В.

В работе над тезисами авторы использовали также материалы ранее подготовленных Советом главы 4 «Военная политика и военное строительство» книги СВОП «Стратегия для России: Повестка дня для президента-2000», доклада «Военная реформа в России» («Независимое военное обозрение», № 25, 12-18 июля 1997 г.) и заявления «Нынешнее положение российской армии как надвигающаяся общенациональная катастрофа» («Независимая газета», 14 февраля 1997 г.).

Следуя общей принципиальной установке на критическую дискуссионную направленность тезисов, участники рабочей группы не стремились к полной консенсусности по всем пунктам данного раздела. Тезисы, вызвавшие наиболее острые споры в рабочей группе и заслуживающие более пристального рассмотрения на Ассамблее, отмечены вертикальной чертой слева. Дополнительные вопросы для дискуссии вынесены в рамке.

ское отставание от военных систем развитых государств неуклонно возрастает, а постепенная деградация, по существу разложение рядового и офицерского состава, усиленное очевидным расхождением между парадными утверждениями о растущем уровне жизни военнослужащих и их реальным положением, предопределяют крайне низкий потенциал боеспособности армии и флота.

6.1.2. Основным противоречием военной организации России на протяжении последних 10-15 лет является хроническая необеспеченность задач, которые ставились перед вооруженными силами, необходимыми для их реализации ресурсами.

6.1.3. В то же время обвинять армию и ОПК в проведении традиционной политики бессмысленно, ибо они как консервативные структуры естественным образом стремятся сохранить статус-кво, во всяком случае, до тех пор, пока руководство страны не поставит перед армией и оборонным комплексом в целом новые внятные цели и задачи.

Пользуясь независимым общественным статусом СВОП, авторы попытались выделить некоторые крупные и, как нам представляется, наиболее противоречивые проблемы военной безопасности России с тем, чтобы стимулировать общественную дискуссию вокруг вопросов военной политики.

6.2. В вооруженных силах России, претерпевших многочисленные и непродуманные реорганизации, сохраняется безнадежно устаревшая структура, отсутствуют объединенные группировки разнородных сил и средств с соответствующими органами управления, а значит и подготовленные офицеры высшего и среднего звеньев, способные управлять современными структурами.

6.2.1. Доля относительно современных образцов вооружения составляет в среднем не более 20%, а по ударным вертолетам, бронетехнике, ракетному вооружению сил общего назначения она еще ниже. Единичные имеющиеся образцы высокоточного оружия морально устарели. Отсутствуют современные системы боевого управления войсками и оружием, основанные на интегрированных средствах автоматизации управления с использованием всех видов разведки (космической, авиационной и другой), и обеспечивающие получение в реальном масштабе времени необходимой информации, приказов командования и целеуказаний всеми частями и подразделениями, вплоть до самых мелких.

6.2.2. Углубляется кадровый кризис, обусловленный

- отсутствием нормальной корпоративной системы (которая является нормой в современных вооруженных силах и предполагает выдвижение на вышестоящие должности по командным и аналитическим способностям и т.п.),
- падением мотивации военной службы и возрастанием напряженности среди офицерского состава вооруженных сил в связи с систематическим невыполнением государством обязательств перед вооруженными силами при отсутствии у высшего генералитета стремления к реальным переменам,
- отсталой системой подготовки военных кадров, не учитывающей новых вызовов безопасности и требований, определяемых революцией в военном деле,
- отсутствием кадрового корпуса младших командиров (сержантов).

6.2.3. Сохраняется тенденция падения уровня квалификации и социального статуса офицерского корпуса. Подавляющая часть покидающих армию офицеров, пользуясь бесконечной и необоснованной реорганизационной чехардой, увольняется досрочно. В результате неуклонно снижается укомплектованность воинских частей кадровыми офицерами, особенно первичных должностей. В отдельных частях офицерами-двухгодичниками, которые сами нуждаются в профессиональном военном образовании, укомплектовано до 60% должностей. Количество бесквартирных офицеров не только не сокращается, но постоянно возрастает, достигнув в 2002 г. 150 тысяч человек.

6.2.4. В связи с неоднократными изменениями законодательства доля тех, кого можно призвать на военную службу, сократилась почти до одной десятой от общей численности призывного ресурса. В сочетании с недопустимо высоким уровнем неуставных отношений, неспособностью личного состава освоить даже относительно простую технику из-за низкого уровня образования дальнейшие задержки с переходом на контрактную службу способны привести к непредсказуемым последствиям.

6.3. Оборонно-промышленный комплекс — наиболее пострадавшая в процессе государственно-политических и социально-экономических преобразований последних 10-15 лет отрасль и сфера жизнедеятельности страны — фактически прекратил выполнять свою основную функцию — обеспечивать вооруженные силы современным оружием, выживая в основном за счет вооружения других армий. Падение производства в ОПК составило за последнее десятилетие к 2000 г. 70–80%, что существенно выше показателей общего промышленного спада. Поэтому наметившееся в 2002 г. превышение темпов роста в ОПК над ростом промышленного производства в целом не должно вводить в заблуждение: это в большей мере свидетельство глубины вчерашнего падения, чем сегодняшнего нарастания позитивных тенденций.

Более объективным показателем являются сегодня не темпы роста ОПК в абсолютных финансовых показателях, а технический уровень и конкурентоспособность на мировых рынках товаров и услуг предприятий ОПК, причем не в опытных образцах, а в серийном производстве.

6.3.1. В течение 90-х гг. российская военная промышленность практически не обновляла свои производственные фонды и сегодня во все большей мере утрачивает способность к производству современного вооружения и техники. В сочетании с продолжающейся сырьевой специализацией российской экономики это означает, что российские вооруженные силы при сохранении нынешней численности (около 1 млн. человек) и при существующем уровне финансирования обречены, в конечном счете, на превращение из военной организации в иерархически построенную «армию безработных», которую государство вынуждено содержать не для защиты своего суверенитета и территориальной целостности, а во избежание социальных и политических потрясений в случае их радикального сокращения.

6.3.2. Нынешнее положение в российском ОПК выглядит следующим образом:

- моральный и физический износ основных фондов составляет свыше 80%, что оценивается специалистами как закритическое положение отрасли;
- система набора, подготовки и закрепления кадров полностью разрушена, а взамен не только не создано, но даже не предложено никаких других систем интеллектуально-кадрового обеспечения ОПК;

- о бедственном финансовом положении предприятий ОПК и необходимости немедленного исправления положения много сказано, в том числе на самом высоком государственном уровне, однако при громадных профицитах бюджета до сих пор не возвращены долги государства за исполненный гособоронзаказ (ГОЗ) 1994–1999 гг.;

- большая часть инвестиционных и инновационных средств (до 80%) предприятия вкладывают из собственной прибыли.

6.3.3. Кризис ОПК даже глубже и острее, чем кризис вооруженных сил: потеряна способность производить и создавать многие виды вооружений, причем это в первую очередь связано с прекращением производства на предприятиях, производящих специальные материалы и комплектующие.

6.3.4. Предпринимаемые правительством шаги носят, по существу, косметический характер и не в состоянии кардинальным образом изменить ситуацию в ОПК. Так, фрагменты полуразрушенной и деградирующей оборонной промышленности переданы под управление специальным оборонным агентствам (это уже 5-е изменение системы управления ОПК за последние 11 лет), которые пытаются собирать их в холдинги. Однако эти организационно-управленческие мероприятия вряд ли способны сами по себе дать положительный результат. Речь идет не только и не столько о рациональности избранной системы управления ОПК через оборонные агентства, сколько об отсутствии системного видения проблем материально-технического обеспечения национальной обороны и перспектив сохранения высокотехнологического сектора промышленности как неперенной основы оборонно-промышленной деятельности.

6.4. Общие причины кризиса оборонной политики, на наш взгляд, заключаются в ее оторванности от глубоких перемен в стране, произошедших за истекшее десятилетие. Давно назрела необходимость переноса центра тяжести в этой политике с содержания большой, но плохо оснащенной армии и сохранения деградирующей военной промышленности на создание оборонного потенциала, который может понадобиться России в будущем, на развитие высокотехнологичных секторов гражданской экономики, функционирующей по законам рынка (добровольность участия предприятий в военном производстве и мобилизационной подготовке, полная оплата со стороны военного ведомства за все поставки и услуги и т.д.).

6.4.1. После трагедии 11 сентября 2001 г. в США руководство России взяло курс на всемерное политическое и экономическое сближение с Соединенными Штатами и их союзниками в Европе и на Дальнем Востоке. Потребность в принципиально другой военной организации государства стала очевидна. Однако внешняя политика страны и новые доктринальные воззрения оказались в разительном несоответствии с ее военной политикой и военным строительством. Можно без преувеличения сказать, что российская армия с планируемой численностью около 1 млн. военнослужащих (на 2004 г.) и принятой системой стратегического развертывания вооруженных сил, основанной в основном на опыте первой и второй мировых войн, так же как и долгосрочная программа вооружения, по-прежнему ориентированы на непосильную задачу ведения крупномасштабных военных действий практически на всех стратегических направлениях.

6.4.2. Коренное изменение экономической и общественно-политической системы России, глубокая трансформация ее внешнеполитических интересов и военных потребностей с особой остротой поставили вопрос соотношения нужд обороны и наличных экономических и демографических ресурсов страны. России нужна такая оборона, которая, с одной стороны, соответ-

ствует ее экономическим возможностям, а с другой — в максимально возможной мере обеспечивает ее военную безопасность.

Несоответствие размеров военной организации государства его экономическим возможностям уже давно перестало быть открытием. Еще в 1996 г. некоторыми членами СВОП были опубликованы подробные и доказательные расчеты относительно размеров военной организации, сопоставимой с возможностями государства по ее содержанию, но их осмысления и соответствующих решений со стороны власти не последовало: такой кардинальный шаг требовал проявления политической воли, которой у российского руководства тогда не было. Продолжение же такого курса неминуемо подорвет экономику, а в конечном итоге — саму обороноспособность страны.

Нужны не громоздкие вооруженные силы на все случаи жизни и не изолированная от остальной экономики кадровая военная промышленность, а единая самонастраивающаяся оборонная система, обладающая потенциалом своевременного реагирования на возможные угрозы. Нельзя допускать повторения прошлого опыта, когда советский ВПК навязывал армии неотработанные или ненужные ей системы вооружения, а маршалы и генералы требовали все больше и больше быстро устаревающих танков, самолетов, кораблей и увеличения мобилизационных мощностей по их производству.

6.4.3. Имеется целый ряд причин, препятствующих в настоящее время возможности реальной трансформации военной организации России:

6.4.3.1. Растущее безразличие общества к проблемам обороны страны. Это безразличие усугубляется отсутствием доступной и подробной информации по военным проблемам.

Задачи оборонной политики определяются суммой интересов общества и государства. Эти интересы в России не осознаны и не оформлены. Кроме того, отсутствуют механизмы перенесения личных, групповых и корпоративных интересов в область оборонной политики. Иными словами, те, кто имеют средства, не осознают своих интересов в области обороны страны и не испытывают потребности в услугах вооруженных сил.

6.4.3.2. Структурная нереструктурированность экономики как препятствие для создания современной обороны страны:

- замкнутый, анклавный характер оборонно-промышленного комплекса, оторванного от остальной экономики;
- неразвитость высокотехнологического сектора гражданской экономики, который в развитых странах стал основным двигателем военно-технического прогресса;
- отсталая (советская) система мобилизационной подготовки.

Рекомендации

6.5. России нужна армия, которая была бы антиподом той, что имеется сейчас. А именно: менее многочисленная, но гораздо лучше подготовленная и технически оснащенная, обладающая высоким моральным духом, обеспечивающая достойный материальный уровень и социальный статус военнослужащих, способная эффективно выполнить разумно и четко поставленные военные задачи как на ближайшую, так и на отдаленную перспективу.

Считаете ли Вы возможным появление в ближайшие годы
какой-то программы военной реформы,
понятной армии и обществу,
которая позволит создать эффективные вооруженные силы России?

Каковы должны быть критерии эффективной армии
в условиях существующих ресурсных ограничений?

Период, когда меры по поддержанию обороны страны исчерпывались манипулированием оставшимся со времен СССР кадровым, структурным, научным, техническим и технологическим заделом, завершается.

6.5.1. Параллельно со свертыванием и ликвидацией наименее жизнеспособных и нетрансформируемых компонентов старой армии следует сосредоточить усилия на обеспечении условий для создания «ядра» или «центра кристаллизации» («эмбриона») будущих вооруженных сил.

Сама по себе малочисленность регулярных вооруженных сил отнюдь не всегда свидетельствует о военной слабости государства. Например, немецкий рейхсвер после поражения Германии в первой мировой войне в условиях экономического кризиса и ограничений Версальского договора вплоть до середины 30-х гг. XX в. не превышал 100 тыс. человек. Это не помешало Германии в течение нескольких лет развернуть на базе сформированного в 20-х годах «ядра» самую мощную и боеспособную армию перед второй мировой войной. В таком же эмбриональном состоянии содержали свои вооруженные силы в период между двумя мировыми войнами и Соединенные Штаты Америки. Примером такого «центра кристаллизации» являются сегодня японские силы самообороны. Естественно, этот опыт требует переосмысления с учетом более высокой роли научно-технического фактора в современной войне.

6.5.2. От нынешней громоздкой и негибкой армии, построенной под конкретного противника и конкретные задачи, такое «ядро» должно отличаться способностью быстро реагировать на изменения характера внешних угроз, высокой морально-психологической готовностью высшего командного и всего офицерского состава к неожиданным и принципиальным перемена.

6.5.3. Предложение о переориентации на формирование «ядра» относится к компонентам вооруженных сил в разной степени:

- к стратегическим ядерным силам (СЯС) — в минимальной;
- к стратегическим оборонительным силам и военному космосу — в средней;
- к силам общего назначения (СОН) — в максимальной.

6.5.4. В рамках СОН первоочередными объектами трансформации (перевода в режим формирования «ядра») должны стать Сухопутные Войска, Военно-Воздушные Силы и Военно-Морской Флот, поскольку они:

- наименее боеготовы;
- в наибольшей степени затронуты техническим и кадровым кризисом;
- наиболее капиталоемкие;
- в минимальной степени задействованы или вообще не используются для решения текущих задач борьбы с терроризмом;

• по-видимому, окажутся самыми востребованными и критически необходимыми при решении военных задач в долгосрочной перспективе.

6.5.5. Задача перевода в режим формирования «ядра» не относится к следующим компонентам вооруженных сил:

- силам быстрого реагирования;
- системам управления и связи;
- формированиям постоянной готовности Сухопутных войск и, отчасти, ВВС.

6.6. Ничтожная вероятность конфликта между РФ и НАТО вполне может быть блокирована за счет поддержания оптимального потенциала ядерного сдерживания на стратегическом и оперативно-тактическом уровне.

6.6.1. Для надежного ядерного сдерживания России нужна прозрачная программа развития СЯС, адекватная складывающейся обстановке. В этом отношении ядерная политика и программы США могут быть примером, поскольку они всегда известны в целом и по каждой составляющей ядерной триады (сколько будет межконтинентальных баллистических ракет, подводных ракетноносцев, баллистических ракет на подводных лодках, стратегических бомбардировщиков, их характеристики и т.п.). Прозрачными являются ядерные программы Великобритании и Франции. Из официальных членов ядерного клуба закрыты только программы России и Китая.

6.6.2. Причины такой закрытости в России объясняются не только традиционной секретностью, которая часто не просто бессмысленна, но и вредна. Особенно по отношению к СЯС, способность которых выполнять функции сдерживания должна быть для всех явной. Одна из причин — нежелание Минобороны и Генштаба демонстрировать программу развития СЯС, уязвимую для профессиональной критики.

6.6.3. Московский Договор (2002 г.) о сокращениях стратегических наступательных потенциалов между РФ и США дает, наконец, возможность сформировать рациональную программу развития СЯС с восстановлением традиционного вклада наземной группировки с одновременной переориентацией большей части стратегических бомбардировщиков на решение неядерных задач. Это позволит не только поддерживать устойчивый ядерный баланс, но и укрепить ослабленные силы общего назначения, а также хранить ядерные крылатые ракеты в резерве на случай непредсказуемого развития военно-политической обстановки по аналогии с тем, как это планируют США.

6.7. Важным шагом в рамках военной реформы должна стать концентрация в руках гражданского министра обороны функций как административного, так и военного управления, как это принято в развитых странах.

Считаете ли Вы назревшим и необходимым безраздельное сосредоточение функций как административного, так и оперативного управления вооруженными силами в руках гражданского министра обороны ?

(Из всех развитых стран только в России высший штабной орган — Генеральный штаб — наделен функциями прямого управления войсками)

*Должен ли гражданский министр обороны
быть в первую очередь менеджером или политиком?*

6.7.1. *Взамен существующих военных округов необходим переход на объединенные структуры и командования, отсутствие которых препятствует созданию современных органов управления разнородными силами и средствами, автоматизированных и интегрированных систем разведки, боевого управления и связи, подготовке квалифицированных офицерских кадров высшего и среднего звена, способных управлять войсками и оружием в условиях современного характера вооруженных конфликтов.*

6.7.2. *Необходимо создание командования сил быстрого реагирования (на базе ВДВ) с соответствующими органами управления и средствами переброски, а также командования сил специального назначения как самостоятельного рода войск вооруженных сил.*

6.8. *Для приведения системы комплектования вооруженных сил в соответствие с современными требованиями необходимо сделать следующие важные шаги.*

6.8.1. *Осуществить то, что следовало бы сделать уже давно — подготовить и безотлагательно начать комплектование сержантского состава на контрактной основе, для чего создать систему специальных учебных заведений и курсов усовершенствования по подготовке кадрового сержантского корпуса, используя опыт передовых стран мира и прошлый опыт России. Отсутствие такого состава в Советской и особенно в Российской армии вызывало и продолжает вызывать недоумение у всех иностранных военных специалистов.*

6.8.2. *Другим важнейшим шагом в переходном периоде к полностью контрактной армии может стать сокращение срока службы по призыву до одного года с одним в году осенним призывом. Преимущества этого очевидны. Практически резко уменьшаются условия для дедовщины, поскольку солдаты с различными сроками службы перестанут пересекаться. В армии могут прослужить в течение года те, кому не удалось поступить в ВУЗы. Наконец, государственная альтернативная служба, которую сейчас превратили в удавку, может быть сокращена до двух лет, не вызывая сильного отторжения.*

6.8.3. *Давно назрел переход к территориальной («земляческой») системе комплектования войск переменным личным составом, при которой военнослужащие из одного региона страны проходили бы весь период службы, начиная с учебного центра, в одном и том же подразделении (роте, батарее), входящем в состав соответствующей части. При этом обязательное прохождение службы по месту призыва отнюдь не имеется в виду (например, «рязанская» бригада может дислоцироваться в Челябинске). Что же касается проявления негативных черт «землячества» в российской армии, то они имеют ту же причину, что и «дедовщина» — отсутствие кадровых сержантов.*

6.9. *В складывающейся обстановке необходимо радикальное изменение военно-промышленной политики России. Любая страна, выделяя ресурсы на оборону в мирное время, стоит перед тяжелым выбором: направить эти ресурсы на содержание и оснащение армии постоянно устаревающим и нуждающимся в обновлении вооружением в ущерб своей гражданской экономике и ее конкурентоспособности — либо направить их на создание потенциала по производству новейшего вооружения, который может понадобиться в условиях войны или ее угрозы.*

В последнем случае страна довольствуется содержанием небольшой армии мирного времени и должна стремиться сократить технологический разрыв с развитыми странами.

Сегодня в России есть лишь одна реальная сила, объективно заинтересованная в развитии высоких технологий. Это сами вооруженные силы. Ибо если Россия останется без высоких технологий, то вооруженные силы перед лицом новых вызовов безопасности окажутся без современного вооружения отечественного производства.

Должна ли Россия пытаться сохранить самодостаточность
в области производства вооружения,
или пора изучить вопрос о возможности оснащения российской армии
иностранными образцами вооружения
(разработанными по совместным программам или закупленными напрямую)?

6.9.1. Необходима решительная деспециализация военной промышленности и ее интеграция с гражданской промышленностью как основной мобилизационной базой для производства вооружения. В тех случаях, когда подобная деспециализация и интеграция с гражданской промышленностью невозможны (производство ракетного вооружения, артиллерийских систем, боеприпасов и т.п.), должна осуществляться передача этих предприятий в собственность и на полное финансирование Министерства обороны (по типу армейских arsenалов, танковых и боеприпасных заводов США). Все остальные предприятия оборонной промышленности (авиакосмическая техника, средства связи, радиоэлектроника и другие высокотехнологичные отрасли) должны функционировать в соответствии с законами рыночной экономики без директивного вмешательства со стороны государства. Основой для отношений государства с промышленностью должен стать государственный оборонный заказ с 2–3 летним циклом планирования.

6.9.2. В современных условиях традиционное мобразвертывание промышленности может просто не понадобиться. Период такого развертывания, равно как и сроки производства сложнейших современных образцов вооружений — ракет, самолетов, космических систем, не говоря уже о кораблях и подводных лодках — могут намного превышать вероятную продолжительность широкомасштабной обычной войны. Значит, нужна принципиально новая система мобилизационной подготовки экономики, ориентирующаяся на способность гражданской промышленности выпускать в случае необходимости новые системы оружия, не требующие длительных сроков изготовления и содержания в мирное время специальных мобмощностей по производству ВВТ с длительными производственными циклами. Всякое участие в ней негосударственных (частных) предприятий и компаний должно быть делом сугубо добровольным и финансироваться (в случае согласия предприятий на участие в ней) из бюджета Минобороны, а не по отдельной статье федерального бюджета, как это практикуется сегодня. Разумеется, все государственные унитарные предприятия по-прежнему обязаны выполнять все мобилизационные предписания правительства (также за счет бюджета Минобороны).

Считаете ли Вы национализацию оборонной промышленности
в случае дальнейшего углубления кризиса ОПК (или, не дай Бог, войны)
а) возможной; б) желательной; в) неизбежной; г) нецелесообразной?

Почему? Если а), б) или в), то как к ней (национализации) готовиться?

6.9.3. Контроль над состоянием и развитием ОПК, а также все финансовые ресурсы, выделяемые на оборону (включая, в том числе, средства на мобилизационную подготовку, развитие военно-технологической базы, НИОКР и т.п.), должны быть переданы в полное распоряжение Министерства обороны (как это принято во всем мире), разумеется, при условии радикального изменения его структуры, функций и задач. Вряд ли необходимо объяснять, что в своем нынешнем виде Минобороны не готово к решению подобных задач. Передача ответственности за состояние ОПК военному ведомству вынудит руководство страны создать, наконец, полноценное гражданское министерство обороны. Ввиду очевидной нехватки подготовленных кадров на первом этапе следовало бы передать в штаты Минобороны соответствующие подразделения Минэкономразвития и Минпромнауки, а также все оборонные агентства. В последующем для подготовки гражданских специалистов для Минобороны следует создать специализированные учебно-исследовательские учреждения Минобороны типа институтов и академий оборонного менеджмента, давно уже существующих в основных военных державах мира.

Что, по Вашему, необходимо сделать для создания в России
независимого экспертного сообщества в сфере обороны
(если, по Вашему мнению, оно отсутствует)?

★ ★ ★