



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ
И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

СТРАТЕГИЯ
ДЛЯ
РОССИИ:
10 ЛЕТ СВОП

ВАГРИУС • МОСКВА • 2002

УДК 882—94
ББК 63.3(2)
С 83

Редакционная коллегия СВОП:

В.П. Аверчев
А.Л. Адамишин
А.Г. Арбатов
А.А. Белкин
Т.В. Борисова
В.С. Величко
Ю.М. Воронцов
С.Ю. Глазьев
В.В. Григорьев
Л.М. Григорьев
В.А. Гусейнов
М.Г. Делягин
Ю.В. Дубинин
К.Ф. Затулин

П.С. Золотарев
В.Л. Иноземцев
С.А. Караганов
Ю.Г. Кобаладзе
Е.М. Кожокин
А.А. Кокошин
М.А. Краснов
Я.И. Кузьминов
А.Я. Лившиц
В.Г. Лошак
В.П. Лукин
В.Л. Манилов
В.Н. Миронов
Н.В. Михайлов

В.А. Никонов
С.К. Озюбищев
Е.М. Примаков
А.К. Пушкиов
В.А. Рубанов
В.А. Рыжков
А.М. Салмин
А.Е. Сафонов
С.В. Степашин
В.Т. Третьяков
А.В. Федоров
А.В. Цалко
С.М. Шахрай
И.Ю. Юргенс

СВОП благодарит за содействие в издании этой книги
Институт политики,
Московскую межбанковскую валютную биржу,
группу компаний «Расэро»
и ЗАО «Ренессанс Капитал»

ISBN 5-264-00781-0

© СВОП, 2002
© Издательство «ВАГРИУС», 2002
© Издательство «ВАГРИУС»,
оформление, 2002

ПРЕДИСЛОВИЕ

Общественному объединению «Совет по внешней и оборонной политике» в феврале 2002 года исполнилось десять лет.

Довольно редкое для новой России достижение, когда самодеятельная организация гражданского общества выжила и осталась работоспособной столь долгое время. Более того, со спадами и подъемами, она наращивает авторитет и в России, и за ее рубежами.

Это предисловие — о Совете. Но сама книга — материализованный итог деятельности СВОП. Поэтому сначала все-таки о ней. Собранные в издании 43 материала — вся печатная продукция СВОП — лишь надводная часть айсберга, ибо результаты работы Совета простираются далеко за рамки подготовки аналитических материалов. Были программы, не реализованные в докладах, но обнародованные в серии статей членов СВОП, в которых они пытались — с более или менее согласованных позиций — повлиять на взгляды российского политического класса, предупреждали об опасных тенденциях развития, указывали на потенциальные возможности и на пути их реализации.

Главное в жизни Совета — встречи его членов. Таких встреч было множество — от 30 до 50 в год. Встречаясь как в формальной, так и в неформальной обстановке, члены СВОП обсуждали важные для страны или даже только для нескольких СВОПовцев, но потенциально общественно значимые проблемы.

Некоторые из представленных в книге материалов были подготовлены по заказу СВОП привлеченными экспертами, но основная их часть разработана небольшими рабочими группами или широкими коллективами членов Совета совместно с приглашенными для этой цели друзьями и специалистами.

Подготовленные в разное время и представленные в книге материалы сохраняют актуальность и поныне.

Во-первых, они — часть новейшей истории страны, отражающая состояние умов и душ тех представителей российского политического и интеллектуального сообщества, которая участвовала в СВОП. А Совет всегда был открыт для весьма широкого круга мнений и политических взглядов — от умеренных правых, до разумных левых. Благодаря выработанной уникальной технологии подготовки докладов — весьма трудоемкой, но почти всегда продуктивной — они отражали и формировали вектор настроений и мировоззрения образованной и политически активной части общества.

Во-вторых, к подготовке своих материалов СВОП старался привлекать лучших экспертов. И это удавалось. Отсюда не только политическая взвешенность (конечно относительная, ведь все мы жили в бурлящей страстью стране), но и весьма высокий интеллектуальный и научный уровень докладов.

В-третьих, доклады всегда были ориентированы на будущее, опережая его обычно на год—полтора. И мы с удовлетворением констатировали, что наши идеи и рекомендации претворяются в жизнь, порой полностью. Время для реализации многих рекомендаций еще не наступило, и они остаются актуальными. Поэтому разработки СВОП живут, они интересны и сейчас.

В-четвертых, вся научно-политическая работа СВОП построена на главном постулате — служении интересам личности, общества и государства. Доклады были нацелены на выявление и анализ этих интересов и поиск путей их обеспече-

А интересы — вещь довольно постоянная. В этом еще одна причина актуальности большинства наших материалов.

Наконец, в-пятых, эта книга подготовлена не только для широкой аудитории, но и для самих членов СВОП. А для них это — напоминание о политической и интеллектуальной жизни в переживающей революцию стране, о спорах и сомнениях, о личных и совместных достижениях. Книга, как и сам СВОП, создавались всеми членами Совета и все вправе гордиться тем, что было сделано, равно как и сожалеть о том, чего добиться еще не удалось.

За первые десять лет своей деятельности Совет вел программы: «Россия и мир», «Россия—НАТО», «Россия—Балтия», «Россия—Украина», «Конверсия», «Военная реформа», «Россия—Беларусь», «Российско-американский диалог», «Россия и ЕС», «Россия—Япония». Не все они нашли отражение в докладах. Но основной программой СВОП, пронизывавшей все остальные, была и останется «Стратегия для России», а одной из главных уставных целей Совета — содействие обществу и государству в выработке стратегических концепций развития страны.

И мы старались, как могли, заполняя результатами своих скромных усилий зияющие пустоты на этих стратегических направлениях. Готовых концепций, по большей части, просто не было.

Когда члены редакционной коллегии этой книги собирали все, что было написано, то с удовлетворением убедились, что сделано было немало, и, что знаменательно, практически без значительных финансовых затрат. СВОП как организация добровольцев почти никогда никому не платила гонораров. Десятки и сотни людей работали на вдохновении, чувствуя свою ответственность за судьбы России, стремясь помочь обществу и реализовать самих себя, свои идеи и надежды. Может быть, поэтому и было сделано так много и так добро.

Мы не правили и не сокращали публикуемые в книге материалы, не адаптировали их к текущей политической ситуации. Единственное добавление — короткие, один—два абзаца, предисловия, объясняющие и напоминающие с позиций 2002 года политический и исторический контекст.

Теперь собственно о Совете по внешней и оборонной политике.

Осенью 1991 года, сразу после революции, отбросившей коммунизм, но одновременно разрушившей ткань прежних социальных связей, небольшая группа единомышленников решила создать организацию, которая занялась бы формированием адекватной новому обществу структуры отношений.

Назовем отцов-основателей СВОП. Их было четверо. Генерал *Александр Цалко*, заместитель председателя Государственного комитета РСФСР по обороне и безопасности, бывший командир вертолетного полка в Афганистане. *Виталий Шлыков*, еще один заместитель того же Госкомитета, военный экономист и бывший разведчик. *Владимир Рубанов*, известный теоретик-реформатор деятельности спецслужб, руководитель тогда еще существовавшего Аналитического управления КГБ СССР (страны уже не было). И *Сергей Караганов*, заместитель директора Института Европы Академии наук СССР. Наверное, отцом-основателем должен быть назван и тогда еще молодой офицер, затем первый исполнительный директор Совета, *Андрей Черкасенко*. Именно он, по преданию, придумал герб и девиз Совета — «*Viribus unitis*» (объединенными усилиями, общими силами. — лат.).

Особую обеспокоенность основателей СВОП вызывала необходимость интеграции в новое общество представителей силовых структур и Вооруженных Сил, по которым распад СССР нанес наиболее болезненный моральный удар. Без высокотрела развалилась страна, защита суверенитета и территориальной целостности которой была не только их гражданским, но и профессиональным долгом. К тому же в обществе велась безответственная широкомасштабная кампания по дискредитации практических всех силовых структур бывшего СССР.

Одной из основных целей Совета, вскоре ставшей приоритетной, было содействие обществу и государству в выработке стратегических концепций развития страны. Совет с самого начала замысливался как организация гражданского общества, не противостоящая государству, но независимая от него и одновременно помогающая ему.

Влияние на содержание стратегических концепций развития новой России предполагалось осуществлять не через прямое лobbирование начальства. Все основатели СВОП имели за плечами большой и, к сожалению, неудовлетворительный опыт писания аналитических записок для высшего руководства страны. Поэтому СВОП сразу же ставил перед своими членами задачу воздействия на формирование мнения всей политической и бизнес-элиты, содействия формированию разумной идеологии правящего класса и общества в целом.

Целью было также создание клуба людей, которые могли бы идти по жизни вместе, поддерживать, обогащать друг друга интеллектуально. СВОП с гордостью и удовольствием числится в своих рядах видных политиков и бизнесменов, сотрудников силовых структур и дипломатов, руководителей СМИ и экспертов. Эта смесь профессий и опытов в сочетании с разнообразием идеологических подходов генерирует необычайно продуктивную интеллектуальную среду.

При создании Совета учитывался опыт аналогичных зарубежных организаций — американского Совета по международным отношениям, Германского совета по внешней политике. Разумеется, СВОП имеет выраженную российскую специфику, он гораздо более активен в расчете на одного члена. Пока он и многое моложе. Но с самого начала СВОП был рассчитан надолго — на десятилетия.

Основные причины успешной судьбы Совета, как они видятся нам, заключены в следующих обстоятельствах:

1. СВОП был и остается организацией людей, а не лидеров. Каждый член Совета может выдвигать идеи, замыслы программ. Если его поддерживают коллеги члены, программа осуществляется. Принцип равенства претворяется последовательно — вплоть до ротации председательствующих на заседаниях.

2. Очень жесткий и одновременно уважительный подход к отбору новых членов. Кандидаты должны добиться чего-то в политике, науке, бизнесе, чтобы иметь право на веский голос. Они должны предварительно поучаствовать в работе организации. Они должны иметь высокую общественную и личную репутацию. Выборы в Совет происходят на основе консенсусного решения Президиума: любой из входящих в него имеет право вето без объяснения, и почти каждый из них пользовался этим правом, и не раз. В Совет выбирают пожизненно. СВОП всегда поддерживает своих членов вне зависимости от изменения их жизненных или служебных обстоятельств.

Членство в Совете может прекратиться тремя способами: подается заявление о добровольном выходе — таких случаев пока не было. Без уважительных причин (например, таких, как длительное отсутствие в стране) прекращается участие в деятельности СВОП. Тогда через 2–3 года на общем собрании (Ассамблея) принимается решение о прекращении такого членства. Эта процедура применялась в отношении чуть более десятка коллег. Наконец, еще одна наименее благопристойная причина — совершение неэтичного поступка в отношении другого члена СВОП или Совета в целом. Был, к сожалению, и такой случай.

3. Широкая политическая терпимость. Совет был и остается вне партий. Вместе с тем он всегда имел идейный стержень — государственничество, патриотизм, поддержка демократического развития страны и свободной экономики.

Меньшинство в Совете всегда было уверено, что к его взглямам отнесутся уважительно. Этот принцип соблюдается демонстративно и практически неукоснительно. Даже во время осады Белого дома в сентябре—октябре 1993 года, когда

большинство членов Совета политически поддерживало осаждавших, некоторые его члены, находившиеся среди осажденных, тайно пробирались на заседания Совета. И их тепло встречали.

4. Добровольная работа членов, отказ от какой-либо коммерческой деятельности в организации. Никто из членов Совета, кроме сотрудников Исполнительной дирекции, не получал денег за работу. СВОП работал чаще, увы, на небольшие частные пожертвования российских спонсоров. Денег из-за рубежа не брали. Зарубежные организации могли финансировать совместные конференции. Но СВОП всегда оплачивал хотя бы часть сметы.

5. Неформальный закрытый, клубный характер организации, ее относительно небольшой, хотя и постепенно увеличивавшийся состав. Это давало возможность всем или почти всем знать коллег, легче завязывать человеческие и деловые связи, культивировать чувство корпоративной солидарности, доверия друг к другу, товарищества.

6. СВОП старался всегда привлекать в свои ряды и к своей деятельности лучших, в том числе лучших экспертов. Отсюда — высокий интеллектуальный уровень его продукции. С другой стороны, и интеллектуалы, на время отброшенные революцией и властью или безвластием, чувствовали себя востребованными. В результате вырабатывался коллективный политический и интеллектуальный взгляд, который не могли игнорировать ни власти, ни элита. А членам СВОП всегда было интересно приходить на его заседания.

7. Как уже говорилось, доклады, тезисы и заявления не были главным в работе Совета. Многие крупнейшие программы, например «Россия—Украина» — полтора десятка встреч представителей российских и украинских элит, — не оставили следа в форме опубликованных докладов. Но доклады, работа над ними все же служили интеллектуальным и идейным стержнем, объединявшим СВОП. Без такого стержня он вряд ли состоялся бы. Не состоялись бы и сами доклады, и сам СВОП без сложной и уникальной технологии их выработки — интеллектуального ноу-хау Совета.

8. СВОП занял, благодаря накопленному интеллектуальному авторитету, признанной политической независимости и надпартийности, уникальную позицию интеллектуальной площадки для встреч политических, деловых и академических элит России и ведущих стран мира.

9. Наконец, Совет вряд ли был бы успешен, если бы на ранних этапах в дополнение к принципу «союза членов» не был добавлен принцип «разделения властей». Ассамблеи Совета, Президиум и его председатель давали лишь общие указания. Работу реально организовывала Исполнительная дирекция, не слившаяся ни с Советом, ни с Президиумом. Поэтому молодые люди, работавшие в дирекции, чувствовали реальную ответственность за Совет, за свою работу, гордились ей. Несколько лет назад принцип «разделения властей» между Исполнительной дирекцией и Советом формально пришлось нарушить. Руководители дирекции Татьяна Борисова и Александр Белкин в знак признания их особых заслуг были приняты в члены Совета. Но в остальном этот принцип сохранился. И члены Совета благодарны всем крайне немногочисленным сотрудникам Исполнительной дирекции за замечательную, самозабвенную творческую работу. Спасибо им...

Эти девять причин и сделали СВОП столь полезным и столь живучим. А проблемы с живучестью были. Из-за независимости Совета его не раз пытались оттеснить, а один раз даже запретить. Мы вспоминаем об этих попытках с добродушной улыбкой.

СВОП достиг многоного, но еще далек от реализации всех своих планов. Впереди создание своего журнала, региональных отделений, возможно — небольшого постоянно действующего исследовательского центра.

Видимо, достигнутый уровень авторитета позволяет СВОП чаще откликаться на острые проблемы жизни общества, не концентрироваться только на вопросах стратегии. Необходимо эффективно адаптироваться к новой политической ситуации в стране, когда государство начинает наконец становиться дееспособным. Необходимо и омоложение состава Совета, чтобы он не состарился вместе с поколением отцов-основателей. Но это нормальные проблемы. Мы будем развиваться на пользу Совету и стране.

И последнее. Как говорилось, СВОП всегда существовал на очень небольшие деньги. Но деньги давались, и мы благодарны спонсорам, которые ради общественного блага и общественного признания помогали нам. Первым был Инкомбанк, представитель которого привез несколько чемоданов денег на оборону российского Белого Дома в августе 1991 года. Один из чемоданов использован не был, и его передали в Госкомоборону России в качестве спонсорского взноса для будущей общественной структуры, которая своей деятельностью способствовала бы предотвращению подобных гражданских конфликтов, демократизации гражданско-военных отношений в стране и отстаиванию национальных интересов России на внешнеполитической арене. Деньги в нем быстро обесценивались, но позволили нам выйти на старт.

После этого нам помогали многие. Перечислю большинство: АКБ «Универсальный кредит», АО «Волхов коттедж-инвест», АО «Кампоимпорт», АО «Мосэксспо», АОЗТ «Московская индустриальная ассоциация», Внешэкономбанк, АКБ «Объединенный банк», Группа «Альянс», Группа «Военно-страховая компания», Группа «Мост», Группа компаний «Расвэро», ЗАО «Интерпромторг», ЗАО «Ренессанс Капитал», КАБ «Банк Сосьете Женераль Восток», Международное объединение «Солев», «Межэкономбанкар», Московская межбанковская валютная биржа, «Московско-Парижский Банк», «Национальная газовая компания», «Национальный резервный банк», ОАО «Объединенные машиностроительные заводы (Группа «Уралмаш-Ижора»)», «Онэксимбанк», Фонд Евроазиатского гуманистического развития, Фонд развития парламентаризма в России, Фонд содействия социально-трудовым исследованиям, ФПГ «Нефтехимпром» и др.

Если кого-то забыли, то не из-за неблагодарности.

Благодарим и тех, кто финансировал издание этой книги — Институт политики, Московскую межбанковскую валютную биржу, группу компаний «Расвэро» и ЗАО «Ренессанс Капитал».

Спасибо публикующим эту книгу замечательным профессионалам «Вагриуса» — издательства—одногодка и почти родственника Совета.

Но главное — члены СВОП должны поблагодарить друг друга за создание истинного содружества, сделавшего их товарищами, и свершившего немало полезного для России.

С. Караганов,
председатель редакционной коллегии

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ

Тезисы доклада СВОП

Опубликованные 19 августа 1992 г. в «Независимой газете» тезисы заставили московское политическое сообщество впервые заговорить о СВОП. Была сделана заявка на то, чтобы стать серьезным интеллектуальным центром, предлагавшим реалистическую, «нереваншистскую» альтернативу проводившейся Россией политики бездумного равнения на Запад и сдачи всех позиций, даёссе если о такой сдаче не просили.

В процессе подготовки тезисов были отработаны основы технологии создания коллективных докладов СВОП, позволяющей аккумулировать идеи и взгляды широкого круга экспертов и политиков, содействовавшей одновременно выработке у них единой идеологии.

Доклад, с одной стороны, вызвал значительное неудовольствие во внешнеполитическом руководстве страны, но с другой позволил кристаллизовать на конструктивной основе повсеместное недовольство тогдашней внешней политикой. Появилась реальная некоммунистическая альтернатива в этой области. Уже через несколько месяцев официальная политика стала сдвигаться в направлениях, намеченных в докладе. В чем-то и благодаря ему. Через год члены СВОП с удовольствием констатировали, что основные оценки и предложения, содержащиеся в докладе, подтвердились и были почти полностью претворены в жизнь.

Тезисы сделали знаменитым термин «ближнее зарубежье», авторство которого приписывалось СВОП. От авторства мы вынуждены отказаться, так как термин появился до публикации тезисов.

В экспериментной литературе тезисы получили название «манифест либерального империализма». В чём-то, возможно, они таковыми и были. Но империализма было немногого, и с годами его для постоянно уменьшалась.

Введение

Тезисы исходят из понимания, что доклад будет концентрироваться в первую очередь на традиционных проблемах национальной безопасности. Проблемы экономической, социальной, экологической политики затрагиваются «постольку поскольку» или не затрагиваются вовсе. В дальнейшем возможно возвращение к другой концепции доклада, согласно которой стратегия национальной безопасности трактуется расширительно, включает в себя экономическую, социальную, экологическую политику и совпадает в целом с государственной стратегией.

Глава 1

Общие замечания

1.1. Планирование политики требует прежде всего реалистического определения субъекта политики — Российской Федерации — и ее возможностей. До сих пор этого сделано не было. Между тем по сравнению с бывшим СССР Россия изменилась кардинально. Сохранив более $\frac{4}{5}$ территории СССР, Россия вместе с тем имеет немногим более половины населения, контролирует (учитывая спад производства) менее половины ВНП СССР 1990-го. По большинству параметров (кроме

Тезисы подготовлены членом Коллегии директоров СВОП С.А.Карагановым. Использовались доклады и разработки, заказанные СВОП или представленные ему А.Г.Арбатовым, П.К.Баевым, С.Е.Благоволиным, А.С.Грачевым, Д.Г.Евстафьевым, М.М.Кожокиным, А.А.Коноваловым, С.А.Медведевым, Н.В.Михайловым, В.Е.Можаевым, В.С.Никоновым, С.К.Озничищевым, С.М.Роговым, В.А.Рубановым, К.Э.Сорокиным, С.Б.Станкевичем, И.Ю.Юргенсом. Использовались также открытые разработки МО РФ, МИДа РФ, а также ЭПИ Центра, Института Европы РАН и ряда других научных учреждений. Авторы этих разработок не несут ответственности за содержание тезисов.

■ Стратегия для России

размеров территории, ядерного потенциала) Россия перешла в категорию средних держав. В Европе это — Франция, Великобритания, Италия; в Азии — Индия, Индонезия; в Америке — Бразилия, Аргентина, Канада. Россия успешно стала основным правопреемником СССР и унаследовала психологический шлейф его былой мощи (равно как и опасений этой мощи). Но постепенно этот шлейф будет разеваться. Важно понимать это уже сейчас.

развиваться. Бажно понимать это уже сейчас.

1.2. Другой кардинальный вопрос — каким государством будет в обозримом будущем Россия, на интересы каких социальных слоев будет ориентироваться ее политика?

литика:
Скорее всего в обозримом будущем Россия будет умеренно авторитарным государством с экономикой смешанного государственно-капиталистического типа. Такой тип государства и экономики, помноженный на экономическую отсталость, не позволит в полной мере и быстро войти в сообщество индустриально развитых капиталистических стран с эффективными демократическими институтами, полностью идентифицировать свои интересы с ними. Значительная часть нового правящего класса — политической и чиновничьей номенклатуры, директоров госпредприятий и новых предпринимателей, представителей силовых структур — будет сопротивляться полному экономическому и политическому открытию России, видя в этом угрозу своим интересам. Вместе с тем этот правящий класс по большей части заинтересован в тесном сотрудничестве с внешним миром, понимая, что его благосостояние коренным образом зависит от такого сотрудничества.

Полудемократическое развитие, весьма вероятные рецидивы авторитаризма, вынужденные жесткие действия в отношении соседей или даже временные всплески имперских амбиций не позволяют надеяться на безоблачные отношения с Западом даже, будем надеяться, при преобладании партнерских элементов в этих отношениях.

Россия во многих отношениях вынуждена будет полагаться на собственные возможности, пройдет через несколько этапов улучшения и ухудшения отношений с внешним миром.

Стратегию и инструментарий политики лучше готовить именно для такого умеренно-оптимистического варианта.

ренно-оптимистического варианта.

1.3. Ясно, что интересам России как государства и ее народа в наибольшей степени отвечал бы другой вариант развития: быстрый, за десятилетие, переход к экономике западноевропейского типа, к созданию развитой и эффективной демократии, к тесному союзническому сотрудничеству с Западом. Если такой вариант пройдет, то он потребует относительно незначительной коррекции стратегии.

Россия может скатиться к худшим вариантам — дезинтеграции или попыткам полуфашистского и/или имперского реванша — и затем опять скорее всего наступит дезинтеграция. Если развитие пойдет по этому пути, то России угрожает не только внутренняя, но и внешняя катастрофа. Запад не утерял способности к быстрому восстановлению системы сдерживания в еще более жестком и качественно менее выгодном для России варианте. Линия противостояния будет проходить не в центре Европы, а по границам Российской Федерации, включая новые возможности для действий и на ее территории. Враждебная изоляция будет гораздо более полной, чем даже в 20—30-е или 40—50-е гг. Впервые за свою историю Россия окажется в ситуации вопиющей военной слабости, лишенная возможности наверстать свое военное и технологическое отставание. Рано или поздно окажется обесцененной даже ядерная карта.

Дезинтеграция, последующая нестабильность и слабость образующихся квазигосударств откроет Россию для враждебных или даже «невраждебных» (с целью предотвращения инцидентов с оружием массового поражения) интервенций, по-кончит с российской государственностью.

1.4. Другой коренной вопрос — геостратегические интересы России. Достаточно ясно, что финансовые ограничения, экономические интересы, отсутствие возможностей серьезного экспорта капитала, высокая ресурсная самообеспеченность диктуют необходимость возврата к традиционной для России континентальной стратегии, полный отказ от навязанного коммунистическим мессианством и случайностями истории глобального вовлечения СССР в дела всего мира. Это указывает на необходимость дальнейшего сокращения, по крайней мере на обозримое будущее, геостратегических амбиций, заморских обязательств и сил и средств на их обеспечение (прежде всего океанского флота).

1.5. Уменьшение ресурсной, силовой, geopolитической базы внешней и оборонной политики резко сокращает возможности влиять на внешний мир, все государства. Это прогрессирующее сокращение возможностей отстаивать свои государственные интересы за пределами собственных границ будет продолжаться еще по крайней мере несколько лет, что диктует целесообразность политики грамотных компромиссов, но одновременно и определения границ допустимого. Позицию объективной слабости следует компенсировать вдвое изобретательной дипломатией.

1.6. Одна из главных причин нынешней политической слабости России — неумение концентрировать политическую волю, отсутствие единой государственной политики и стратегической линии, четкого представления о национальных интересах, бюрократическая неразбериха и многоголосица.

1.7. У России до сих пор, как и у СССР раньше, существует разрыв между внешней и военной политикой (в той мере, в которой они существуют), отсутствует их интеграция в единую стратегию.

Глава 2

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Достаточно очевидно, что основные вызовы безопасности России генерируются внутри страны, на территории бывшего СССР. Но мы начинаем анализ вызовов безопасности с традиционной внешней сферы.

2.1. Вызовы внешнего мира

2.1.1. Несмотря на все трудности и замедление этого процесса в последние месяцы, в Западной Европе формируется мощный субъект международной жизни — Европейский союз, который через 8–15 лет может превратиться в квазифедеративное образование с общей экономической, внешней и оборонной политикой. В Союз или в его ближнюю орбиту будут входить почти все государства Европы вне бывшего СССР (кроме части республик бывшей Югославии, Албании, возможно, Румынии). В сферу его влияния будут втянуты, наряду со странами Восточной Европы, и республики Балтии. Остановить создание Союза — по многим показателям сверхдержавы — может только катастрофическое развитие событий в Восточной Европе. Формирование Союза угрожает России изоляцией и ослаблением позиций, если она не сможет за текущее десятилетие сблизиться с ним, заложить основу обоюдовыгодных, хотя и не равных отношений.

2.1.2. Процесс формирования Союза будет по-прежнему поглощать значительную часть политической энергии участников, замыкать их на себя. Аналогичная ситуация «замкнутости на себя» будет характерна в ближайшие годы и для Германии. Это будет затруднять получение экономической и иной помощи из Европы, будет требовать диверсификации политики. «Европоцентризм» может оказаться несостоятельным. В то же время оказываются преждевременными или несостоятельными

тельными опасения германской гегемонии в Европе. Экономическое и, соответственно, политическое движение Германии на восток возобновится через 2–4 года.

2.1.3. Процессы, происходящие в Соединенных Штатах и в Северной Америке в целом, указывают на нарастание, хотя и медленное, тенденции к относительно му неоизоляционизму США. Необходимость глубоких внутренних реформ в США, формирование единого североамериканского рынка при одновременном стремлении сократить бремя внешних обязательств, особенно в относительно стабильных регионах — в Европе и на Дальнем Востоке, толкает Вашингтон к новой стратегии американского участия в мировых делах. Несмотря на то что США *de facto* остались единственной сверхдержавой и намерены поддерживать свое лидерство в мировых делах, эта роль экономически для них будет все более обременительной, а в отсутствии угрозы со стороны советской «империи зла» будет пользоваться все меньшей внутренней поддержкой. Поэтому делать это они собираются и могут себе позволить не на основе жесткой гегемонии и установления «Pax Americana», а через дальнейшее перераспределение бремени с союзниками. Так или иначе рост неоизоляционизма в США, внутренние трудности ограничивают, по-видимому, долгосрочные возможности конструктивного участия США в экономическом возрождении России. Несостоятельной, таким образом, явится и «америкоцентристская» политика. Вместе с тем интересы сохранения позиций в Европе, разделения бремени по регулированию ситуации в Азии и на Дальнем Востоке и предотвращения полной дезинтеграции геостратегического пространства бывшего СССР, потери контроля над ОМП толкают США к установлению отношений стратегического, хотя бы и показного партнерства с Россией. (Россия политически с точки зрения престижа может выигрывать больше от этого партнерства, но имеет гораздо меньше возможностей определять его условия.)

2.1.4. Происшедшее резкое изменение соотношения военных сил не привело к увеличению военной угрозы со стороны Запада. Эта угроза как никогда ничтожна. Ее уменьшению содействуют новые политические отношения, образование в Центральной Европе широкого буфера мало вооруженных государств, не принадлежащих к западной системе безопасности, идущее на Западе сокращение военных усилий, которое, правда, в значительной степени компенсируется технологическим совершенствованием вооружений.

Достаточно мощный ядерный потенциал России фактически нивелирует в обозримом будущем (10 лет) значение практически любых технологических прорывов и преимуществ по совокупности боевых возможностей. Теоретическая угроза может возрасти в случае дальнейшего уменьшения роли ядерного фактора, благодаря сокращению вооружений или созданию эффективных систем глобальной ПРО, а также новому качественному технологическому отрыву Запада в сфере вооружений, систем связи, разведки и управления.

Эта даже теоретическая угроза может уменьшиться в случае создания действительно союзнических отношений с западными странами. Но до этого, по-видимому, достаточно далеко. Вместе с тем сохраняется и даже теоретически увеличивается угроза усиления военно-политического давления на Россию в случае ухудшения политических отношений, прихода к власти в России сил, которые Запад будет рассматривать как враждебные или не отвечающие интересам Запада. Неясность будущего, а также целый ряд иных аргументов диктуют необходимость сохранения достаточно убедительного, хотя и не обязательно равного сокращения ядерного потенциала. Глубокие его сокращения за пределами определенных качественных параметров могут оказаться политически невыгодными.

2.1.5. Несмотря на нынешнюю активизацию контактов с внешним миром, Россия стоит перед угрозой новой полуизоляции. Сокращаются экономические свя-

зи с внешним миром. Сохраняются труднопреодолимые препятствия для широких иностранных инвестиций. Кризис в нефтедобывающей промышленности грозит еще более усугубить ситуацию. Геостратегическое отделение России от Европы, разочарованность в нашей способности экономически «открыться» для внешнего мира, уменьшение экономического и политического веса в определенной мере уменьшают заинтересованность западных стран в России. (Это — одна из главных причин нынешнего ослабления связей с Германией.) Потеря интереса к России будет способствовать резкое падение роли ядерного фактора. В определенной мере уменьшается ценность России и как геополитического партнера (что ставит быть противником, мы не стали полезным партнером).

Может нарастать уже сейчас заметное раздражение от нашей некомпетентности и неразберихи. Становится очевиднее, что в ближайшие годы возможности экономической экспансии и вовлечения в Россию крайне ограничены. России угрожает не столько «экономическое порабощение», сколько недостаток интереса к вложениям в ее экономику, без которых ее подъем скорее всего невозможен. Сдерживают потенциальных партнеров и опасения, что Россия или пройдет через этап неконтролируемого хаоса, или распадется. Изоляция может усугубиться в случае расширения западных структур безопасности (НАТО, ЗЕС) на страны Центральной и Восточной Европы при исключении России.

Неизоляции содействует и геоэкономический фактор (удорожание экспорта и импорта благодаря удалению России от основных рынков, потеря фактически бесплатного и беспрепятственного доступа к большинству портов бывшего СССР).

Неизоляция неизбежна, если Россия не сбьется с пути реформ, не пойдет на жестко авторитарные формы правления. Но угроза существует и требует адекватной политики. Если же Россия сорвется в неофашизм или неокоммунистическую реставрацию или начнет распадаться, то неминуема, как уже говорилось, почти полная враждебная изоляция.

2.1.6. К югу от границ бывшего СССР образуется зона относительно мощных, но нестабильных государств, политика и интересы которых во многом напоминают политику и интересы государств Европы эпохи раннего империализма (конец XIX — начало XX столетия). Они начинают борьбу за большее влияние на мировые дела, своеобразный передел мира. Если в международных отношениях в целом налицо уменьшение роли военной силы, в этом регионе эта роль сохраняется. Происходит стремительное насыщение региона обычными вооружениями. Ряд стран региона обладает теоретической способностью к созданию ОМП, в том числе ядерного оружия. Вызов, исходящий из этой зоны, может усугубиться ростом нестабильности, созданием вакуума безопасности в бывшей советской Центральной Азии, распространением на нее исламского фундаментализма. Вместе с тем последняя угроза явно преувеличивается. В среднеазиатских республиках преобладает суннитское, а не шиитское население. Местные элиты самоутвержаются по большей части на национальной, региональной, политической и неокоммунистической (т.е. светской) основе, гораздо меньше на религиозной почве, склонны больше к турецкому, нежели к иранскому пути. Вообще, российской политике мешает перенятый от Запада политический страх перед исламом, а не нацеленность на сотрудничество с его носителями, которое, кстати, может опереться на богатую историческую традицию и взаимный интерес.

Таким образом, вызовы России с юга не конкретизировались, не представляют непосредственной угрозы безопасности, остаются рассредоточенными, рассеянными. Для их военно-политического сдерживания необходимы гибкие силовые инструменты, способные поддержать дипломатию возможностью проведения полицейских операций по разъединению, миротворческих операций, предпочтительно согласованных в рамках общей политики евроатлантического сообщества.

В целом возможности России по регулированию ситуации в этом потенциально опасном регионе ограничены. Эффективное регулирование требует гибкой дипломатии, сотрудничества с Западом. В то же время сотрудничество со многими государствами в Азии не только выгодно само по себе, но и может немало способствовать консервации и даже усилению внешнеполитических возможностей на других направлениях. Это особенно Индия, Пакистан, Саудовская Аравия, Сирия, Израиль.

2.1.7. Уменьшение потенциала России по сравнению с СССР, долгосрочный экономический кризис в стране по-новому ставят отношения с Китаем. Он почти вдвое превосходит Россию по размерам ВНП. Китай является и должен оставаться дружественной державой. Но он может вступить в полосу дестабилизации или начать проявлять склонность к территориально-экономической экспансии. Превращение такой возможности только политическими методами через налаживание дружественных отношений или через опору на сдерживающую мощь обычного потенциала может оказаться неэффективным. Китайский фактор толкает Россию к сохранению политической опоры на ядерное сдерживание и к стратегическому союзу с Западом.

2.1.8. Начался и быстро идет процесс трансформации экономической мощи Японии в политическую. Вместе с тем Япония относительно мало заинтересована в экономическом сотрудничестве с Россией. Существует дальняя возможность создания Японией крупного военного потенциала. Накладываясь на экономический динамизм и политический вакuum в АТР, это создает возможность крупных политических и военно-политических изменений в регионе.

2.1.9. Перед Россией остро стоит проблема потери политического лица, доверия, достоинства державы, т.е. политического капитала. Это происходило из-за часто автоматического подыгрывания западным партнерам. Особо серьезный ущерб наносят саморазоблачения связей с бывшими партнерами СССР (как бы, как правило, малопривлекательны они ни были), будь то в разведывательном сообществе, в компартиях и других левых движениях (даже среди социал-демократов), а также с кругами, которые могут обвиняться в международном терроризме, бесконечные утечки конфиденциальных материалов, касающихся партнеров, агентов, влияния в других странах. Эти саморазоблачения ставят Россию не в положение привилегированного партнера, а в положение полуизгоя, «сельского дурачка», с которым нельзя вести серьезные, требующие конфиденциальности дела.

2.1.10. Россия оказалась в глубокой, фактически уже безальтернативной экономической зависимости от внешнего мира — по обслуживанию долга, по критическому импорту.

2.1.11. В целом изменения в отношениях России с внешним миром носят относительно благоприятный характер, в первую очередь за счет уменьшения внешнего давления и угрозы, новых отношений с рядом наиболее мощных государств, успехов усилий по обеспечению России статуса основного правопреемника СССР. Новые вызовы можно нейтрализовать правильной политикой. Вместе с тем налицо ограниченность возможностей использования внешней помощи для внутреннего переустройства, сужение возможностей внешнеполитического и иного влияния.

2.2. Вызовы, исходящие из бывшего СССР

2.2.1. После соглашений, заключенных в Беловежской пуще, бывший СССР вступил не в эпоху «дезинтеграции империи», «деколонизации», дезинтеграции, «воссоздания государственности» (хотя все эти процессы присутствуют), а в эпоху строительства новых государств. Все государства на территории бывшего СССР, и даже Российская Федерация, имеют, как правило, слабую историческую легитимность, особенно в нынешних границах и/или с нынешним национальным и соци-

ально-политическим составом населения. В истории процесс строительства новых государств почти неизменно сопровождался длительной чередой войн. Нынешние процессы могут растянуться по крайней мере на несколько десятилетий. И на весь этот период главной задачей российской стратегии безопасности станет избежание войн и регулирование конфликтов на территории бывшего СССР.

2.2.2. В основном речь может идти о конфликтах «низкой интенсивности», которые, впрочем, могут иметь тенденцию к эскалации. В этом смысле угроза локальных войн для России возросла.

2.2.3. Высока вероятность того, что территория бывшего СССР превратится в зону, где военная сила будет продолжать играть существенную роль в политике. Налицо опасность милитаризации межгосударственных отношений, и вместе с тем очевидна необходимость политической и иной опоры на приспособленные для новых условий и целей Вооруженные Силы. Для сдерживания и предотвращения конфликтов, для миротворческих акций России может понадобиться опора на явно превосходящие силы.

2.2.4. На западе и юге России сформировался пояс нестабильных и относительно слабых государств, политика некоторых из которых может деградировать в сторону враждебности. Украина теоретически способна создать весомый военный потенциал, что может усиливать ее внешнеполитические амбиции. Часть этих государств может бороться и борется за усиление изоляции России, за преимущественное внимание внешнего мира.

2.2.5. Эрозия государственной власти, особенно исполнительной, некоторые последствия непродуманных экономических реформ, нерешительность и разного-голосица в руководстве, ослабление традиционных факторов консолидаций Российской государства — внешней угрозы и внутреннего политического принуждения, подъем национализма и национал-коммунизма, общий мировой процесс ослабления государств как субъектов международных отношений сделали реальной угрозу дезинтеграции России. Если это произойдет, ливанизация или югославизация почти всего бывшего СССР станет практически неизбежной.

Налицо нерешительность руководства России в определении отношения к потенциальному расколу страны, отсутствие специальной политики, делегитимизующей движения, которые угрожают территориальной целостности страны.

2.2.6. Еще одна опасность — растаскивание прерогатив государства политическими, социальными, национальными, а зачастую и криминальными группами на местах. Государство теряет способность защищать человека, само отдает власть. На новом уровне и в новых формах начинается массовое нарушение прав человека. Наиболее явный, хотя, может быть, и не самый опасный пример узурпации власти — политические аспекты подъема казаческого движения, его вооружение в ряде регионов.

2.2.7. Продолжающийся экономический спад ведет к люмпенизации населения, вымыванию бывшего советского среднего класса — большинства групп интеллигенции. Становление нового среднего класса отстает. Идет быстрый рост преступности, повсеместной коррупции. Государство не способно защитить гражданина. Нарастает отчуждение между обществом и новой властью. Дискредитируются и демократические ценности, и конституционные рамки, и формы политического процесса. Создается социальная база для радикальных политических движений, которые, прийди они к власти, почти неизбежно толкнут Россию на путь внешних авантюрок, милитаристской политики.

Аналогичные, потенциально еще более острые процессы происходят на территории сопредельных государств, в частности Украины. Будет усиливаться соблазн переадресовать рост народного недовольства на внешнего «врага». Во многих случаях этим врагом будут делать Россию.

Кризис переходного периода, необходимость реформ общества и экономики становится главной определяющей российских интересов.

2.2.8. Новое явление в России и СНГ — регионализация внешней политики, когда отдельные области, регионы начинают формировать свои собственные системы внешнеполитических интересов, экономических и иных связей. Этот процесс является общемировым, в основе своей здоровым, но может оказаться и опасным, требует коррекции, отслеживания.

2.2.9. Особый вызов — положение национальных меньшинств, которые становятся или могут стать объектом давления или дискриминации, понуждаться к эмиграции. Речь при этом идет не только о 25—28 млн. русских, а о по крайней мере 70 млн. человек, включая украинцев, белорусов, армян, таджиков и т. д., живущих вне своих этноисторических регионов. Если в бывшем СССР будут созданы предпосылки для массовых миграционных потоков, это взорвет ситуацию не только в России.

2.2.10. Ситуация в бывшем СССР характеризуется «вакуумом безопасности» — слабостью или полным отсутствием дееспособных структур, регулирующих пространство безопасности бывшего СССР.

2.2.11. Особый вызов безопасности представляет ситуация в Вооруженных Силах. Ослаблены их управляемость, военный контроль над ними практически во всех республиках СНГ. Они находятся под еще меньшим, чем прежде, политическим контролем. В них крайне высок уровень политического и социального недовольства. Пока неясно, насколько последние изменения в МО РФ способны нейтрализовать эти процессы.

2.2.12. На территории СНГ происходит непростительная милитаризация потенциально нестабильных регионов путем передачи местным властям вооружений дислоцированных там частей. Такие действия уже привели к эскалации ряда конфликтов. Продолжение такой политики в Средней Азии может привести к катастрофическим последствиям для стабильности региона.

2.2.13. Реформа в Вооруженных Силах будет проходить на фоне ухудшения демографической ситуации, делающей фактически невозможным без расширения категории лиц, подлежащих призыву, и соответствующих социальных и политических последствий, в том числе для самих Вооруженных Сил, поддержание их численности на уровне, который ныне планируется.

2.2.14. Кризис Вооруженных Сил, экономические неурядицы исподволь подтасчивают систему контроля над ядерным оружием.

2.2.15. Не снята угроза получения рядом стран (прежде всего Украиной) контроля над ядерным оружием. Такое развитие событий не только увеличит угрозу его применения в результате несанкционированного пуска. Почти неизбежно радикализуется руководство страны, получившей ядерное оружие.

2.2.16. Целый комплекс известных проблем порождает ситуация в ВПК. Концепция и последовательная политика по его приспособлению к новым реальностям по-прежнему отсутствуют. Одна из малодискутируемых проблем — почти полная отключенность элитных отраслей и слоев населения, связанных с ВПК, от новых экономических и политических процессов, их ничтожные возможности взаимодействия с внешним миром.

2.2.17. Практически при любом повороте внутриполитической ситуации дальнейшее сокращение военных расходов неминуемо. Это делает необходимым скорейшее определение приоритетов в военном строительстве, и прежде всего концентрацию на социальной сфере в Вооруженных Силах и на создании научно-технических заделов.

2.2.18. Тенденция к дезинтеграции в бывшем СССР на сегодня является по-прежнему превалирующей. Экономический коллапс может привести к власти еще более радикально-националистические силы. Вместе с тем достигнутый уровень независимости и международного признания, выявившиеся издержки и опасности дезинтеграции начинают усиливать и тенденцию к интеграции.

Глава 3

Рекомендации

3.1. Общие положения

3.1.1. Безопасность России в решающей степени зависит от успеха реформ, сохранения основных демократических завоеваний. Безусловная поддержка демократических ценностей, прав и свобод человека должна оставаться приоритетом, даже несмотря на то, что в реальности это будет не очень легко, учитывая характеристики наиболее вероятного режима. Во всех иных случаях предложенный сценарий автоматически трансформируется в «худший вариант».

Совершенно обязательным в этом смысле является сохранение свободы печати и получения информации, а также любое иное укрепление «четвертой власти».

3.1.2. На нынешнем этапе наиболее острая общая проблема национальной безопасности — укрепление государственных структур власти, управляемости общества в нормальном, правовом, а не в тоталитарном понимании этого термина, со-зование возможностей для государства реально защищать права и жизнь граждан.

3.1.3. Современному состоянию России, историческим традициям российской государственности в наибольшей мере отвечало бы формирование модели президентской республики, а не парламентарной или «смешанной» (президентско-парламентской, как это фактически предложено в утвержденном VI съездом официальном проекте Конституции).

3.1.4. Вместе с тем недопустимо кардинальное нарушение созданного баланса властей. Подрыв законодательной власти при всем ее очевидном несовершенстве неизбежно приведет к тоталитарному перерождению государства. Требуется усиление исполнительной и особенно судебной власти при безусловном сохранении основных черт нынешнего баланса.

3.1.5. Политика, нацеленная на укрепление государства, должна опираться на социальные группы, в наибольшей степени заинтересованные в нем, в сохранении его целостности, а также в предотвращении нарастания дезинтеграционных процессов в бывшем СССР. Это — быстро обуржуазивающийся директорский корпус, это — новая частнопредпринимательская буржуазия, наконец, это — офицеры, это — новая частнопредпринимательская буржуазия, наконец, это — офицеры. Необходима целенаправленная политика как самого государственного корпуса. Необходима целенаправленная политика как самого государства, так и этих группировок по преодолению и сглаживанию имеющихся между ними противоречий, по выработке единой идеологии, по повышению жизненно-го уровня офицеров.

3.1.6. Развитие по относительно спокойному демократическому пути требует четкого обозначения реалистических, но понятных и привлекательных для людей целей развития. Это может быть социально ориентированное капиталистическое хозяйство, правовое государство, способное защитить права и жизнь человека. Не дорога к бесплотному «светлому будущему», раньше социалистическому, а ныне капиталистическому, а ясная программа мер по продвижению к обществу всеобщего блага с использованием опыта тех зарубежных стран, где такое уже построено, прежде всего североевропейской модели (Германия, Скандинавия), но адаптированной к особенностям России с ее историческим своеобразием и психологическим настроем людей.

3.1.7. В сфере национальной безопасности, обороны и внешней политики перво-степенной задачей на ближайшее будущее является не только даже выработка долгосрочной политики (хотя и это, естественно, необходимо), сколько приведение соответствующих структур в относительно стройную систему. Ныне из-за бюрократической дезорганизованности, многоголосицы отсутствует возможность проведения в жизнь даже идеальной политической линии.

3.1.8. Один из возможных путей создания такой структуры — укрепление безусловно подчиненного Президенту Совета безопасности, придания ему реальных

полномочий по формулированию национальной политики национальной безопасности и по координированию ее претворения в жизнь. Вместе с тем, если СБ будет заниматься практически всеми сферами государственной политики, дублируя Совет Министров, он, по-видимому, окажется в положении суперминистерства или прежнего политбюро и, получив опасную вседозволенность, начнет проявлять политические амбиции и при этом окажется неспособным выполнять функции информационно-аналитического обеспечения деятельности Президента по согласованию и координации политики национальной безопасности в практическом смысле, не сможет стать инструментом дополнительного контроля гражданских политических ведомств над силовыми структурами.

3.1.9. Никакая стратегия национальной безопасности, долгосрочная внешняя и оборонная политика не могут быть претворены в жизнь, пока не будет решен вопрос о том, сохранит ли Россия свою территориальную целостность, саму себя как государство. Главным приоритетом государственной политики на нынешнем этапе должно быть предотвращение дезинтеграции России как за счет разумных упраеждающих компромиссов по распределению полномочий между центральными и местными органами власти, так и жесткого преследования в рамках закона любых официальных лиц, политических и общественных организаций, чья деятельность угрожает территориальной целостности России. Эта политика должна быть гласной. Необходимо покончить с проводившейся до сих пор политикой бессистемных договоренностей между Центром и местными властями, которые в ряде случаев подвели вплотную к дезинтеграции.

3.2. Политика в отношении внешнего мира

3.2.1. Несмотря на очевидную необходимость резкого повышения интенсивности, уровня кадрового обеспечения работы в ближнем зарубежье, политика в отношении традиционного внешнего мира должна оставаться приоритетной. Без открытия России миру развитых государств, взаимодействия с ним в экономике, сфере безопасности модернизация России, видимо, невозможна.

Хотя основные усилия и финансовые средства на свою модернизацию Россия вынуждена будет изыскивать сама, без взаимодействия с внешним миром затруднено будет и регулирование ситуации внутри СНГ. Самоизоляция, дальнейшая провинциализация России ограничит и возможности демократического развития.

России угрожает не положение более слабого партнера в системе взаимозависимости (модель «сырьевого приданого» и «источника дешевой рабочей силы»). Эта модель в какой-то период неизбежна. Этую фазу достаточно быстро прошли некоторые «новые индустриальные страны» из числа развивающихся. Образовательный, научный и культурный уровень, оборонный потенциал России позволяют ей опасаться этого этапа меньше, чем другим.

3.2.2. Предотвращение появления новых вызовов с Запада, и особенно с юго-восточного направления, задачи по регулированию ситуации в СНГ, ухудшившееся геостратегическое положение России, задача уравновешивания растущего влияния Японии однозначно диктуют необходимость долгосрочного курса на стратегический союз с Западом (включая Японию, Южную Корею).

3.2.3. В долгосрочной перспективе возможности США, их роль как партнера России будут уменьшаться; Западной Европы — потенциально увеличиваться. Но это не диктует целесообразности перехода к «европоцентристской» модели политики. Налаживание максимально тесного взаимодействия с США будет поддерживать позиции России в Европе — позиции, которые ослабели и будут в ближайшее десятилетие слабеть и дальше. Интересам России отвечает постоянное балансирование между американским и европейским направлениями.

3.2.4. Долгосрочный интерес России состоит в максимальном сближении с ЕС, во вхождении в конечном счете в единое европейское экономическое и политичес-

кое пространство, центром которого явится ЕС. Но это не означает полной идентификации российских интересов и интересов сообществ. Россия заинтересована в сохранении возможностей политического маневра, в многополюсности европейской политики, в ограничении военно-политических функций ЕС. Отсюда — долгосрочная заинтересованность в сохранении НАТО, в развитии партнерских отношений с ней.

3.2.5. Необходима резкая активизация усилия на самом, пожалуй, провальном направлении российской политики — германском. Россия быстро теряет доставшееся ей «германское наследство». Ясно, что о «специальных отношениях» речи уже быть не может. Но Германия остается экономическим лидером Европы и государством, потенциально в наибольшей степени заинтересованным (хотя и в меньшей степени, чем прежде) в стабильном развитии России, бывшего СССР. От российско-германского взаимодействия ключевым образом зависят возможности России по регулированию своих отношений с европейскими государствами, входившими в СССР.

3.2.6. Насущным является формирование целенаправленной стратегии по предотвращению неизоляции России от развитых стран. Это — развитие экспортных отраслей, максимальное экономическое вовлечение развитых стран Запада, Востока и Юга, создающее отношения неравной, но взаимозависимости, формирование стратегического союза, где бы Россия выполняла роль важного партнера по регулированию ситуации в Восточной Европе, Центральной Азии и на Дальнем Востоке. Немаловажное значение имеет и грамотное использование «негативных» факторов, заинтересовывающих внешний мир, особенно Запад, в благополучном развитии, модернизации России в переходный период. Это прежде всего относительно мощный и эффективный ядерный потенциал.

Другой резерв — целенаправленная политика по выводу на внешний мир и по вводу внешнего мира в российскую провинцию.

3.2.7. Очевидна необходимость усилий по активизации политики в отношении стран Центральной и Восточной Европы, особенно в сфере экономических, культурных и личных связей.

Россия в принципе не заинтересована в том, чтобы страны Центральной Европы стали членами любой широкой системы безопасности, которая исключала бы Россию.

Но надо видеть и то, что эти государства не займут приоритетного места в российской политике. Они рвутся на Запад, отделены теперь от России географические, не имеют средств, технологий, чтобы крупно участвовать в российском возрождении. Поэтому любые попытки поставить эти страны в первый список приоритетов российской политики нереалистичны.

В силу геополитического положения наибольшее значение для России в этом регионе имеют Польша и, возможно, Болгария (к ним может добавиться и Словакия).

3.2.8. Ограниченнность возможностей и нежелание Запада участвовать в возрождении России, ее международно-политических позиций, сложности в ближайшие годы выхода на западные рынки настоятельно диктуют необходимость диверсификации российской политики. Западное направление неизбежно остается приоритетным. Но одностороннее равнение на Запад контрапродуктивно. России следует последовательно проводить линию на развитие политических и экономических отношений с важными с политической или выгодными с экономической точки зрения партнерами в Азии. Это — Индия, Саудовская Аравия, Египет, Объединенные Арабские Эмираты, Израиль, Иран. Партнерские отношения с этими странами укрепят позиции России в отношениях с Западом. Необходимы они и для регулирования ситуации в Среднеазиатских республиках и в Закавказье.

3.2.9. Любая попытка сохранить глобальный характер российской политики (с точки зрения прямой вовлеченности, особенно военно-политической) обречена на

провал, будет содействовать дальнейшему истощению ресурсов и дезинтеграции России.

3.2.10. Сдвиг в соотношении сил между Китаем и Россией требует резкого повышения внимания к китайскому направлению российской политики. Оно должно сравняться по приоритетности с европейским и американским, стать определяющим для ряда других направлений политики.

3.2.11. Российское государство должно разработать и активно претворять в жизнь стратегию агрессивного продвижения экономических интересов России и российского бизнеса за рубежом, где он сталкивается с ограничительной деловой практикой, недобросовестной конкуренцией. Наконец, просто отсутствуют необходимый опыт и связи. Важно сохранить, не допустить разбазаривания, пустить в дело потенциальные плацдармы будущей экономической экспансии России — собственность Вооруженных Сил за рубежом. Целесообразна и поддержка экспорта вооружений, создание стройной системы его регулирования, которая не допускала бы, с одной стороны, нанесения ущерба России, а с другой — ущемления интересов российских экспортёров. Вместе с тем следует четко осознавать, что рынок вооружений крайне ненадежен, расчеты на экспорт не отменяют необходимости форсированной конверсии военных производств, не имеющих будущего на внутреннем рынке.

3.3. Политика в отношении стран, расположенных на территории бывшего СССР

3.3.1. В отношении этих стран у России есть три возможных курса:

- политика, направленная на восстановление бывшего СССР, хоть и на других основах (альтернатива «красно-коричневым», части населения, не принимающей распада СССР, части бюрократических структур, страдающих от последствий этого распада);

- полный уход и изоляция, предоставление бывших республик СССР самим себе, отказ от усилий по укреплению СНГ (альтернатива части радикальных демократов, а также ультранационалистов, так называемой русской партии);

- различные варианты просвещенного постимперского курса, который включал бы в себя усилия по сохранению и строительству межгосударственных структур, нового сообщества, активного (по возможности международно-санкционированного) участия в предотвращении и прекращении конфликтов, если нужно, то и с помощью военной силы, недопущения массовых и грубых нарушений прав и свобод человека.

3.3.2. Первый курс почти неизбежно выродится в череду крупных войн и конфликтов. Войны и их последствия весьма вероятно приведут и к дезинтеграции России. Этот курс чреват войной всех против всех, дезинтеграцией военной машины, потерей контроля над арсеналами ОМП. Внешний мир не заинтересован в восстановлении контроля Москвы над бывшим СССР. Этот интерес, а также реакция на неизбежное массовое насилие приведут к враждебной и практически полной политической, экономической и военно-политической изоляции России, к усилиям внешнего мира по подрыву ее позиций. В самом благоприятном случае возврат к относительно нормальной жизни возможен через 30—50 лет.

3.3.3. Неизоляционистский радикал-демократический вариант политики внешне привлекателен: он подразумевает отделение от культурно отличных, как правило — более бедных и отсталых частей бывшего СССР. При проведении в чистом виде этот вариант политики обещал бы относительно быстрый (10—20 лет) переход к новому типу общества. Внешний мир может отнести к нему достаточно спокойно или даже благосклонно. Однако он нереалистичен, умозрителен и чреват разжиганием агрессивного национализма и в России, и в других государствах бывшего СССР. Неизбежны проблемы с меньшинствами. Массовая внутренняя миграция, распространение конфликтов по территории России взорвут любой ре-

жим. Отказ от защиты национальных меньшинств аморален, еще больше подорвет доверие и престиж России.

3.3.4. Просвещенный постимперский интеграционистский курс в различных вариантах представляется единственным реалистичным, хотя и не самым легким. Во многих своих проявлениях он неизбежно будет сталкиваться с подозрительностью или даже сопротивлением части международного сообщества, не заинтересованной в сильном Российском государстве, являющимся центром сообщества других стран. Но этот курс при гибком проведении найдет понимание у основных партнеров России, заинтересованных в гарантиях стабильности на пространстве бывшего СССР, страшящихся углубления «геостратегической дыры».

3.3.5. Такой курс должен, по-видимому, исходить из постбеловежской реальности, отвергать как нереалистичную и контрпродуктивную цель новое и быстрое объединение в Союз. Главной целью (постимперской) политики должно стать избежание достаточно вероятных войн и конфликтов, управление трансформацией бывшего СССР. В качестве долгосрочной оперативной цели он может иметь создание жизнеспособного сообщества по типу ЕС, т.е. к реинтеграции значительной части бывшего СССР на приемлемых для всех государств условиях.

При всей вымученности и условности формулы СНГ она позволяет, пусть на символическом уровне, фиксировать реальную общность интересов миллионов людей, населяющих пространство бывшего Союза, и одновременно оставляет открытой дверь к поиску новой, еще неясной конфигурации структуры органического сотрудничества тех регионов и территорий, которые соединились когда-то в единое Российское государство.

3.3.6. Любая разумная политика требует безусловного признания принципа нерушимости границ, несмотря на их очевидно искусственный характер. Отказ от этого принципа откроет дорогу буквально десяткам конфликтов, к национальной катастрофе.

3.3.7. Особые усилия должны концентрироваться, несмотря на все трудности, на построении плотной сети постоянно действующих межгосударственных органов, регулирующих отношения во всех сферах жизни: экономика, транспорт, энергетика, финансы, образование, культура, оборона. Эта сеть нужна не только для предотвращения и смягчения конфликтов, смягчения последствий разрыва. Она должна служить формированию личных связей, личной заинтересованности новых элит в их продолжении.

3.3.8. Разумеется, работа по воссозданию насилиственно оборванных связей должна быть весьма кропотливой и вдвойне деликатной со стороны России, с тем чтобы не подыгрывать местным национал-экстремистам, умышленно провоцирующим ее руководство на проявление и подтверждение своего великородства. Ее нельзя оставлять в руках непрофессионалов любого уровня независимо от занимаемых ими официальных постов. Только в том случае можно рассчитывать на сохранение вперед, до смены нынешнего поколения политиков, возможностей для возрождения естественной российской внешней политики и, следовательно, шансов на восстановление законного исторического места России на международной арене.

3.3.9. Основой новой политики в отношении бывшего СССР, СНГ должен стать тройственный союз с ключевыми с точки зрения жизненных интересов России государств — с Беларуссией и Казахстаном, а также с Грузией на Кавказе. Если Россия не сможет наладить даже за счет уступок теснейших дружественных союзных отношений с первыми двумя странами, СНГ обречено. Дезинтеграция и конфликтность будут нарастать, возможности по их контролю уменьшаться, изоляция России (и других государств) углубляться.

3.3.10. Резкая активизация политики, институционального строительства на территории бывшего СССР не должна затмевать остальные направления традиционной внешней политики. Надо четко осознавать, что такая провинциализация полити-

ки России приведет к потере многих возможностей воздействия не только на весь внешний мир, но и на само ближнее зарубежье, что ситуация в нем малоперспективна даже в среднесрочной перспективе, что речь идет о регулировании кризиса без особых надежд на его быстрое преодоление. Наконец, России и ее партнерам будет, по-видимому, крайне трудно без достаточно глубокой интернационализации, вовлечения зарубежных стран, международных организаций справиться с этим регулированием.

3.3.11. Стратегия в отношении СНГ должна ориентироваться на длительную перспективу, на укрепление и создание в сопредельных государствах общественных и экономических структур, групп специальных интересов, выступающих за разумную, не противоречащую интересам народов их стран и России политику.

3.3.12. Россия безусловно заинтересована в сохранении и процветании русской (или русскоязычной) диаспоры во всех государствах бывшего СССР, в странах бывшего «соцлагеря» и во всех других странах. В этом смысле распад СССР парадоксальным образом дал России политический, экономический и социальный козыри значительной потенциальной мощи.

Поэтому необходимо сделать все возможное (и прежде всего дипломатическими методами) для гарантий прав русскоязычного населения там, где оно проживает. В этой связи, возможно, даже потребуется создание специального министерства или госкомитета по делам соотечественников за рубежом, собирающего всю необходимую информацию на этот счет и вырабатывающего общую для государства стратегическую линию в этом вопросе.

3.3.13. В долгосрочных интересах России и сохранение русского языка как средства общения и получения качественного образования для всех государств бывшего СССР. Необходимо создать государственную программу «Русский язык», не ставящую в ущемленное положение ни один другой из используемых в России языков, но нацеленную на сохранение за русским языком приоритетов, которые он уже завоевал.

Требуется сохранить в неприосновенности (улучшив ее качество) систему среднего и высшего образования на русском языке, более того — укреплять эту систему и обеспечить возможность подготовки высших кадров республик бывшего СССР в вузах России.

Важно, чтобы военные кадры новых государств бывшего СССР продолжали проходить подготовку в основном в России.

3.3.14. Необходима долгосрочная стратегия поддержки частных и государственных инвестиций, экспорта капитала России в страны ближнего зарубежья. Инвестиционная экспансия не только даст коммерческие выгоды, но и позволит получить дополнительное политическое влияние, будет укреплять силы, заинтересованные в создании эффективного содружества.

3.3.15. Регулирование ситуации на территории бывшего СССР требует всемерного распространения и наследования норм и правил СБСЕ, норм международного права, заполнения правового политического и военно-политического вакуума, образовавшегося на территории бывшего СССР, в Центральной и Восточной Европе, с помощью СБСЕ, других организаций общеевропейского характера. Наиболее оптимальным вариантом заполнения вакуума представляется создание в Европе, включая территорию бывшего СССР, системы коллективной безопасности. Формирование эффективной системы коллективной безопасности на территории бывшего СССР является желательным, но маловероятным, хотя ее элементы строить необходимо.

3.3.16. Упор на интернационализацию регулирования конфликтных ситуаций в бывшем СССР явно предпочтителен, но использовался до сих пор не в полной мере. Вместе с тем в некоторых случаях этот инструментарий может оказаться слишком медленно действующим или неэффективным. Россия должна дать понять, что не исключает в чрезвычайных обстоятельствах возможности односто-

ронных действий — политических, экономических санкций и даже, в крайнем случае, прямых силовых действий, если речь идет о массовом и грубом нарушении прав человека (а не только прав так называемых русскоязычных меньшинств) и тем более — о прямом насилии в отношении мирного населения. Недвусмысленная готовность защищать в соответствии с нормами международного права и морали и в тесном сотрудничестве с международными организациями и другими государствами СНГ и мирового сообщества прав и свобод человека уже сама по себе будет служить сдерживающим фактором. Россия, как и другие государства, не сможет уйти от ответственности за развитие событий на территории бывшего СССР. Необходимо признать эту реальность, выработать политику, максимально согласовать ее с партнерами по ООН, общеевропейскими организациями. При этом необходимо заранее делать все возможное, чтобы силовые действия были максимально международно санкционированы.

3.4. Оборонная политика

3.4.1. Необходимо недвусмысленно признать, что Вооруженные Силы необходимы России не только для сдерживания агрессии, предотвращения эскалации кризисов, но и для защиты ее конституционного строя, законности и стабильности, находящихся под угрозой в нынешний период ее истории, а также от ее дезинтеграции.

3.4.2. В ситуации нынешнего кризиса приоритетная задача — восстановление полного военного контроля над вооруженными силами, а также укрепление все еще крайне слабого политического контроля над ними.

3.4.3. Политические, демографические условия, научно-технические требования диктуют необходимость как можно более быстрого перехода к службе по контракту.

3.4.4. Кризисное положение, в котором оказались вместе со всей страной Вооруженные Силы, требует выработки четких приоритетов в их развитии. Это прежде всего сохранение при максимально возможном сокращении кадрового костяка армии и флота — офицерского корпуса и основных элементов системы его подготовки; это сохранение и развитие научно-технического задела и производственных мощностей (при максимальном сокращении закупок серийного вооружения); это, наконец, постепенная реформа Вооруженных Сил в соответствии с новыми условиями.

3.4.5. В соответствии с новыми стратегическими реальностями в строительстве сил общего назначения целесообразно отходить от старой концепции, предусматривавшей необходимость их массированного развертывания на ряде стратегических направлений, и переходить к концепциям «обороны по всем азимутам» и «мобильной обороны». Они предусматривают наличие небольших по численности войск постоянной готовности, способных быстро и эффективно воздействовать на локальные конфликты; мобильного резерва или сил быстрого реагирования, способных к переброске в кратчайшие сроки в любой регион по периметру России; стратегических резервов, формируемых в ходе войны. Подразделения и части сил быстрого реагирования могли бы использоваться в операциях по поддержанию мира как в рамках СНГ, так и ООН и СБСЕ.

3.4.6. В оснащении войск и сил флота приоритет должен быть отдан высокоточным, аэромобильным, дальнобойным средствам поражения, а также образцам вооружений и военной техники, средствам разведки и управления, способным по своим качественным показателям существенно снизить количество вооружений при сохранении достаточной боевой мощи.

3.4.7. Нынешняя экономическая и политическая слабость России, другие политические интересы диктуют необходимость сохранения на обозримое будущее политической опоры на ядерное оружие, на стратегию ядерного сдерживания агрессии. В обозримом будущем (10—20 лет) Россия не заинтересована в радикальном снижении роли ядерного фактора в системе средств обеспечения ее безопасности

и политических интересов ни благодаря чрезмерно радикальным сокращениям стратегических вооружений, ни из-за развертывания масштабных систем глобальной ПРО. Вместе с тем постепенные сокращения явно чрезмерных арсеналов полезны и необходимы. В целом отвечает интересам России и ликвидация тактических ядерных вооружений.

3.4.8. Россия заинтересована в укреплении стратегической стабильности через создание интегрированной системы раннего предупреждения, контроля и предотвращения несанкционированных пусков, через создание зональных систем ПРО. Вместе с тем ее интересам противоречат, по-видимому, усилия, ведущие потенциально к созданию плотной системы глобальной ПРО, фундаментальная ревизия принципов Договора о ПРО.

3.4.9. Долгосрочным интересам России соответствует максимально возможная координация ее военных усилий с другими государствами, создание стратегического союза со странами атлантической зоны, Японией, Южной Кореей. Вместе с тем она не заинтересована в том, чтобы этот союз был повернут против кого-то из ее южных соседей.

3.4.10. Меры по конверсии, основанные на плавном переводе предприятий ВПК и обслуживающего их интеллектуального потенциала на мирные рельсы, должны подготавливаться и проводиться в обстановке максимально возможной гласности, с учетом мнений работников этого комплекса и их организаций, так как только при этом условии можно будет избежать или смягчить социальные взрывы. Вместе с тем отсутствие ясной политики в этой области, продление агонии не нужных производств не отвечают ни интересам общества, ни в конечном счете интересам работников этих предприятий.

РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Этот доклад, подготовленный в июне 1992 г. и разосланный широкому кругу представителей исполнительной и законодательной власти, имеет весьма любопытную историю. Столкнувшись с широким сопротивлением курсу радикальных реформ, некоторые тогдашние реформаторы запаниковали. В политических кругах пошла первая волна слухов о требовании введения чрезвычайного положения, ограничения демократических свобод. В прессе стали появляться статьи, доказывавшие необходимость жестко авторитарного правления для России. Обосновывались такие требования «русского никоначевского режима» необходимостью более эффективного и последовательного курса на радикальное реформирование экономики.

В этой ситуации Президиум СВОП заказал молодому исследователю А.Н.Домрину доклад об опыте применения режима чрезвычайного положения на примере зарубежных стран. Доклад носил чисто академический характер, в нем не было политической направленности. Но анализ ситуации в странах, вводивших чрезвычайное положение, убедительно показал: в подавляющем большинстве случаев чрезвычайное положение там не работало, демократические права ограничивались, а страны продолжали находиться в ситуации стагнации или даже деградировали.

Введение

Государственно-правовой (конституционный) режим чрезвычайного положения является важным элементом систем национальной безопасности большинства стран мира. Его существование обусловлено возможностью возникновения различного рода экстремальных ситуаций, представляющих опасность для значительного числа людей, угрозу конституционному порядку либо самому существованию государства, и для предотвращения, пресечения либо ослабления последствий которых обычные формы и методы государственной деятельности представляются недостаточными.

Сравнительно-правовой анализ национального законодательства зарубежных стран свидетельствует о наличии в нем регламентации различных режимов, объединенных общим понятием чрезвычайного положения: собственно чрезвычайного, осадного и военного положений, состояния войны, общественной опасности, напряженности, обороны, угрозы, бдительности, тревоги. Однако было бы неверно рассматривать данные режимы как различные правовые институты, поскольку одни и те же элементы и признаки, определяющие, скажем, осадное положение или состояние угрозы в одних странах, характеризуют соответственно состояние обороны или чрезвычайное положение в других.

Необходимым условием функционирования правового института чрезвычайного положения является парламентский контроль. В основе его лежит следующий принцип: законодательная власть не вправе стеснять власть исполнительную в возможности быстрого реагирования на возникновение экстремальной ситуации, однако законодатель может и должен четко регулировать объем дискуссии,

Доклад подготовлен по заказу СВОП А.Н.Домриным, главным специалистом Комитета Верховного Совета РФ по международным делам и внешнеэкономическим связям.

ционных полномочий главы исполнительной власти, отменить или не продлить особое положение и тем самым жестко контролировать все допустимые методы чрезвычайного реагирования исполнительной власти на исключительные обстоятельства.

Введение чрезвычайного положения означает переход к чрезвычайным методам управления государством, особому режиму регулирования отношений во многих или всех сферах жизни общества, что обычно выражается во временном изменении полномочий различных государственных органов власти и управления, изменении разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации (в федеративных государствах), в ограничении (или приостановлении) социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан и возложении на них некоторых дополнительных обязанностей. Издание прокламации (декрета) о чрезвычайном положении, как правило, ведет к значительному расширению полномочий исполнительно-распорядительных органов власти, административного и карательного аппарата.

В некоторых государствах вся полнота власти (или значительная ее часть) на период действия особого положения передается специально создающимся или начинающим функционировать при наступлении исключительных обстоятельств чрезвычайным органам власти. В других — последствия введения чрезвычайного положения выражаются в наделении главы государства правом издания нормативных актов, имеющих силу закона (постановлений, декретов, приказов). Такие нормативные акты исполнительной власти, изданные на период действия чрезвычайного положения и утрачивающие свою силу с его отменой, часто обладают большей юридической силой, чем парламентские статуты, что означает нарушение принятой иерархии источников права (Конституция — законы — подзаконные акты).

Введение режима чрезвычайного положения, как правило, сопровождается ограничением либо приостановлением всех или основных гражданских прав и свобод. Обычно это означает временный отказ от гарантий личной неприкосновенности и неприкосновенности жилища; усиление административной и уголовной ответственности при одновременном ограничении процессуальных гарантий, что легализует упрощенную (или ускоренную) процедуру судопроизводства, проведения обысков, арестов и задержаний, запрет освобождения под залог, признание досудебных заявлений подсудимого в качестве доказательства его вины; применение различных средств принуждения; ограничение свободы слова, включая свободу печати и информации, а также тайны переписки, свободы собраний, митингов, шествий и демонстраций, свободы объединений, права на проведение забастовок, свободы выбора места жительства и передвижения (в частности, по причине объявления комендантского часа, установления особых запретных зон и т. п.), экономических прав и свобод, например свободы частной собственности, выбора и занятия профессией (включая практику трудовой мобилизации или создания трудовых армий, наложения иных гражданских обязанностей и повинностей, введение системы принудительных государственных заказов и т. п.).

Необходимым элементом законодательства о чрезвычайном положении должна быть четкая регламентация пределов допустимых ограничений гражданских прав и свобод. Однако, как бы ни был совершенен государственно-правовой механизм контроля за соблюдением прав личности в период особого положения, единственным назначением конституционного института чрезвычайного положения как такового является максимально быстрое возвращение общества, столкнувшегося с необходимостью разрешения исключительных обстоятельств, к нормальному состоянию — демократическому правопорядку.

Определение темы

В последние годы правовой режим чрезвычайного положения все в большей степени становится повседневной реальностью многих регионов бывшего Советского Союза и стран СНГ. Только в период 1988—1992 гг. чрезвычайное положение (в той или иной форме) вводилось союзными и республиканскими государственными органами власти и управления более 20 раз (см. Приложение).

Распад Советского Союза и угроза дальнейшей дезинтеграции государств — членов СНГ, нарастание общесистемного кризиса, проявляющегося практически во всех сферах общественной, экономической и политической жизни бывших республик СССР, предопределяют все более частое обращение органов государственной власти и управления стран Содружества к институту чрезвычайного положения, диктуют необходимость разработки законодательства о чрезвычайном положении в тех молодых государствах, где оно еще не принято, внесения поправок и дополнений в соответствующие нормативные акты Российской Федерации, Грузии, Молдавии и других республик, принятые в более «благополучный» период истории.

Успешная законотворческая деятельность в данной сфере общественных отношений, равно как и эффективное применение правового института чрезвычайного положения, будет весьма затруднена без детального анализа зарубежного законодательства о чрезвычайном положении и опыта его применения в странах мира. Тем более что этот опыт богат, а законодательство весьма объемно.

Нельзя не признать, однако, что на сегодняшний день степень изученности поставленной проблемы российским государствоведением близка к нулю. Единственная монография, посвященная теории чрезвычайного положения — «Исключительное положение», — принадлежит перу В.М. Гессена и издана в Петербурге в 1908 г. В послеоктябрьский период проблема в общетеоретическом плане фактически не рассматривалась. Комплексное изучение зарубежного законодательства о чрезвычайном положении также не велось до начала 80-х гг., когда группой исследователей ВНИИ советского законодательства была подготовлена коллективная работа «Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении (Великобритания, США, Франция, ФРГ)».

Между тем государственно-правовой режим чрезвычайного положения является важным элементом систем национальной безопасности большинства стран мира. Его существование обусловлено возможностью возникновения различного рода экстремальных ситуаций как социально-политического или экономического характера (война, агрессия извне, вооруженное восстание, трудовые конфликты в ключевых отраслях производства и т. п.), так и природного происхождения (катастрофы, стихийные бедствия, эпидемии и т. п.), представляющих опасность для значительного числа людей, угрозу конституционному порядку либо самому существованию государства и для разрешения, нейтрализации либо ликвидации последствий которых обычные формы правового регулирования и методы государственной деятельности представляются недостаточными. Одним из чрезвычайных методов осуществления власти в экстремальных ситуациях является введение чрезвычайного положения.

Исследование

Ни одно государство мира, к какой бы социально-политической системе оно ни принадлежало и на каком бы уровне экономического развития ни находилось, не застраховано от периодического возникновения различного рода экстремальных ситуаций, конфликтов, волнений, катастроф и т. п. Обострению внутренних социальных и межнациональных противоречий особенно подвержены государства,

делающие лишь первые шаги на пути к демократии. Отсутствие прочных правовых традиций, низкий уровень правосознания населения, неразвитость институтов гражданского общества и запущенность социально-экономических проблем в пост тоталитарных обществах усугубляют социальную напряженность. Объективные условия ломки старых структур нередко порождают либо усиливают авторитарные тенденции в характере государственной власти таких обществ.

Общественное и экономическое развитие той группы стран, которые принято называть развивающимися, также, как правило, сопровождается углублением внутренних противоречий переходного периода. Наряду с попытками разрешения кризисных ситуаций с использованием средств социально-политического маневрирования правящие круги этих стран вынуждены прибегать к законодательным и административным мерам ограничительного характера, к прямому пресечению неизбежно возникающих социально-экономических, общино-религиозных и национально-этнических конфликтов. Резервной системой подавления при этом часто выступает институт чрезвычайного положения, причем нормальное и чрезвычайное положение как бы меняются местами.

Конституционный институт чрезвычайного положения является важным элементом государственно-правовых систем (и обязательным компонентом системы национальной безопасности) экономически развитых стран, что помимо общих причин, характерных для любых других государств мира (как, например, война, агрессия извне, стихийные бедствия, катастрофы и т. п.), в большей степени вызвано необходимостью реагировать на периодические обострения социально-классовых антагонизмов, рост стачечного и забастовочного движения, регионалистские и сепаратистские тенденции.

Указанные факторы предопределили широкое использование правового института чрезвычайного положения, ставшего в настоящее время неотъемлемой чертой многих политических режимов. По словам видного нигерийского конституционалиста Б.Нвабуэзе, в целом ряде государств мира чрезвычайное положение стало «нормальным порядком вещей, заменило обычную систему управления чрезвычайной администрацией».

Несмотря на то что режим чрезвычайного положения является мерой исключительной и по идеи ограниченной во времени, на практике его действие зачастую растягивается на целые годы и даже десятилетия. Так, до сих пор остаются в силе чрезвычайное положение в Израиле и султанате Бруней и военное положение в Сирии, введенные соответственно 21 мая 1948 г. (т.е. всего через неделю после принятия Декларации об образовании Государства Израиль), в 1962 и 1963 гг., а чрезвычайное и военное положения, объявленные соответственно в Зимбабве и Иордании в 1965 и 1967 гг., были отменены только в 1990 и 1991 гг. В Шри-Ланке за последние 20 лет чрезвычайное положение действовало сначала с 1971 по 1977 г., а затем в период с 1977 по 1983 г. оно вводилось еще пять раз, причем объявленное в 1983 г. оставалось в силе (с кратким перерывом) по 1991 г. Военное положение действовало в Пакистане с 1971 по 1977 г., на Филиппинах — с 1972 по 1978 г., в Бангладеш — в 1975—1979, 1981, 1982—1986, 1987—1988 и 1990 гг. Население Марокко жило в условиях чрезвычайного положения с 1965 по 1970 гг., Сьерра-Леоне — с 1970 по 1978 гг. В Малайзии в период с 1963 по 1977 гг. чрезвычайное положение вводилось четыре раза (дважды на территории всего королевства и дважды — в отдельных субъектах федерации). В 80-е чрезвычайное положение было установлено более чем в 30 из 170 провинций Перу; в некоторых районах Камеруна оно сохранялось с конца 50-х до начала 80-х гг. А чрезвычайное положение, введенное в 13 провинциях Турции в декабре 1976 г., к сентябрю 1980 г. было распространено на все 67 провинций страны и к концу 80-х гг. оставалось в силе в девяти из них и т. д.

Характерно, что превращение института чрезвычайного положения в постоянно действующий фактор государственной политики в равной степени относится как к авторитарным, так и к либеральным, буржуазно-демократическим режи-

мам. Народ Чили, например, жил в условиях чрезвычайного положения 15 лет (с сентября 1973 по август 1988 г.), Парагвай — 33 года (с мая 1954 по апрель 1987 г. с перерывами на один день раз в четыре года для проведения формальных выборов), а военное положение, введенное в 1949 г. на Тайване генералиссимусом Чан Кай-ши, было в основном отменено лишь в июле 1987-го. (хотя некоторые нормы периода «национальной мобилизации для подавления коммунистического мятежа» остаются в силе по сей день) и действовало, таким образом, 39 лет. Что же касается буржуазно-демократических режимов, то в данном случае наиболее яркими примерами, пожалуй, являются Колумбия, чрезвычайное положение в которой действовало 23 года — с 1958 по 1981 г., и Египет, чрезвычайный режим в котором был установлен в 1967 г. и действует поныне (с кратким перерывом с 15 мая 1980 г. по 6 октября 1981 г., когда он был вновь введен вслед за убийством президента Анвара Садата).

Всего на 1 января 1985 г. чрезвычайное положение (в той или иной его форме) действовало более чем в 35 странах мира, а в 1989—1992 гг. вводилось примерно в 30 из них: Зимбабве, ЮАР, Мадагаскаре, Алжире, Египте, Сенегале, Судане, Руанде, Мали, Перу (дважды), Гаити, Гайане, Аргентине (дважды), Сальвадоре, Венесуэле, Колумбии, Шри-Ланке, Афганистане, Турции, Мьянме, Пакистане, Таиланде, Израиле, Тайване, Иордании, Бангладеш, Китае, Ираке, Кувейте, Югославии и некоторых других.

Сам термин «чрезвычайное положение», как правило, употребляется в двух значениях. В первом он соответствует английскому *emergency*, которое в фундаментальном толковом «Новом бентамском словаре английского языка» толкуется как «внезапное или неожиданное событие, требующее немедленных действий» (синонимы: крайняя необходимость (*exigency*), кризис (*crisis*), настоятельная потребность (*necessity*), критическое состояние (*pass*), стечение обстоятельств (*conjunction*)). Во втором — соответствует английскому словосочетанию *state of emergency*, что означает состояние (или режим) чрезвычайного положения.

Предметом правового регулирования является чрезвычайное положение во втором своем значении. По определению, государственно-правовой (конституционный) институт чрезвычайного положения представляет собой систему согласованных правовых норм (элементов правового института), определяющих:

- основания для введения режима чрезвычайного положения;
- государственный орган (или органы), уполномоченный вводить чрезвычайное положение;
- порядок его введения;
- временные и пространственные границы действия;
- особый режим деятельности органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций, допускающий ограничения прав и свобод граждан и прав юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей;
- в федеративных государствах — временные изменения в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов федерации;
- регулирующих иные изменения в системе общественных отношений в период чрезвычайного положения.

Говоря о конституционном институте чрезвычайного положения, мы не имеем в виду совокупность правовых норм, содержащихся исключительно в текстах основных законов и конституций. Основанием для отнесения той или иной нормы, того или иного института к конституционным является прежде всего их содержание: в результате их действия возникают отношения, являющиеся по своему характеру конституционно-правовыми. Именно такой, конституционный характер носит, например, институт чрезвычайного положения в государственно-правовой системе Великобритании, не имеющей писаной конституции, или в Соединен-

ных Штатах, полномочия президента которых на введение чрезвычайного положения не имеют прямого конституционного основания.

Наделение определенных государственных органов чрезвычайными полномочиями и правовые принципы реализации ими этих полномочий в течение долгого времени находились в сфере пристального внимания классиков европейской философской и государствоведческой мысли.

«Великие бедствия нуждаются в великих средствах», — утверждал в своей работе «О законах» (De legibus III, 4 ст. 8) древнеримский оратор, философ и политический деятель Марк Туллий Цицерон (106—43 до н.э.) Там же он сформулировал концепцию необходимости, в основе которой лежит максима «общественное благо — высший закон» (Salus populi [или Salus rei publicae] suprema lex esto).

Ссылаясь на опыт Римской империи, когда в периоды, угрожающие существованию государства, консулы по предложению сената назначали диктатора для ведения войн или подавления восстаний, Никколо Макиавелли (1469—1527), допускавший, как известно, пренебрежение нормами морали и права во имя достижения «великих целей», заключал: «Те республики, которые при неминуемой угрозе не прибегают ни к диктатуре, ни к другой форме власти, ей аналогичной, будут всегда разрушены, когда злой рок падет на них».

Видный английский философ и экономист эпохи Реставрации Джон Локк (1632—1704) в своем основополагающем труде — «Два трактата о правлении» — писал о возможности возникновения таких ситуаций, для преодоления которых исполнительная власть должна обладать широким набором дискреционных полномочий, не имеющихся в распоряжении власти законодательной. Дж.Локк при этом не обуславливал наделение исполнительной власти такими правами лишь необходимостью успешного ведения военных действий, например. По его мнению, достаточным основанием для реализации чрезвычайных полномочий могло быть стремление способствовать «общественному благу» (public good).

По словам Шарля Луи Монтескье (1689—1755), подобно Локку верившего в «республиканское правление, основанное на согласии управляемых, но не в демократию, основанную на правиле большинства», «опыт народов самых свободных... заставляет признать, что бывают обстоятельства, когда необходимо на некоторое время набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов».

Начало становления института чрезвычайного положения в государственно-правовом механизме большинства буржуазных стран относится к периоду их перехода от абсолютистской к конституционно-монархической форме правления. В период классического абсолютизма Корона, полностью сосредоточивая в своих руках исполнительную и законодательную власть, не нуждалась в особых или чрезвычайных полномочиях, поскольку она в принципе не была ограничена какими бы то ни было нормами права. По словам В.М.Гессена, в период абсолютизма необходимости правового регулирования чрезвычайного положения не было и «не могло быть уже потому, что даже «нормальное положение» являлось в достаточной мере «исключительным»». Типичным для того времени является утверждение английского судьи Беркли: «Закон сам по себе есть старый и верный слуга королей, которые пользуются им для управления народом. Я никогда не слыхал и не читал, чтобы Lex был Rex, но распространенный и верный взгляд, что Rex есть Lex, потому что он Lex loquens, живущий, говорящий и действующий закон». По справедливому заключению выдающегося русского философа и государствоведа Ивана Александровича Ильина, «к самой сущности монархического правосознания принадлежит идея о том, что царь есть особа священная, особливо связанная с Богом и что именно это свойство его является источником его чрезвычайных полномочий».

В Великобритании, например, первое судебное решение, посвященное режиму чрезвычайного положения (R v. Hampden, иногда называемое также «Делом о ко-

рабельных деньгах» — Ship Money Case), было принято в 1637 г., т. е. всего за несколько лет до Английской буржуазной революции 1648 г. Революции, означавшей, по словам К.Маркса, «победу... буржуазного права над средневековыми привилегиями» и положившей начало классическому развитию буржуазного национального государства. Согласно данному прецеденту, за Короной закреплялось право на принятие мер, «которые абсолютно и срочно необходимы в связи с вторжением в страну или при наличии других чрезвычайных обстоятельств». Кроме того, подтверждалась исключительная привилегия короля «судить о том, оправдывает ли чрезвычайное положение использование им его прерогативных полномочий для того, чтобы изыскать средства для борьбы с опасностью». Судебное решение 1637 г., таким образом, во-первых, объявило королевской прерогативой право исполнительной власти на принятие чрезвычайных мер и, во-вторых, закрепило в общем праве Великобритании восходящую к Цицерону и Макиавелли доктрину «государственной необходимости» (*raison d'état*), согласно которой «самоограничение власти правом не может доходить до того, чтобы государство пренесло в жертву этому принципу собственное свое существование».

Что же касается регламентации правового режима чрезвычайного положения на уровне парламентских актов, то первые из них в большинстве европейских государств были приняты только в середине и второй половине XIX в.: во Франции — в 1848 г., в Пруссии — в 1857, в Австро-Венгрии — в 1869, в Испании — в 1870, в России — в 1880 г. и т. д. Ряд исследователей не без основания объясняют привлечение внимания европейских законодателей к данному институту началом перехода трудящихся масс Старого Света к активной политической борьбе. Подсказкой для такого вывода является замечание Карла Маркса, сделанное им в работе «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта». «Добропорядочные республиканцы, — писал он, — сделали изобретение, само проложившее себе дорогу по всему континенту.. Это изобретение — осадное положение. Превосходное изобретение, периодически применяемое в каждом из следующих друг за другом кризисов в ходе французской революции».

Режим чрезвычайного положения относится к пограничной области права. Сохранение института весьма противоречиво. Противоречие это заключается в следующем. С одной стороны, поскольку развитие кризисных, чрезвычайных ситуаций невозможно предусмотреть в деталях и поскольку они требуют немедленных и решительных действий, не оставляя времени для тщательного юридического анализа, подчиненного строгой процедуре, то часто приходится предоставлять исполнительной власти весьма широкие и недостаточно определенные полномочия. С другой стороны, такое недостаточно четко определенное расширение полномочий исполнительной власти крайне опасно, поскольку у нее, естественно, возникает искушение быстро «положить конец» чрезвычайной ситуации силовыми, а не правовыми методами.

Регулирование института чрезвычайного положения парламентским актом (а не, скажем, судебными прецедентами или подзаконными актами) является признаком достаточно высокого уровня политico-правового развития общества в целом и степени защищенности прав и свобод граждан в частности. В принципе неверны недавние оценки отечественных исследователей, согласно которым законодательство о чрезвычайном положении, «облегчая процесс фашизации в странах империализма», позволяет буржуазии «действовать вне форм парламентской демократии, вне рамок буржуазной законности и существующего права», неизбежно ведет к установлению «режима открытого произвола, полицейских репрессий и правительственные «усмотрений». Как раз наоборот. Назначение данного вида законов состоит именно в создании законных возможностей для неотложного применения действенных мер по нормализации общественной жизни, жизнеобеспечению людей, восстановлению и поддержанию общественного порядка. Все основные правоотношения в период чрезвычайного положения дол-

жен регулировать только парламентский акт, не стесняющий, с одной стороны, исполнительную власть в возможности быстрого реагирования на меняющуюся ситуацию, но, с другой стороны, жестко и подробно ограничивающий все допустимые методы такого реагирования. Его отсутствие либо обрекает государственные органы власти и управления на бездействие и нерешительность именно тогда, когда требуются срочные действия по обеспечению безопасности людей, защиты общественного порядка или конституционного строя, либо иногда в отсутствие закона могут быть применены неоправданные меры. Закон, таким образом, может позволить избежать и того и другого.

Этим же в первую очередь объясняется и то, что нормы, регулирующие правовой режим чрезвычайного положения, занимают все более важное место в конституциях стран мира. Если еще 30—40 лет назад исключение составляли основные законы примерно двадцати пяти государств (Сирии, Турции, Ирана, Афганистана, Саудовской Аравии, Ливии, Бурунди, Кении, Конго (со столицей Леопольдвиль), Гвинеи, Либерии, Уругвая и др.), то к настоящему времени их осталось не более десяти (как правило, наиболее старых): США 1787 г., Бельгии 1831 г. (с последующими изменениями), Новой Зеландии (Акт о Конституции) 1852 г., Австралийского Союза 1900 г., Мексики (Политическая конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г.), Австрии (Федеральный конституционный закон 1920 г., в редакции 1929 г.), Ливана 1926 г., Японии 1946 г. и Объединенной Республики Танзании 1977 г. Последней (по времени) конституцией, дополненной нормой о возможности введения чрезвычайного положения, стала Конституция Кубы 1976 г. Статья о чрезвычайном положении (вместе с целым рядом других поправок, внесших изменения в 76 статей Основного закона республики) была рассмотрена и принята Национальной ассамблеей Кубы в июле 1992 г.

Включение норм, регулирующих институт чрезвычайного положения, в тексты основных законов, процедура изменения которых значительно сложнее, чем процедура внесения поправок и дополнений в обычные парламентские акты, является одной из гарантий против возможного злоупотребления исполнительной властью своими исключительными полномочиями путем неоправданного, произвольного применения чрезвычайных правовых норм для разрешения ситуаций и обстоятельств, не носящих чрезвычайного характера.

Сравнительно-правовой анализ национального законодательства зарубежных стран свидетельствует о наличии в нем регламентации различных режимов, объединенных общим понятием «чрезвычайное положение»:

- собственно чрезвычайного положения (Великобритания, США, Канада, Индия, Ирландия, ЮАР, Зимбабве, Португалия, Алжир, Кипр, Египет, Франция, Германия, Малайзия, Мали, Науру, Иордания, Кения, Республика Корея, Шри-Ланка, Фиджи, Ангола, Сомали, Таиланд, Уганда, Замбия, Марокко, Сенегал, Венесуэла, Кабо-Верде, Ямайка, Сент-Винсент и Гренадины, Испания, Польша, Румыния, Болгария, Финляндия, Никарагуа, Вануату, Куба, Филиппины, Сирия, Конго, Бангладеш, Пакистан, Сьерра-Леоне, Перу, Турция, Заир, Маврикий, Израиль, Венгрия, Кот-д'Ивуар, Гана, Камерун и др.);
- осадного положения (Бельгия, Франция, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Греция, Испания, Португалия, Алжир, Мали, Венгрия, Нидерланды, Кот-д'Ивуар, Габон, Ангола, Сенегал, Конго и др.);
- военного положения (Великобритания, США, Индия, Нидерланды, Польша, Болгария, Румыния, Югославия, Чехо-Словакия, Республика Корея, Таиланд, Габон, Индонезия, Иордания, ЮАР, Кувейт, Филиппины, Бангладеш, Пакистан, Вьетнам и др.);
- состояния войны (Бельгия, Италия, Кабо-Верде и др.);
- состояния общественной опасности (Италия);
- состояния напряженности (ФРГ);
- состояния обороны (ФРГ, Коста-Рика, Финляндия);

- состояния угрозы (Испания);
- состояния бдительности (Габон);
- состояния тревоги (Габон).

Было бы неверно рассматривать данные режимы как различные правовые институты, поскольку одни и те же признаки, определяющие, скажем, осадное положение или состояние угрозы в одних странах (например, в Аргентине и Испании), характеризуют состояние обороны или чрезвычайное положение в других (соответственно, например, в ФРГ и Великобритании). Речь идет, таким образом, не о различных правовых институтах, а о различных формах института чрезвычайного положения как общего, родового понятия.

Названия, которые институт чрезвычайного положения имеет в различных государствах, как свидетельствует профессор Университета г. Уtrecht (Нидерланды) Фред ван Хоф, также «не имеют никакого значения для международного права. Различия между содержащимися в национальных законодательствах терминами «осадное положение», «состояние обороны», «состояние угрозы» и т.п. не столь важны. Все эти состояния покрываются термином «чрезвычайное положение», при котором жизнь нации находится под угрозой».

Обзор конституций 36 стран мира, предпринятый под эгидой ООН в середине 60-х гг., представлял собой попытку составить исчерпывающий перечень тех случаев серьезной угрозы государству, при наличии которых оправдано принятие исключительных мер, включая введение чрезвычайного положения. Авторы обзора определили семь групп таких обстоятельств:

- внешняя угроза (международный конфликт, война, вторжение извне, оборона либо обеспечение безопасности государства в целом или какой-то его части);
- гражданская война, восстание, «подрывные действия революционных элементов»;
- нарушения мира, публичного порядка или спокойствия;
- угроза конституционному строю;
- стихийные бедствия;
- угроза экономической жизни страны или каких-то ее частей;
- нарушение функционирования жизненно важных отраслей экономики или общественных служб.

Перечень, составленный экспертами ООН, не был первым исследованием такого рода. Первые сводные списки оснований для введения чрезвычайного положения были составлены еще в конце 50 — начале 60-х гг. западногерманскими государствоведами А.Хаманном и Х.Фольцем.

Исследователи также выделили по шесть-семь групп таких оснований. По мнению А.Хаманна, ими являются:

- нападение на страну;
- публичные выступления с целью нарушения действующего конституционного режима;
- серьезные правонарушения, угрожающие правопорядку и безопасности;
- катастрофы, стачки и забастовки в отраслях производства, жизненно важных в экономическом отношении;
- перебои в снабжении населения;
- затруднения в экономике и финансах.

Х.Фольц в своей книге «Чрезвычайное положение и законодательство о чрезвычайном положении», вышедшей в Кельне в 1962 г., дает более детальную разбивку оснований для введения чрезвычайного положения:

- наличие внешней угрозы для государства, выражющейся в совершении иностранным государством актов военной угрозы или военного нападения, а также в руководстве иностранным государством действиями «подрывных элементов» внутри страны;
- наличие различного рода «внутренних беспорядков», мятежей и волнений;

- наступление «конституционной необходимости», вызванной нарушением функционирования какого-либо конституционного органа или конфликтом (в федеральном государстве) между Центром и субъектом федерации;
- нарушение функционирования государственного аппарата, вызванное забастовкой государственных служащих;
- отказ от уплаты налогов (налоговая забастовка);
- бедственное положение в области экономики и финансов, а также трудовые конфликты;
- катастрофы, эпидемии и стихийные бедствия.

Х.Фольц допускает возможность комбинированного сочетания двух и более указанных им обстоятельств, а также возможность появления иных оснований, которые могли бы вызвать состояние чрезвычайного положения для государства.

Разделяя последнюю точку зрения, французский правовед А.Матио в своей монографии «Теория чрезвычайных обстоятельств» тем не менее заявляет другой подход к рассматриваемой проблеме. А.Матио считает, что нельзя наперед с точностью определить, каковы будут чрезвычайные обстоятельства, и возражает против попыток создания исчерпывающего перечня такого рода обстоятельств.

Действительно, далеко не все из оснований для введения чрезвычайного положения, смоделированных А.Хаманном, Х.Фольцем, экспертами ООН и другими исследователями, находят свое отражение в национальных законодательствах стран мира. В большинстве случаев определение не идет дальше войны или ее угрозы, а также внешней вооруженной агрессии. В других законодательствах дается более широкий перечень оснований, включающий в себя восстание (или вооруженное восстание), угрозу независимости, территориальной целостности, государственным институтам, экономической стабильности, общественному порядку или благосостоянию большого числа граждан, а также стихийные бедствия. Кроме того, ряд законодательств одним из оснований для введения чрезвычайного положения называет международные обязательства данных стран (в ФРГ, например, данное основание носит название «союзнической оговорки»).

В споре двух точек, представленных западногерманскими юристами, с одной стороны, и А.Матио — с другой, более обоснованной представляется позиция сторонников четкого и исчерпывающего перечня оснований для введения чрезвычайного положения. Отсутствие в правовых актах точных и конкретных формулировок таких оснований, перенос центра тяжести на общую для многих (преимущественно развивающихся) стран концепцию, согласно которой мнение главы государства о существовании или неизбежности наступления чрезвычайного положения является достаточным основанием для издания соответствующего декрета, открывает широкие возможности для злоупотребления исполнительной властью своими дискреционными полномочиями.

Существуют два основных способа введения чрезвычайного положения — декретом (прокламацией) главы исполнительной власти или парламентским актом — в зависимости от того, какой орган власти является источником принятия решений и какому отводится подчиненное, зависимое положение.

Не будет преувеличением сказать, что среди абсолютного большинства как зарубежных, так и отечественных государствоведов наблюдается совпадение взглядов по данному вопросу. Так, по мнению видных английских государствоведов Э.Уэйда и Дж.Филлипса, «всегда признавалось, что в то время, когда для государства возникает опасность, исполнительной власти должны быть предоставлены особые полномочия». Западногерманские юристы Д.Бартцш, Х.Штребель, Ф.А.Хайдте также считают, что право на введение чрезвычайного положения имеют органы управления во всех случаях серьезной угрозы государству, для преодоления которой необходимо принятие срочных мер, не дожидаясь решения парламента. «Нация, находящаяся в состоянии... опасности, не может позволить себе

роскоши парламентарной волокиты», — пишет Иван Солоневич. Аналогичную позицию занимает М.Амеллер: «Обычный порядок неприемлем во времена кризиса, когда правительственный механизм должен действовать с максимальной оперативностью».

Действительно, в большинстве стран мира (по неполным данным Межпарламентского союза, не менее чем в 58 из них) полномочия по введению чрезвычайного положения возложены на главу государства.

Типичным примером в данном случае является введение чрезвычайного положения во Франции.

Общепризнанно, что форма правления Франции отмечено явным приоритетом исполнительной власти над законодательной. Полномочия президента страны очень широки даже в обычных, нормальных условиях. Однако Конституция Пятой Республики 1958 г. наделяет его еще исключительными полномочиями на принятие мер, которые «диктуются обстоятельствами». Такими обстоятельствами является «серьезная и непосредственная» угроза «институтам Республики, независимости Нации, целостности ее территории или выполнению ее международных обязательств», а также нарушение нормального функционирования конституционных органов государственной власти (ст.16).

Аналогичными чрезвычайными полномочиями наделены президенты тех развивающихся стран (как правило, бывших французских и бельгийских колоний), которые при разработке своих конституций следовали модели «рационализированного парламентаризма» Пятой Республики (Тунис, Камерун, Кот-д'Ивуар, Того, Кабо-Верде, Сенегал, Габон, некоторые другие страны Тропической Африки, а также Шри-Ланка), не говоря уже о главах исполнительной власти в «сверхпрезидентских» республиках Латинской Америки.

В ряде государств — Ирландии, Испании, Канаде, Кипре, Ливане, Франции и некоторых африканских странах — правом объявления чрезвычайного положения обладает правительство.

Лишь примерно в десяти странах мира, включая Германию, Израиль, Анголу, Мальту, Югославию и Болгарию, парламент сам уполномочен объявлять чрезвычайное положение, хотя в некоторых из них это право зависит от обстоятельств или вида чрезвычайного положения. Так, если Союзная скупщина Югославии не в состоянии провести свое заседание, то чрезвычайное положение может быть введено правительством СРЮ после «заслушивания мнений» президента Республики и председателей палат скупщины (ст. 99 (10)). А в Аргентине президент республики с одобрения сената может объявить осадное положение в случае внешнего нападения (ст. 23, 53, 86 (19)), тогда как Конгресс самостоятельно может ввести осадное положение при начале восстания, внутренних беспорядков или стихийного бедствия (ст. 67 (26)). Когда Конгресс распущен, президент также может объявить осадное положение, но после этого он должен немедленно созвать парламент для одобрения своего решения.

Вопрос о том, имеется ли достаточно законных оснований для объявления чрезвычайного положения, в большинстве государств мира решается главой исполнительной власти единолично. Однако в некоторых из них решение о введении чрезвычайного положения может быть принято только после официальных консультаций с теми или иными государственными органами. Во Франции и некоторых развивающихся странах, например, президент может применять свои исключительные полномочия после консультаций с премьер-министром, председателями палат парламента, а также с Конституционным советом. Президент Индии издает прокламацию о чрезвычайном положении «по совету» кабинета, а президент Венесуэлы вводит осадное положение в стране на заседании Совета министров. Чрезвычайное положение вводится президентом Мали после консультаций с правительством, генерал-губернатором Маврикия — после консультаций с парламентом, президентом Сомали — с Национальным советом обороны.

После всего сказанного о полномочиях исполнительной власти в вопросе о введении чрезвычайного положения неожиданным кажется заключение, к которому пришел Международный комитет по обеспечению законодательства о правах человека Международной ассоциации юристов (МАЮ) в своем докладе «Минимальные стандарты норм о правах человека при исключительном положении», принятом на Парижской конференции МАЮ в 1984 г. Согласно этому заключению, «из двух политических органов (т.е. высших законодательного и исполнительного органов власти. — А. Д.) основная ответственность за введение чрезвычайного положения принадлежит законодательной власти».

Вывод экспертов комитета МАЮ может показаться парадоксальным лишь на первый взгляд. На самом деле парламентский контроль является необходимым (хотя и не во всех зарубежных странах непременным) условием функционирования правового института чрезвычайного положения, строящимся на следующем принципе: законодательная власть не вправе стеснять исполнительную в возможности быстрого реагирования на возникновение экстремальной ситуации, однако законодатель может и должен четко регулировать объем дискреционных полномочий главы исполнительной власти, отменить или не продлить особое положение и тем самым жестко контролировать все допустимые методы чрезвычайного реагирования исполнительной власти на исключительные обстоятельства.

Действительно, решение исполнительной власти о введении особого режима, как правило, должно быть утверждено парламентом. Сроки такого утверждения различны: от 24 ч (в России) и 48 ч (в Коста-Рике) до 60 дней (в Бразилии и на Кипре), однако в среднем срок ратификации декрета (прокламации) о чрезвычайном положении составляет 14–30 суток. Исключение составляет группа стран Тропической Африки, бывших колоний Франции и Бельгии, президенты которых лишь информируют парламент о принятых ими мерах.

Конституционное законодательство большинства стран мира содержит нормы, запрещающие роспуск высшего органа представительной власти во время действия прокламации о чрезвычайном положении. Напротив, оно предполагает продление обычного срока работы парламента. Решение о продлении режима чрезвычайного положения во многих случаях также принимается парламентом.

Оригинальная модель института чрезвычайного положения была предложена авторами Конституции Испании 1978 г. Статья 116 Основного закона предусматривает возможность введения трех различных видов чрезвычайного положения: состояния угрозы, осадного положения и собственно чрезвычайного. Различаются обстоятельства, требующиеся для введения каждого из режимов, процедура их введения и сроки действия.

Так, состояние угрозы объявляется правительством в случае стихийных бедствий, возникновения эпидемий, нарушения нормального функционирования основных общественных служб или обеспечения предметами первой необходимости. Вводится данный вид чрезвычайного положения на 15 дней, но по решению парламента может быть продлен (п. 2). При возникновении угрозы общественному порядку, гражданским свободам или нормальному функционированию демократических институтов Совет министров после предварительной санкции Конгресса депутатов объявляет в стране чрезвычайное положение сроком на 30 дней с правом повторного продления (п. 3). При еще более серьезных обстоятельствах, каковыми считаются восстание, возникновение непосредственной угрозы государственному суверенитету, территориальной целостности или Конституции Испании, по предложению правительства и при наличии абсолютного большинства голосов Конгресса депутатов может быть введено осадное положение без предварительно ограниченного периода действия (п. 4).

Статья 116 содержит отдельный пункт, согласно которому во время действия указанных особых режимов не может быть проведен роспуск Конгресса. Палаты парламента — Конгресс депутатов и Сенат — автоматически созываются при вве-

дении особых режимов, и их деятельность (равно как деятельность других конституционных органов государства) не может быть прекращена во время названных состояний (п. 5).

Правовой институт чрезвычайного положения, как правило, отражает природу власти и социальную ориентацию режимов.

Так, в «революционно-демократических» государствах (Ангола, Мозамбик, Бенин, Сан-Томе и Принсипи, Конго и др.), а также в конституционно-авторитарных режимах несоциалистической ориентации (например, в Заире) президент, наделенный значительными чрезвычайными полномочиями, как правило, является лидером правящей — и в большинстве случаев единственной — партии, осуществляющей «политическое, экономическое и социальное руководство нацией» (ст. 2 Конституции Народной Республики Анголы 1975 г.), определяющей «главную политическую ориентацию государства», являющейся «руководящей силой государства и общества» (ст. 3 Конституции Народной Республики Мозамбик 1975 г.), «авангардом трудящихся масс», «высшей формой политической и социальной организации народа» (ст. 36, 2 Конституции Народной Республики Конго 1979 г.).

Принцип верховенства парламента в такого рода государствах, как правило, подвержен серьезному ограничению (часто на конституционном уровне). Это, в частности, проявляется в том, что решение исполнительной власти о введении чрезвычайного положения часто может быть принято лишь после консультаций с политбюро или Центральным Комитетом правящей партии (так происходит, например, в Заире, Конго, Того, Габоне). А согласно Конституции Народной Республики Конго 1979 г., решение о продлении чрезвычайного положения более чем на 12 дней также мог принимать только ЦК Конголезской партии труда (ст. 71).

Законодательство целого ряда стран мира — Турции, Перу, Египта, Аргентины, Колумбии, Португалии, Польши, Румынии, Бельгии, США, Нидерландов, Зимбабве, Франции, Болгарии, Никарагуа, Вьетнама, Иордании и др. — допускает возможность введения чрезвычайного положения не только в пределах всего государства, но и на территории какой-то отдельной его части. Между тем, согласно ст. 4 (1) Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., а также ст. 15 (1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и ст. 30 Европейской социальной хартии 1961 г., основанием для объявления чрезвычайного положения в государствах, участвующих в указанных международных соглашениях, может быть исключительно «угроза жизни нации», а не какой-то территории, на которой проживает пусты и значительная часть общества.

Видный специалист в области международного права, эксперт Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Экономический и Социальный Совет ООН, Комиссия по правам человека) Эрика-Ирен А.Даес подтверждает: «Чрезвычайное положение должно быть общенациональным по своему характеру... В противном случае оно не будет соответствовать смыслу ст. 4 (1) Пакта».

Николь Кестье расшифровывает понятие «угроза существованию нации» как «угроза организованному существованию общества, составляющему основу государства, идет ли речь о физической целостности населения, территориальной целостности или функционировании государственных и общественных институтов».

Наиболее детальное толкование понятия «публичное чрезвычайное положение, угрожающее жизни нации» содержится в так называемых Сиракузских принципах, сформулированных группой из 31 видного эксперта в области международного права из 17 стран мира, собравшихся весной 1984 г. в Сиракузах (Сицилия) на семинар, посвященный проблемам ограничения и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Принцип 39 определяет «угрозу жизни нации» как «а) касающуюся всего населения и всей или части территории государства и б) угрожающую физической целостности (integrity) населения, политической независимости или территориаль-

ной целостности государства либо существованию или нормальному функционированию институтов необходимых для обеспечения и защиты прав, признанных в Пакте» (о гражданских и политических правах. — Авт.). Особо отмечается, что «внутренние конфликты и беспорядки, которые не представляют серьезной и неизбежной угрозы жизни нации, не могут считаться основанием для отступлений, предусмотренных статьей 4» Пакта (принцип 40). Более того, «экономические трудности как таковые (per se) не могут считаться основанием для отступлений» (принцип 41).

Исследователь Межамериканского института по правам человека (Коста-Рика) Дэниел О’Доннелл, комментируя результаты семинара в Сиракузах, подчеркнул, что принципы 39—41 строятся на решениях международных органов, созданных для контроля за соблюдением обязательств, принятых на себя странами — участниками Пакта 1966 г., Европейской конвенции 1950 г. и др.

В случае стран — участниц Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод такими органами являются Европейский суд, Европейская комиссия по правам человека и Комитет министров Совета Европы. Чрезвычайные обстоятельства и соответствие мер по их преодолению положениям Конвенции были предметом рассмотрения указанных органов в четырех делах: *Greece v. United Kingdom* (1958—1959), *Lawless v. Ireland* (1961), *Greek Case* (1969) и *Ireland v. United Kingdom* (1978).

В решениях по делу *Lawless v. Ireland* 1961 г. и Комиссия, и Суд дали конкретное толкование понятия «чрезвычайное положение»: это «исключительная ситуация кризиса... затрагивающая все население страны и представляющая угрозу организованной жизни общества».

В другом деле, *Greek Case* 1969 г., вызванном заявлением правительства Норвегии, Швеции, Дании и Нидерландов в связи с переворотом, осуществленным «черными полковниками», и решением правительства Греции от 21 апреля 1967 г. о введении в стране чрезвычайного положения, Европейская комиссия по правам человека вынуждена была дать повторное толкование ст. 15 Конвенции 1950 г. Комиссия определила чрезвычайное положение как ситуацию, при которой «обычные меры или ограничения, предусмотренные Конвенцией для поддержания общественной безопасности, публичного здоровья и порядка, являются явно недостаточными».

Основываясь на решении 1961 г. по делу *Lawless v. Ireland*, Комиссия подтвердила, что введение чрезвычайного положения должно определяться наличием ряда характеристик, одной из которых является воздействие исключительных обстоятельств на «всю нацию». Отсутствие некоторых из этих характеристик привело к признанию Комиссией неправомерности введения правительством Греции чрезвычайного положения в апреле 1967 г. В своем решении по указанном делу Комитет министров Совета Европы поддержал точку зрения, выраженную Европейской комиссией по правам человека.

Далеко не всегда введение чрезвычайного положения в какой-то отдельной провинции или в районе страны является нарушением норм международного права. Локальное чрезвычайное положение вполне допустимо в тех случаях, когда основания для его введения являются общенациональными по своей сути, представляющими угрозу государству как таковому, его суверенитету, территориальной целостности и т. д. Если же обстоятельства локальны по своему характеру, то для их разрешения (или подавления) в распоряжении государства имеется немало иных административно- и уголовно-правовых средств, отличных от института чрезвычайного положения: установление «зон беспорядка», объявление комендантского часа, в федеративных государствах — введение прямого (президентского) правления в субъектах федерации и т. д.

Другое дело, что подчас бывает весьма затруднительно провести четкую грань между тем, какие чрезвычайные обстоятельства могут считаться однозначно об-

щенациональными, а какие — локальными. Скажем, являлось ли оправданным введение Египтом сразу после начала боевых действий в Персидском заливе в январе 1991 г. чрезвычайного положения в зоне Суэцкого канала и объявление в 1972 г. осадного положения в двух департаментах Колумбии — Антьокии и Сан-тандере — в связи с активизацией деятельности антиправительственных партизанских отрядов?

Если в первом случае оправданность введения чрезвычайного режима не вызывает сомнения, то во втором вопрос об адекватности прокламации об осадном положении степени серьезности и общепреподавательному характеру проблемы полностью находился на ответственности президента Колумбии Пастрано Борреро, кстати, даже не представившего Конгрессу отчет о принятых им мерах по восстановлению общественного порядка в мятежных провинциях, что само по себе уже являлось серьезным нарушением конституции страны.

Попутно следует заметить, что говоря о несоответствии (полном или частичном) некоторых актов национального законодательства зарубежных стран нормам и принципам международных документов в области прав человека, нужно, конечно же, иметь в виду, что, скажем, согласно британскому праву, ратификация международно-правовых соглашений еще не означает, что содержащиеся в них положения становятся общеобязательными. Общеобязательность эти положения приобретают только после того, как они трансформируются соответствующими парламентскими статутами в национальное право Великобритании.

Парадокс при этом заключается в том, что еще 23 октября 1953 г. консервативное правительство Уинстона Черчилля (1951—1955) в соответствии со ст. 63 (1) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. («любое государство при ратификации Конвенции или в любое время после этого может заявить, направив уведомление Генеральному секретарю Совета Европы, что настоящая Конвенция распространяется на все территории, за международные отношения которых она несет ответственность, или на любую из них») издало уведомление, распространившее действие этого международно-правового соглашения на 42 заморские территории (с населением, численность которого приближалась к 100 млн. человек). К настоящему времени нормы Европейской конвенции инкорпорированы в национальное законодательство не менее половины государств — членов Британского Содружества Наций.

Впрочем, Великобритания не является единственной страной — участницей Европейской конвенции, проявляющей явное нежелание придать статус национального законодательства этому и некоторым другим ратифицированным ею международным пактам и соглашениям. Аналогичную позицию занимают Дания, Исландия, Ирландия, Лихтенштейн, Мальта, Норвегия и Швеция. Однако нельзя не признать, что наибольшее число решений Европейского суда о нарушениях прав человека выносилось именно против Соединенного Королевства. Кроме того, Европейской комиссией по правам человека были признаны обоснованными (к середине 80-х гг.) свыше 80 индивидуальных исков граждан Великобритании. Для сравнения следует заметить, что следующими государствами — участниками Европейской конвенции по числу признанных Европейской комиссией «обоснованными» индивидуальных исков граждан идут Австрия — 40 исков (т.е. в два раза меньше, чем против Великобритании), Бельгия — 38, ФРГ — 37 и т. д.

Введение особого положения означает переход к чрезвычайным методам управления государством, особому режиму регулирования отношений во многих или всех сферах жизни общества, что обычно выражается во временном изменении полномочий различных органов власти, разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации (в федеративных государствах), в ограничении (или приостановлении) социальных, политических, экономических и иных прав и свобод граждан и возложении на них некоторых дополнительных обязанностей.

Издание прокламации (декрета) о чрезвычайном положении, как правило, ведет к значительному расширению полномочий исполнительно-распорядительных органов власти, административного и карательного аппарата. Глава государства приобретает дополнительные (а в целом ряде случаев — исключительные) властные полномочия в социально-экономической, политической, оборонной и иных сферах государственной жизни.

Наиболее подробно такого рода полномочия регламентируются основными законами некоторых латиноамериканских стран. При объявлении осадного положения президент Эквадора, например, согласно Политической конституции 1946 г., имел право обратиться к Конгрессу, а если он не был созван — к Государственному совету, постоянно действующему органу законодательной власти, с тем чтобы они предоставили ему следующие чрезвычайные полномочия: в области национальной обороны и безопасности — объявлять армию на военном положении на все время, пока сохраняется опасность, а также увеличивать контингент Вооруженных Сил и учреждать военные власти повсюду, где это необходимо; в сфере экономики и финансов — декретировать досрочную уплату налогов и других сборов за время не более одного года, выпускать займы, расходовать в интересах национальной обороны и поддержания внутреннего порядка государственные средства, даже если они предназначены для других целей (за исключением средств социального обеспечения и здравоохранения), временно закрывать и переоборудовать порты; в отношении прав и свобод граждан — производить превентивное задержание (сроком до шести дней) или высыпать лиц, подозреваемых в пособничестве развязыванию войны, содействии иностранному вторжению или внутренним беспорядкам либо в участии в них, устанавливать предварительную цензуру. Чрезвычайные полномочия президента Эквадора были столь значительными, что при необходимости он мог переносить столицу республики из города Кито в любое другое, более безопасное место (ст. 94).

Схожими полномочиями в условиях осадного положения наделялась исполнительная власть Боливии. Согласно ст. 35 (5) Политической конституции республики 1947 г., цензура могла распространяться не только на средства массовой информации, но и на частную корреспонденцию.

В некоторых государствах вся полнота власти (или значительная ее часть) на период действия особого положения передается специально создающимся или начинаяющим функционировать при наступлении исключительных обстоятельств чрезвычайным органам власти: Общему комитету в ФРГ, военной делегации в Швеции, Совету национальной обороны (во главе с Председателем Государственного совета) на Кубе и т. д.

Военная делегация в Швеции, например, является своеобразным «мини-парламентом», ежегодно избирами, состоящим из 50 депутатов во главе со спикером (тальманом) и осуществляющим полномочия, которые в нормальных условиях принадлежат риксдагу. Военная делегация при этом «сама принимает решение о формах своей деятельности» (Форма правления, глава 13, с. 3).

Исключительными полномочиями в условиях состояния обороны в ФРГ наделяется Общий комитет, состоящий из 33 депутатов бундестага (назначаемых на основе пропорционального представительства фракций) и бундесрата (по одному представителю от каждой из земель) (ст. 53а Основного закона ФРГ). Абсолютным (а при необходимости простым) большинством голосов Общий комитет может «констатировать», что «непреодолимые трудности» препятствуют созыву бундестага или что он не способен принимать решения. Такая констатация ведет к замещению Обшим комитетом бундестага и бундесрата и принятию им на себя исполнения их полномочий (ст. 115e (1)). При необходимости Общий комитет также большинством голосов может избирать Федерального канцлера либо выразить ему недоверие (ст. 115h (2)).

Полномочия Общего комитета не носят абсолютного характера. Он не может изменять Основной закон, отменять или приостанавливать его действие в целом

или в какой-то его части, проводить перераспределение федеральных территорий, передавать верховную власть межгосударственным институтам (ст. 115e (2)). Закон о Федеральном конституционном суде может быть изменен Общим комитетом лишь при условии, что такое изменение необходимо по мнению самого Конституционного суда (ст. 115g). Действие законов, принятых Общим комитетом, а также постановлений, введенных в силу такими законами, ограничено шестью месяцами с момента отмены состояния обороны (ст. 115k (2)), если до этого они не будут отменены решением бундестага и бундесрата (ст. 115l (1)).

В некоторых странах мира (например, в Великобритании, Шри-Ланке, Таиланде, Кении) последствия введения чрезвычайного положения выражаются в наделении главы государства правом издания нормативных актов, имеющих силу закона (постановлений, декретов, приказов). Нередко они образуют целые чрезвычайные «кодексы», содержащие более 70 статей (в Шри-Ланке) или до 35 постановлений (в Великобритании) и регулирующие различные общественные отношения в особых условиях. Такие нормативные акты исполнительной власти, изданные на период действия чрезвычайного положения и утрачивающие свою силу с его отменой, обладают большей юридической силой, чем парламентские статуты, что означает нарушение принятой иерархии источников права (Конституция — законы — подзаконные акты).

Более того, в ряде случаев акты исполнительной власти могут не только изменять содержание актов текущего законодательства, но и приостанавливать действие конституционных норм. Так, ст. 358 Конституции Индии 1950 г., ст. 25 и 68 Конституции Зимбабве 1878 г., ст. 26 Конституции Замбии 1964 г., ст. 28 Конституции Нигерии 1960 г. содержат положения, на основании которых актом исполнительной власти может быть временно приостановлено действие всех или основных конституционных прав граждан. А согласно ст. 55 (1) Конституции Непала 1959 г., монарх своей прокламацией мог вообще полностью или частично приостановить действие «любых полномочий» Конституции.

Использование Вооруженных Сил и военнослужащих при чрезвычайных обстоятельствах гражданского характера является особой темой и заслуживает более детального анализа.

Рассмотрим ее на примере Великобритании, чрезвычайное положение в которой за последние 70 лет вводилось 12 раз: в 1921, 1924, 1926, 1948, 1949, 1955, 1966, 1970 (дважды), 1972 (дважды) и 1973—1974 гг. Девять из 12 прокламаций о чрезвычайном положении издавались после окончания Второй мировой войны и пять раз только за период 1970—1974 гг., когда у власти находилось консервативное правительство Эдуарда Хита, проводившее «жесткий курс» и ориентированное на концепцию «сильного правительства». Продолжительность чрезвычайного положения колебалась от пяти дней в 1924 г. до почти восьми месяцев в 1926 г.

Вряд ли можно назвать точную цифру того, сколько раз чрезвычайные обстоятельства требовали использования военнослужащих на гражданских работах. Лишь при третьем лейбористском правительстве Клемента Эттли (1945—1951) было десять таких случаев, что дало газете «Манчестер Гардиан» повод съязвить, что «Министерство труда кажется всего лишь придатком к военному ведомству». К началу 80-х гг. их число возросло до двадцати, а к началу 90-х — до тридцати и более.

До 1970 г. Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 г. не применялся ни разу, но за последующие 10 лет исполнительная власть обращалась к нему шесть раз. Столько же раз к нему обращалось консервативное правительство Маргарет Тэтчер (1979—1990).

Военнослужащие использовались для замены бастующих докеров (1945, 1947, 1948, 1949, 1950), грузчиков мяса (1946, 1947, 1950), работников дорожного транспорта (1947), служащих Министерства общественных работ (1948), операторов электростанций (Белфаст, Лондон, 1949; Северная Ирландия, 1974), рабочих газовой и нефтеперрабатывающей промышленности (1950, 1953), моряков тор-

гового флота (1960, 1966), уборщиков мусора (Лондон, 1970; Глазго, 1975), пожарных (Глазго, 1973; всеобщая забастовка зимой 1977—1978 гг.), авиадиспетчеров (1977), водителей «скорой помощи» (1979, 1980, 1981, 1982), служащих тюрем (1980—1981) и т. д.

Частота обращения исполнительной власти Великобритании к вооруженным силам при чрезвычайных обстоятельствах в гражданской сфере не зависит от партийной принадлежности членов кабинета. Основное различие, по мнению Д.Н.Притта, заключается в том, что лейбористские правительства, «не колеблясь, использовали войска для подавления забастовок, в то время как тори почти всегда ограничивались использованием их для охраны штрайкбрехеров».

Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 г. (равно как и предшествовавшее ему Оборонное постановление № 6 1939 г.) не наделяет исполнительную власть правом при чрезвычайных обстоятельствах реквизировать движимую или недвижимую собственность. Таким образом, военнослужащие, занятые на гражданских работах, могут рассчитывать лишь на те табельные транспортные и технические средства, которые находятся на балансе Вооруженных Сил Великобритании, либо на оборудование, добровольно переданное его владельцами.

Так, во время забастовки авиадиспетчеров 1977 г. применялись радары системы противовоздушной обороны. А зимой 1977—1978 гг. пожарные военные бригады «Зеленая богиня» вынуждены были взять на себя защиту гражданского населения от пожаров из-за того, что 32 тыс. пожарных начали общенациональную забастовку.

В сентябре 1989 г. началась забастовка 22,5 тыс. врачей и водителей «скорой помощи», требовавших повышения заработной платы и улучшения условий труда. На восьмой неделе не увенчавшихся успехом переговоров между Национальным профсоюзом работников общественного обслуживания, представлявших интересы медиков, и Государственной службой здравоохранения сложилось положение, при котором, по словам члена Палаты общин Джерри Хейза (округ Харлоу), «из-за безответственного и достойного сожаления поведения профсоюзов вопрос о повышении заработной платы для одних превратился в вопрос жизни или смерти для других». В одном лишь Лондоне бездействовали 455 машин «скорой помощи». В этой ситуации министр здравоохранения Кеннет Кларк, следуя указанию премьер-министра М.Тэтчера, вынужден был обратиться за помощью к руководству Вооруженных Сил Великобритании, предоставившему в его распоряжение автомобили с экипажами, члены которых имели навыки оказания первой медицинской помощи.

8 ноября 1989 г. большинство английских газет вышли с заголовками «Войска на улицах Лондона», «Армия будет отвечать на звонки о срочной медицинской помощи». По улицам столицы Великобритании начали курсировать более ста машин санитарной службы 51-й армии и королевских военно-воздушных сил.

Трудовой конфликт был исчерпан лишь к середине марта 1990 г., после того как руководители профсоюза добились от администрации Государственной службы здравоохранения согласия на повышение заработной платы сотрудникам «нетложек» на 17,6% в течение следующих двух лет. Однако сам вопрос о привлечении войск (пусть и санитарных, как в рассмотренном случае) к разрешению трудовых конфликтов до сих пор остается одним из самых дебатируемых в британском парламенте.

Частое обращение к специальным вооруженным формированиям для разрешения трудовых конфликтов, поддержания законности и правопорядка характерно не только для Великобритании, но и для других западных демократий. В Соединенных Штатах, например, даже не вводя чрезвычайного положения, президент правомочен использовать Национальную гвардию (численность личного состава которой достигает в настоящее время 600 тыс. человек), части и формирования регулярных войск, а также резервистов на территории любого штата. Предлогом

для этого должно быть восстание, «направленное против правительства такого штата» (Свод законов США. Раздел 10 «Вооруженные Силы». Глава 15 «Восстание», с. 331); основанием — просьба легислатуры или губернатора штата.

В ряде случаев, а именно когда, по мнению президента, это необходимо «для исполнения федеральных законов, либо для сохранения собственности федерации, либо для восстановления порядка, либо для обеспечения нормального функционирования государственной власти» (ст. 332), президент может использовать Национальную гвардию, регулярные воинские формирования и резервистов без соответствующего ходатайства со стороны властей штата и даже несмотря на их несогласие в форме принятия специальной резолюции о «вторжении» федерации в сферу исполнительной компетенции штата. Так, в 1894 г. во время т.н. Пульмановской стачки железнодорожников президент Г.Кливленд под предлогом защиты федеральной собственности и обеспечения нормальной работы почтовой службы ввел войска в Чикаго, несмотря на энергичные протесты губернатора штата Иллинойс. В более поздний период, после окончания Второй мировой войны и до наших дней, формирования Национальной гвардии и регулярных войск США вводились на территорию штатов не менее девяти раз. В пяти случаях это происходило по усмотрению президента для подавления или предупреждения расовых волнений; в четырех других — по просьбе губернаторов штатов для подавления массовых беспорядков и выступлений протesta (как, например, в Арканзасе в сентябре 1957 г., в Миссисипи в сентябре 1962 г., в Алабаме в июне и затем сентябре 1963 г.).

Значительно более частым является обращение к вооруженным силам и силам правопорядка глав исполнительной власти штатов — губернаторов. Последним по времени случаем такого рода является недавнее введение 4 тыс. военнослужащих для подавления беспорядков в Лос-Анджелесе, с которыми не справилась полиция и Национальная гвардия.

Стоит ли говорить о той роли, которую специальные вооруженные формирования и части регулярной армии играют в подавлении внутренних волнений, подрывной деятельности и сепаратистских движений в таких странах, как Индия, Турция, Корея, Индонезия, Израиль и т.д.?

За исключением случаев, связанных с ведением войны, отражением вооруженной агрессии извне и ликвидацией последствий стихийных бедствий, социальная функция института чрезвычайного положения, как правило, заключается в решении двух основных задач: во-первых, подавления сопротивления (организованного и неорганизованного, стихийного) одних слоев населения в интересах других и, во-вторых, обеспечения законности и правопорядка в интересах всего общества. Единство этих задач заключается в том, что осуществляются они одновременно и направлены на поддержание статус-кво в государстве и обществе.

Социальная сущность такого статус-кво в различных странах неидентична: это может быть и защита легитимного правления перед лицом подрывных либо неправовых действий оппозиционных сил, и реакция авторитарического режима на массовое движение, требующее демократических перемен в государственном и политическом устройстве страны.

Однако в обоих случаях введение режима чрезвычайного положения, как правило, сопровождается ограничением либо приостановлением всех или основных гражданских прав и свобод. Обычно это означает временный отказ от гарантий личной неприкосновенности и неприкосновенности жилища; усиление административной и уголовной ответственности при одновременном ограничении процессуальных гарантий, что легализует упрощенную (или ускоренную) процедуру судопроизводства, проведения обысков, арестов и задержаний; запрет освобождения под залог, признание досудебных заявлений подсудимого в качестве доказательства его вины, применение различных средств принуждения; ограничение свободы слова, включая свободу печати и информации, а также тайны переписки, свободы собраний, митингов, шествий и демонстраций, свободы объединений;

права на проведение забастовок, свободы выбора места жительства и передвижения, в частности по причине объявления комендантского часа, установления особых запретных зон и т.д., экономических прав и свобод, например свободы частной собственности, выбора и занятия профессией, включая практику трудовой мобилизации или создания трудовых армий, наложения иных гражданских обязанностей и повинностей, введения системы принудительных государственных заказов и т. п.

Современное международное право и, в частности, международные конвенции в области прав человека признают возможность временных ограничений гражданских прав и свобод в случае возникновения исключительных обстоятельств. При угрозе его безопасности, особенно в периоды войн или чрезвычайного положения, государство может принимать меры, ограничивающие определенные права и свободы.

Так, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г., «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется», государства-участники могут «принимать меры и отступление от своих обязательств по настоящему Пакту» (ст. 4 (1)). «Следует признать, однако, — указывает член Европейской комиссии по правам человека Дж.Э.С.Фосетт, — что часто именно эти отступления ведут к нарушению прав человека». Международный пакт 1966 г. поэтому жестко регламентирует границы таких отступлений. Во-первых, они должны соответствовать «остроте положения», во-вторых, не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государств по международному праву и, в-третьих, не должны влечь за собой дискриминации на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального положения (ст. 4 (1)).

Особо оговаривается (ст. 4 (2)), что введение чрезвычайного положения не может служить основанием для каких-либо отступлений от норм Пакта, гарантирующих право на жизнь (ст. 6), запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания (ст. 7), запрет рабства и работорыговли (ст. 8), запрет на лишение свободы на том основании, что лицо не в состоянии выполнить какое-то договорное обязательство (ст. 11), запрет на ретрактивное возбуждение уголовного дела, а также на назначение более тяжкого наказания, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления (ст. 15), норм, гарантирующих право на признание правосубъектности лица (ст. 16), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18).

При отступлении от своих договорных обязательств государство, ратифицировавшее Пакт о гражданских и политических правах, должно немедленно информировать мировое сообщество (через посредство Генерального секретаря ООН) о положениях, от которых оно отступило; о причинах, побудивших его к такому решению; о сроке, когда оно прекращает такое отступление (ст. 4 (3)).

Аналогичные нормы содержатся в ряде региональных международно-правовых документов: Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 15) (оказавшей, кстати, значительное влияние на разработчиков Пакта о гражданских и политических правах), Европейской социальной хартии 1961 г. (ст. 30), Американской конвенции о правах человека 1967 г. (ст. 27), а также в некоторых документах и решениях Международной организации труда (МОТ), например в Конвенции относительно принудительного или обязательного труда 1930 г. (ст. 2 (2)d).

Сам характер международного гуманитарного права в целом и обязательства государств, принятые ими на себя при заключении международно-правовых документов, в частности предполагают, что отступления от нормального состояния должны быть сведены к абсолютному минимуму и что критерии, которые оправдывают введение чрезвычайного положения, должны интерпретироваться строго ограничительно.

Профессор международного права из Нидерландов Ф. ван Хоф заключает: «Ситуации, которые не являются в полном смысле нормальными, но которые прямо не угрожают жизни нации, возникают во многих государствах так часто, что, если интерпретировать понятие чрезвычайного положения широко, то оно, это состояние, станет состоянием нормы. Очевидно, что это будет противоречить и целям, и смыслу Конвенции. Более того, даже в нормальной ситуации Конвенция оставляет государствам достаточно места для пресечения внутренних беспорядков. Это позволяет государствам временно ограничить индивидуальные права и свободы в интересах защиты национальной безопасности, общественного порядка и т. д. Государство же, которое борется с нечрезвычайными ситуациями путем больших ограничений, чем это требуется, не выполняет требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Анализ норм международного права, а также национального законодательства стран мира позволил специальному докладчику ООН Николь Кестье (Франция) сформулировать ряд принципов процедурных и материальных гарантий, которым должны соответствовать действия государств при введении ими чрезвычайного положения. В докладе «Исследование последствий для прав человека, происшедших в последнее время событий, касающихся ситуаций, известных под названием осадного или чрезвычайного положения», представленном в июле 1982 г. 35-й сессии Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (Экономический и Социальный Совет; Комиссия по правам человека), Н. Кестье перечисляет семь таких принципов:

- официальное заявление (объявление) о введении чрезвычайного положения;
- «немедленное» (согласно Пакту о гражданских и политических правах 1966 г. и Американской конвенции о правах человека 1967 г.) или сделанное в кратчайшие сроки уведомление мирового сообщества о введении чрезвычайного положения, его причинах и характере принимаемых мер;
- требуется, чтобы указываемые обстоятельства представляли собой чрезвычайную и неизбежную (grave and imminent) «опасность для государства, угрожающую существованию нации». Необходимо, чтобы опасность ситуации достигла такой степени, когда «меры и ограничения, допускаемые в обычное время, были бы явно недостаточными для поддержания общественного порядка» (ст. 55 (2)) (принцип исключительной угрозы);
- чрезвычайные меры, принимаемые государством, должны быть соразмерны с требованиями момента. Они должны соответствовать степени опасности кризисной ситуации и не могут выходить за те «строгие пределы, которых требует создавшееся положение» (ст. 60) (принцип соразмерности (пропорциональности));
- меры, принимаемые в период действия чрезвычайного положения, не должны сопровождаться дискриминацией исключительно на основе расы, цвета кожи, национальной принадлежности и т. д. (принцип недискриминации);
- чрезвычайные меры не могут противоречить основным правам и свободам граждан или ограничивать их (принцип неприкосновенности некоторых основных прав);
- любые чрезвычайные меры должны носить исключительно временный характер (принцип временного характера).

В 1987 г. основные международно-правовые принципы, регламентирующие институт чрезвычайного положения, были подтверждены в докладе «Сохранит ли человечество человечность?», подготовленном Независимой комиссией по международным гуманитарным вопросам, учрежденной в 1983 г. по решению Генеральной Ассамблеи ООН и объединившей ученых, видных общественных и политических деятелей из 29 стран мира под председательством Садруддина Ага Хана (Иран) и Хасана Бен Талала (Иордания).

В июле 1989 г. на эти принципы также указывалось в обращении Московской Хельсинкской группы (Л. Богораз, Ю. Орлов, С. Ковалев, В. Бахмин, А. Смирнов,

Л. Тимофеев, Б. Золотухин) к народным депутатам СССР «О необходимости Закона о СССР «О чрезвычайном положении»».

Указанные принципы до сих пор, однако, носят всего лишь рекомендательный характер. Международно-правовые нормы, относящиеся к обеспечению общих прав и свобод человека в период чрезвычайного положения, также, как правило, обусловлены различными оговорками, разбросаны по большому числу соглашений и не систематизированы. Исключение составляет Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов, принятая 14 декабря 1974 г. XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН.

Между тем практика применения института чрезвычайного положения в целом ряде государств мира свидетельствует о массовом нарушении основных прав человека. Инспекционные миссии ООН и различных специализированных учреждений, таких признанных общественных правозащитных организаций, как Amnesty International или Americas Watch, оказываются при этом явно недостаточными.

На повестке дня стоит подготовка и принятие международным сообществом всеобъемлющего соглашения (в виде конвенции или декларации), специально посвященного гарантиям соблюдения прав человека в период чрезвычайного положения по типу Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. и дополнительных протоколов к ней (Протоколы I и II 1977 г.), касающихся защиты жертв международных вооруженных конфликтов и вооруженных конфликтов немеждународного характера. Такой документ мог бы составить юридическую базу международно-правовой защиты прав человека и общества в чрезвычайных обстоятельствах, не носящих военного характера.

И все же, как бы ни был совершенен государственно- и международно-правовой механизм контроля за соблюдением гражданских прав и свобод в период действия особых режимов, единственным назначением конституционного института чрезвычайного положения как такого является максимально быстрое возвращение общества, столкнувшегося с необходимостью разрешения исключительных обстоятельств, к нормальному состоянию — демократическому правопорядку.

Заключение

Анализ Закона Российской Федерации «О чрезвычайном положении», принятого в мае 1991 г., однозначно свидетельствует о том, что на сегодняшний день он является одним из наиболее либеральных актов из всего обширного массива мирового законодательства о чрезвычайном положении. Отсутствие в период разработки законопроекта серьезных отечественных исследований правового института чрезвычайного положения и практики его применения в зарубежных странах было компенсировано докладами признанных международных экспертов в данной области (в первую очередь Николь Кестье, Эрики-Ирен А. Даес, Теодора Мерона и др.), рекомендации которых были положены в основу российского акта.

Весьма показательна в этом отношении норма ст. 11 Закона, согласно которой указ о введении чрезвычайного положения, изданный Президентом либо Президиумом Верховного Совета России, подлежит немедленной передаче на утверждение Верховного Совета. Высший законодательный орган Федерации при этом должен рассмотреть его в срок, не превышающий 24 ч в период работы сессии либо 72 ч в период между сессиями Верховного Совета. Для сравнения заметим, что если в момент издания королевской (точнее — правительственный) прокламации о чрезвычайном положении в Великобритании, заслуженно пользующейся репутацией древнейшей демократии мира, парламент распущен, то он должен быть созван в течение пяти дней.

Если в США, согласно Закону об общенациональных чрезвычайных положениях 1976 г., Конгресс реализует свое право по контролю за действиями президен-

та в отношении чрезвычайного положения, каждые шесть месяцев принимая совместную резолюцию о его продлении, то российский закон четко ограничивает срок действия чрезвычайного положения 30 днями в случае его введения на всей территории страны и 60 днями — на какой-то ее части.

Кстати, специальная сенатская комиссия, работавшая в 1974—1976 гг. над изучением правового института чрезвычайного положения, насчитала 470 положений Свода законов США, делегировавших президенту особые полномочия при введении чрезвычайного положения.

Временные ограничения основных прав и свобод граждан, предусмотренные Законом Российской Федерации «О чрезвычайном положении», также отличаются куда меньшим объемом и жесткостью от аналогичных норм зарубежного законодательства. Французский Закон об установлении чрезвычайного положения 1955 г., например, предусматривает предоставление полиции права на проведение обысков жилищ в любое время суток, строгие меры по обеспечению контроля за средствами массовой информации (ст. 11). Префект департамента может запретить пребывание на территории департамента или какой-то его части любого лица, заподозренного в попытке «помешать деятельности публичных властей» (ст. 5 (3)). По представлению министров юстиции и национальной обороны Франции в стране даже может вводиться действие военной юрисдикции (ст. 12) и т. д. Федеральное законодательство США допускает, что «для подавления в каком-либо штате восстания, внутреннего насилия, незаконных объединений или заговоров», препятствующих исполнению законов США или отправлению правосудия, президент помимо использования Национальной гвардии и регулярных войск вправе применять «любые иные средства... какие он сочтет необходимыми» (Свод законов США, раздел 10, гл.15, ст. 333).

Характерно и то, что в отличие от союзного Закона «О правовом режиме чрезвычайного положения» 1990 г. или британского Закона о чрезвычайном положении 1920 г., разрабатывавшихся соответственно в парламентском Комитете по вопросам законодательства, законности и правопорядка и в Комитете кабинета министров по внутренним делам, проект российского закона готовился в Комитете Верховного Совета по правам человека (ответственный за подготовку закона — В. Сироткин).

Поспешная и непродуманная попытка введения чрезвычайного положения в Чечено-Ингушетии в ноябре 1991 г. и его последующая отмена высшим законодательным органом власти Федерации явились результатом неверно выбранной тактики ведения дел с «мятежной Чечней», отсутствием политической (в том числе дипломатической) гибкости, но отнюдь не признаком слабости самого закона. У российского руководства, однако, они породили своего рода «чеченский синдром», боязнь применения Закона РФ «О чрезвычайном положении» даже там, где это является абсолютно оправданным и необходимым.

Между тем зарубежный опыт убедительно свидетельствует о том, что введение чрезвычайного положения и блокирование таким образом деструктивных процессов в обществе могут явиться залогом (при определенных обстоятельствах — едва ли не единственным) сохранения и даже восстановления государственных структур, территориальной целостности, законности и правопорядка.

Но может и не стать им. Ответ на этот вопрос из сферы собственно конституционности института чрезвычайного положения и оправданности его применения в конкретной ситуации, которые должны быть соблюдены категорически и безусловно, перемещается в область целей, «идеи» или «идеологии» чрезвычайного положения, становится ответом на вопрос о типе реформ, проводимых в условиях чрезвычайного положения, об организационных структурах, которые станут проводниками чрезвычайного положения, о социальных силах, пользующихся доверием и признанием на всей территории, объявленной на особом режиме.

Конечно, сам по себе закон не может устраниć причин возникновения чрезвычайных, экстремальных ситуаций, но предотвратить некоторые из них либо сущ-

ственно ослабить их опасное для здоровья и жизни людей воздействие он может и должен. Многочисленные зарубежные примеры однозначно свидетельствуют о том, что вовремя принятые меры по поддержанию законности и правопорядка, одной из наиболее действенных форм выражения которых является введение чрезвычайного положения, предотвращают гораздо большее кровопролитие.

Богатый опыт введения чрезвычайного положения в зарубежных странах свидетельствует также о наличии серьезной угрозы, подстерегающей как исполнительную, так и законодательную власть в случае, если она намеревается решать социальные, этнические, территориальные и иные проблемы преимущественно при помощи чрезвычайных методов, без поиска политических путей решения конфликта. Перенос центра тяжести исключительно на институт чрезвычайного положения чаще всего оказывается контрпродуктивным, ведет к обратному результату.

Действительно, согласно парадоксальному на первый взгляд заключению учебных Института по исследованию международного терроризма при Университете штата Нью-Йорк, «стимулирование чрезвычайных мер и законодательства... остается одной из основных целей террористов». К аналогичному выводу при анализе практики применения британского Закона о предупреждении терроризма (временные положения) 1976 г. пришел лорд Джелликоу. По его словам, «теоретики» экстремизма считают принципиально важным для себя принудить правительство к принятию как можно более жестких законов. Их «победа» состоит в том, что такое законодательство отчуждает ту часть общества, интересы которой, как заявляют террористы, они представляют. И если это отчуждение действительно происходит, экстремисты не только заруачиваются все усиливающейся поддержкой общества, но и начинают выступать в качестве законных защитников его интересов. Поддержка может быть пассивной, когда члены сообщества отказываются помогать силам правопорядка или делают это крайне неохотно, но она может принимать и более активную форму.

Заключение лорда Джелликоу имеет общий характер и справедливо применительно не только к британскому праву. Индийский опыт, в частности, свидетельствует о том, что, несмотря на всестороннее усиление репрессивного законодательства в Пенджабе (путем принятия Закона о зонах беспорядка в Пенджабе, Закона о специальных полномочиях Вооруженных Сил в Пенджабе и Чандигархе 1983 г., Закона об особых судах в районах террористической деятельности 1984 г., а также ужесточения действия Закона о национальной безопасности 1980 г. и Закона об оружии 1959 г.) и введение в нем в 1983 и 1987 гг. президентского правления, ежегодно во второй половине 80-х гг. число жертв террористической деятельности в штате в среднем удваивалось: если в 1985 г. оно составляло всего 63 человека, то в следующем году — 520, в 1987 г. — 910, в 1989 г. — 1872, а в 1990 г. — уже 3874. Если в 1987 г., по заявлению шефа полиции Пенджаба Джгулио Рибейро, на территории штата действовали около 280 халистанских боевиков, то уже через три года их число увеличилось не менее чем в шесть раз.

Ужесточение института чрезвычайного положения в Пенджабе путем принятия Закона о 59-й конституционной поправке 1988 г., придание ему крайне неизбирательного характера в первую очередь, таким образом, отвечало интересам самих «халистанских» экстремистов. Напротив, решение об отказе от силовых методов в отношениях с Пенджабом, ставшее важной частью общей внутриполитической стратегии нового правительства Индии, пришедшего к власти в результате всеобщих парламентских выборов 1991 г., последующая отмена президентского правления в Пенджабе и проведение в феврале 1992 г. выборов в законодательное собрание штата означали возвращение к обычным, нечрезвычайным методам управления «мятежной провинцией», создали реальную возможность разрешения не затихающего долгое время конфликта, способствовали началу процесса политической стабилизации с вовлечением в него лидеров ряда «непримиримых» группировок.

Необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о чрезвычайном положении, стремление к максимально эффективному его применению для решения кризисных, конфликтных ситуаций не отменяет, однако, главной и для перспективной задачи стран мирового сообщества, задачи построения такого социально-экономического и политического порядка, при котором для решения проблем, стоящих перед государством и обществом, необходимость обращения к институту чрезвычайного положения была бы предельно минимизирована.

Приложение

Случаи введения чрезвычайного положения в СССР и странах СНГ (1988—1992гг.)

В 1988—1992 гг. чрезвычайное положение в той или иной форме вводилось:

- в сентябре 1988 г. в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдамском районе Азербайджанской ССР («особое положение»);
- в январе 1989 г. в НКАО («особая форма управления»);
- в январе 1990 г. в НКАО, прилегающих к ней районах Азербайджанской ССР, Горисском районе Армянской ССР и в пограничной зоне вдоль государственной границы СССР на территории Азербайджана;
- в феврале 1990 г. в столице Таджикской ССР г. Душанбе;
- в июне 1990 г. в г. Ош и прилегающих к нему Узгенском, Советском, Кара-Суйском, Араванском и Анайском районах Узбекской ССР; в июне 1990 г. в столице Киргизской ССР г. Фрунзе и некоторых других районах;
- в июне 1990 г. в г. Андижане Узбекской ССР и пяти районах Андижанской области, граничащих с Киргизией: Джалаалкудукском, Кургантепинском, Мархаматском, Пахтаабадском и Ходжаабадском;
- в августе 1990 г. в столице Армянской ССР г. Ереване;
- в октябре 1990 г. в местах компактного проживания гагаузов на юге Молдовы — на территории Комратского, Вулканештского и Чадыр-Лукского районов, а также в некоторых населенных пунктах Бессарабского района;
- в ноябре 1990 г. в Приднестровской Республике в городах Дубоссары, Тирасполь и Бендеры;
- в декабре 1990 г. на территории г. Цхинвали и Джавского района Южной Осетии;
- в июне 1991 г. в столице Дагестана г. Махачкале;
- в августе 1991 г. в Москве и «отдельных местностях» Союза ССР;
- в сентябре 1991 г. в г. Душанбе;
- в ноябре 1991 г. в Чечено-Ингушской Республике;
- в декабре 1991 г. в граничащем с Нахичеванью Мегринском районе Армении;
- в январе 1992 г. в г. Ханкенди (Степанакерт), Шушинском и 13 других прилегающих к нему районах НКР («президентское правление»);
- в январе 1992 г. в г. Тбилиси, затем в г. Кутаиси и некоторых районах западной Грузии;
- в марте 1992 г. в Молдове;
- в июне 1992 г. в Северо-Осетинской ССР;
- в июле 1992 г. в Мардакертском районе Карабаха;
- в августе 1992 г. в НКР («военное положение»);
- в сентябре 1992 г. в Курган-Тюбинской области Таджикистана;
- в сентябре 1992 г. в столице Кабардино-Балкарии г. Нальчике.

ДЕЗИНТЕГРАЦИЯ РОССИИ?

Тезисы доклада СВОП

Доклад, подготовленный в рамках программы «Возродится ли Союз?» одним из ведущих политологов России, экспертом СВОП А.М.Салминым, неоднократно обсуждался и корректировался на заседаниях рабочей группы Совета. В результате появился интеллектуально взвешенный и политически достаточно смелый для своего времени документ. В нем, в частности, делался вывод о необходимости проведения жесткой политики в отношении сепаратизма регионов, содержался призыв к разработке системы санкций за нарушения основополагающих прав человека в регионах, указывалось на целесообразность движения к укрупнению субъектов Федерации.

Введение

С точки зрения национальной безопасности положение в стране можно считать долговременно стабильным при наличии нескольких непременных условий:

- устойчивых, защищенных правом, обычаем и надежно охраняемых границ;
- стабильных, предсказуемых, основанных на праве и обычай отношений между основными субъектами государств (центральная власть, федеральные единицы, местные власти административных единиц);
- устоявшегося, «нормального» политического процесса, предполагающего высокую степень легальности и предсказуемости поведения политических субъектов (партии, организованные общественные группы, силы, способные играть политическую роль, хотя и не предназначенные для нее), регулируемости неизбежных в любой системе конфликтов (межэтнических, межконфессиональных, территориальных и др.) в рамках поддерживаемой законом и обычаем процедуры;
- отсутствии или достаточной слабости незаконно существующих сил, способных непредсказуемо вмешаться в политический процесс (нелегальные вооруженные формирования, незаконно образованные квазигосударственные структуры, организации, претендующие на политическое и тем более военное представительство этнических, конфессиональных и других групп).

Основной разработчик доклада — д.ф.н. А.М.Салмин.

Доклад подготовлен рабочей группой Совета в составе: А.А.Алексеева, Е.В.Басина, В.П.Ворожцова, С.Е.Егорова, К.Ф.Затулина, К.Д.Лубченко, С.А.Караганова, Е.М.Кожокина, М.В.Масарского, Н.В.Михайлова, С.А.Мидоянца, А.В.Мордовина, В.А.Рубанова, С.Б.Станкевича, В.Т.Третьякова, С.Н.Федорова, И.М.Хакамада, А.В.Цалко, А.И.Черкасенко, Ф.В.Шелова-Коведзева, И.Ю.Юргенса.

Доклад обсуждался на заседании СВОП с привлечением экспертов 17 ноября 1992 г., был доработан в соответствии с замечаниями, выраженными на заседании. Вместе с тем он не может отразить всех мнений и отражает лишь самое общее согласие членов Совета.

Опубликован в «Независимой газете» 10.12.1992 г.

Очевидно, что сегодня в России отсутствует ряд основных условий долговременной стабилизации. В то же время значимость дестабилизирующих факторов различна, как различны и тенденции их изменения.

Упорядочение системы национально-государственных отношений обречено быть важнейшей составляющей стабилизации Российского государства. Дело даже не в том, что в Российской Федерации нерусские составляют около 18% населения (в конце концов это столько же, сколько во Франции представителей «локальных языковых групп»). Российская империя, а затем Советский Союз были сложнейшим конгломератом этносов, находившимся в относительном равновесии в ныне распавшемся «большом» государстве и достаточно болезненно поделенном между образовавшимися новыми.

Без стабилизации межэтнических отношений в Российской Федерации сегодня едва ли можно представить себе общую стабилизацию положения в geopolитической зоне, еще недавно заключенной в границы СССР, а следовательно, в Европе, значительной части Азии и даже в мире в целом. Верно и обратное: без установления твердых оснований нового межгосударственного порядка в ней едва ли следует ожидать долговременного внутреннего успокоения в каждом из новых государств. Хорошие и дурные примеры в данном случае особенно заразительны, учитывая сохраняющуюся фактическую общность значительной части пространства бывшего Советского Союза. Наконец, без упорядочения национально-территориальных отношений едва ли удастся «нормализовать» весь политический процесс и экономическое развитие страны. И здесь, конечно, обратное тоже верно. Так или иначе, национально-территориальный вопрос — ключ к оценке развития России с точки зрения ее вклада в стабильность мирового порядка.

ПЕРСПЕКТИВЫ СТАБИЛИЗАЦИИ И ЗОНЫ РИСКА

На территории Российской Федерации, далеко не обособившейся еще на пространстве бывшего СССР, развиваются сегодня два внутренне противоречивых и сложно соотносящихся друг с другом процесса.

1. Новый российский Центр стремится стать реальной властью.

Правда, на данном этапе он не столько устанавливает контроль над территорией собственно Российской Федерации, сколько «отвоевывает» или вынужденно «принимает на свой счет» союзное наследство. Поведение основных субъектов политики внутри РФ и в ее ближайшем окружении становится, однако, более связанным логикой ситуации и более предсказуемым. Период, когда власти разных уровней действовали без оглядки на экономические и geopolитические реалии, в основном все же позади. Вместе с тем политика центральных властей страдает от несогласованности, отсутствия координации между ведомствами, последовательности.

2. Сохраняются и даже развиваются сепаратистские и изоляционистские тенденции в РФ.

К середине 1992 г. при фактическом отсутствии таможенных границ РФ 23 территории ввели собственные ограничения на перемещение товаров за свои рубежи и создавали таможни силами местных органов внутренних дел и добровольных формирований. Льготных квот на экспорт сырья добились Карелия, Коми, Саха (Якутия), Горный Алтай, Иркутская и Тюменская области. На очереди — Башкортостан, Бурятия, Удмуртия, Амурская, Калининградская, Мурманская, Екатеринбургская, Челябинская, Читинская области, а также Краснодарский край, Татарстан, Челябинская область и Совет сибирских областей приняли решение об установлении одноканальной налоговой системы. Экономический кризис и «расслабленность» центральной власти ведут к расширению круга территорий, в которых действуют движения, ставящие своей целью обособление от РФ.

Следует, очевидно, признать, что полноценная стабилизация государственной системы РФ (включая и национально-территориальную организацию) — для-

тельный процесс, неотделимый от упорядочения всей системы политических и экономических отношений в пределах бывшего СССР или в соседних государствах (таких, как Афганистан) и регионах (Ближний Восток) и во многом зависящий от сохранения стабильности, по крайней мере в переходный период, там, где она пока существует (Китай и др.).

В то же время необходимо ясно осознать, что национально-территориальные проблемы сами по себе, вне комплекса разнородных обстоятельств, едва ли способны и сейчас, и в обозримом будущем стать причиной распада Российской Федерации и, таким образом, дополнительно резко усилить нестабильность в мире. Для этого им просто недостанет «критической массы».

Объективно титульные этносы составляют большинство (в том числе относительное или незначительное абсолютное) лишь примерно в трети бывших российских автономий, которые в основном расположены по границам РФ: на Северном Кавказе (Дагестан, Чечня, Ингушетия, Северная Осетия, Кабардино-Балкарская Республика) плюс примыкающая к ним Калмыкия) и на юге Сибири — Тува.

Ситуация, однако, должна рассматриваться не только в статике, но и в динамике: демографической, экономической, политической, в том числе внешнеполитической. С этой точки зрения сегодня в составе РФ вырисовываются четыре основные «зоны» или «пояса» действительной или потенциальной нестабильности, в которой роль детонатора и одной из важных движущих сил играет национальный фактор: северокавказский и поволжский узлы, сибирско-забайкальский узел и северный пояс. Каждый из них обладает своей спецификой.

Северокавказский узел

Здесь едва ли имеет смысл говорить об однозначной сепаратистской и антироссийской тенденции какой бы то ни было силы (за исключением разве что, да и то с оговорками, чеченского руководства). Речь может, скорее, идти о долговременной нестабильности, способной обернуться серией серьезных конфликтов, и о дистанцировании от российского Центра, подкрепляемого многолетним «исходом» русского населения из ряда республик. Основные силы, приводящие в движение регион, — «чеченский блок» во главе с руководством Чеченской Республики, «адыгейский блок» (кабардинцы, черкесы, адыгейцы, абазины и шапсуги), «карачаево-балкарский блок» и, наконец, Осетия. «Горское единство», выразившееся в образовании Конфедерации народов Кавказа, — сложное явление, форма, позволяющая в какой-то мере сотрудничать в отставании или хотя бы демонстрации общих интересов перед лицом России, Грузии, в будущем, возможно, Азербайджана. Вне этой задачи укрепление Конфедерации наталкивается на серьезные противоречия, связанные с историей, экономикой, религией. КНК в принципе способна помочь некоторым из участников «расстаться» с Россией, но едва ли готова объединиться в стратегическом противостоянии ей.

Аналогии с Ливаном, которые часто проводятся в последнее время, едва ли вполне оправданы в отношении Северного Кавказа. Реальный смысл «ливанизации» — борьба за конституционно закрепленное влияние разных общин в государстве, основы которого и само право на существование не ставятся под сомнение главными участниками конфликта. На Северном Кавказе каждый борется за себя в конкретном контексте, объединяясь временно, условно и не в полном составе лишь в противостоянии Москве, Тбилиси, а также в попытке справиться с общей нестабильностью в регионе. Совпадение некоторых интересов при общей разъединенности на фоне хаоса объясняет, с одной стороны, многослойность политической ситуации на Северном Кавказе (существование как бы в разных измерениях официальных властей, этнических движений и КНК), а с другой — поиски более устойчивых структур «по всем азимутам». Так, президент КНК М.Шанников заявляет о готовности принять в Конфедерацию «и Ростов, и Ставрополь, и

Кубань», при том что одновременно делается попытка организовать конфедерацию всего Кавказа (включая Закавказье). Прежде чем стать вторым Ливаном, Северному Кавказу еще надо объединиться, что маловероятно. Вспышки конфликтов здесь и там, а не многолетнее позиционное противостояние нескольких влиятельных сил — таков наиболее вероятный сценарий развития ситуации в этой геополитической зоне. Северный Кавказ — практически единственный отдельно взятый регион в Российской Федерации, который может стать источником серьезного и долговременного осложнения в международной политике. В то же время события на Северном Кавказе, как бы они ни развивались, едва ли непосредственно угрожают самому существованию Российской Федерации и ее государственному строю. При одном условии: если последствия этих событий (массовая миграция, распространение оружия, постоянное вовлечение крупного контингента войск и т.д.) удастся минимизировать, а саму конфликтную зону эффективно локализовать.

Поволжский узел

Главный «возмутитель спокойствия» не только в регионе, но и во всей Федерации — Татарстан. Его независимая, а на некоторых этапах обструкционистская линия в отношении Федеративного договора и, вообще, российского Центра подкрепляется положением второго после русских этноса в РФ (около 4% ее населения), наследника древней — возникшей раньше, чем русская, — государственности. Кроме того, общей для Татарстана и Башкортостана основой сепаратизма или, по крайней мере, изоляционизма является наличие природных ресурсов (нефть) и довольно мощного промышленного потенциала (военно-промышленный комплекс, химия, электроника и др.). Сравнительно умеренный уровень напряженности в межэтнических отношениях в сочетании с давно сложившейся и широко распространенной в этих двух республиках убежденности в неэквивалентном обмене с Центром позволяет руководству обеих республик проводить если не основанную на консенсусе, то и не вызывающую слишком острых национальных конфликтов политику. Что касается сепаратизма, то и он в его нынешней форме не вызывает активного сопротивления русского меньшинства, поскольку на протяжении десятилетий в этих республиках полуофициально выдвигался и, в общем, принимался массовым сознанием тезис о несправедливости и невыгодности для всех жителей статуса «всего лишь» автономии.

Энергия сепаратистского движения, кроме того, несколько сдерживается в Татарстане тремя основными факторами:

- «паритетным» этническим (49% татар, 43% русских), языковым и религиозным составом республики;
- тем, что на территории Татарстана сосредоточена лишь треть всех татар, живущих в России;
- достаточно прочными связями двух народов: высокой долей межнациональных браков (довольно необычной для практики сосуществования христианской и исламской культур), близостью, если не единством, хозяйственного уклада и др.

В Башкортостане таким сдерживающим фактором является специфическое положение титульного этноса, являющегося третьим (после русских и татар) в своей республике, при том что его доля снижалась в последние годы...

Исход конфликта, напоминающего северокавказский, между официальными республиканскими властями и органами экстерриториального этнического представительства (Курултай татарского народа и его «парламент» — Миллимеджлис), претендующими на государственную власть, в этом регионе менее благоприятен для последних, учитывая характер расселения титульного этноса. Это же обстоятельство, впрочем, может обострить территориальную проблему, особенно в отношениях между Татарстаном и Башкортостаном, где татары — второй по численности этнос и удельный вес его заметно увеличивается.

Что касается остальных республик Поволжья, то преобладание в них русского населения (кроме Чувашии), культурное единство (все они православные, кроме отчасти Мари Эл, где сильны языческие традиции) и отсутствие заметных природных запасов существенно ослабляют, если не сводят на нет, их сепаратистский потенциал. Это не исключает возникновения в них более или менее острого межэтнического или этнокультурного (между различными субэтносами) противостояния.

При всей умеренности, «цивилизованности» (на данном этапе) форм поволжского сепаратизма именно он потенциально наиболее опасен для общей стабильности в стране. Он особо болезненно воспринимается общественным мнением и объективно угрожает самому существованию России как единого государства, поскольку затрагивает «ядро», сформировавшееся еще в XVII в. и окруженное русскими областями. Выход поволжских республик из состава России практически разорвал бы основные транспортные и энергетические «артерии», идущие как с востока на запад, так и с севера на юг, что делает весьма вероятной резкую и, возможно, драматическую реакцию на такое развитие событий, гораздо менее вероятную во всех остальных случаях.

Сибирско-забайкальский узел

Тува, Бурятия, Хакасия, Ачинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский национальные округа. Напряженность в межнациональных отношениях в этом регионе и общий кризис государственности и экономики способны привести к росту сепаратистских устремлений, однако реально в нынешних границах на самоопределение может претендовать одна Тува (две трети населения — титульный этнос, его удельный вес в последние годы растет, при том что численность русского населения сокращается в абсолютных цифрах). Тува — одна из немногих территорий в РФ с традицией независимой государственности, причем сохранившейся до относительно недавнего прошлого (присоединена к СССР лишь в 1944 г.). Вместе с тем возможный сепаратизм Тувы сам по себе едва ли способен серьезно дестабилизировать положение не только в России в целом, но и в регионе. Такая дестабилизация реальна (не говоря об экономических факторах) лишь в случае общего нарушения баланса сил в целой геополитической зоне, возможного лишь в гипотетическом случае дезинтеграции Китая до того, как стабилизируется положение в России. В свою очередь, процессы самоопределения в этой части РФ могут оказаться дополнительным соблазном для сопредельных областей Китая, населенных национальными меньшинствами.

Северный пояс

Цепь бывших и нынешних автономий от Республики Коми и Ямало-Ненецкого автономного округа на западе до Чукотского и Корякского автономных округов на востоке. Перспективы нестабильности в зоне связаны не только с возможными более или менее острыми межэтническими конфликтами (они возникали в Сахе (Якутии) и других местах), сколько с «сыревым» сепаратизмом или изоляционизмом богатых регионов: Сахи (Якутии), Коми, Ямало-Ненецкого автономного округов. В зависимости от наличия или отсутствия сырья или промышленности на территории автономии разительно меняется поведение ее властей. «Сыревые» республики и территории Севера могут выступать (и иногда выступают) в блоке с более радикальными сепаратистскими руководствами других республик, направленном против Центра. Такой «блок» (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)) возник, в частности, в августе 1991 г.

В целом же северный пояс с его проблемами способен скорее усиливать нестабильность, когда она возникает, чем создать ее. Его «вклад» в возможную дезинтеграцию государства может стать реальным либо в виде «соучастия» в расшатывании финансовой системы, либо как обстоятельство, сопутствующее

сибирскому и дальневосточному региональному сепаратизму и усугубляющее его.

Необходимо особо отметить, что один из главных импульсов к дезинтеграции — противоречивая экономическая политика. Замедление приватизации, жесткие законы, ограничивающие экономическую активность, толкают местные элиты к сепаратизму. Может оказаться опасной передача федеральной собственности в руки местных властей, а не в частную собственность. Могут одновременно создаваться новые препятствия для приватизации и импульсы к дезинтеграции.

Выводы и рекомендации

Обеспечение стабильности, внутренней и внешней безопасности государства является на сегодняшний день скорее проблемой, решение которой может растянуться на неопределенно долгий срок, чем вопросом, требующим — и допускающим возможность — быстрого единовременного «ответа».

Парадоксальность сегодняшней ситуации состоит в том, что Российской Федерации в настоящий момент непосредственно не угрожает ни какой-либо определенный внешний противник, ни внутренний полномасштабный развал наподобие краха Советского Союза. Это положение между тем при всех его очевидных преимуществах обладает и очевидным демобилизующим потенциалом. В долгосрочной перспективе «расслабленность» России, неустойчивое равновесие между центробежными и центростремительными силами может обернуться «потерей качества», неподготовленностью ко всякого рода неприятным неожиданностям, которые может преподнести нестабильное или пока еще стабильное геополитическое окружение: как ближнее, так и более далекое.

Представляется, что сегодня стабилизация положения Российской Федерации, повышение уровня ее безопасности — стратегическая задача, требующая комплексного подхода. В ней можно выделить геополитическую, политico-административную, военно-политическую и экономическую составляющие.

ГЕОПОЛИТИКА

1. Границы

Важным, а в будущем и критическим для РФ может стать вопрос о границах, их военной незащищенности и, что пока более актуально, — о чрезмерной «прозрачности» (контрабанда, ввоз оружия и наркотических средств, отсутствие медицинского и биологического контроля, проникновение дестабилизирующих групп и др.). Существуют три основные ситуации, связанные с нынешним статусом границ РФ:

- достаточно надежно контролируемые, хотя и не всегда удовлетворительно защищенные международным правом и двусторонними соглашениями бывшие границы СССР (с Китаем, Монгoliей, Финляндией, Норвегией, Польшей; морские границы; как особый случай — граница с Японией). При всей важности для России возможных последствий неурегулированности территориальных проблем ни одна из них в ближайшем будущем не может вызвать непосредственную угрозу безопасности государства;
- неконтролируемые или недостаточно контролируемые границы с бывшими союзными республиками в европейской части СССР. Только граница с Белоруссией не оспаривается, насколько известно, в настоящее время никем. Это относится и к границе с Украиной, за исключением дестабилизирующей ситуацию крымской проблемы. Границы с Прибалтийскими республиками оспариваются (с разной интенсивностью) и могут служить одним из источников постоянной, хотя и уменьшающейся, напряженности в регионе, при том что «пограничный вопрос» в отношениях Эстонии и Латвии с Россией отчасти призван, очевидно, «уравновешивать» проблему неудовлетворительного статуса русскоязычного населения на их территориях.

■ Дезинтеграция России?

■ плохо контролируемые и потенциально «взрывоопасные» границы на Кавказе и в Средней Азии. Закрытию границ на Кавказе, на чем настаивает, в частности, кубанское казачество, да и значительная часть населения Краснодарского и Ставропольского краев и Ростовской области (эта мера может быть поддержана и российским населением в целом), будут в большей или меньшей степени препятствовать позиции лезгинских национальных движений (в Дагестане и Азербайджане), властей и населения Северной и Южной Осетии, абхазского и всех адыгейских движений и, возможно, КНК. Кроме того, очень осложняет дело нынешнее положение Чечни, тем более что контроль на ее границах с сопредельными территориями РФ вызывает сопротивление живущих на этих территориях чеченцев и нынешних властей ЧР.

Что касается Средней Азии, то здесь установлению надежно контролируемых границ РФ (граница с Казахстаном) мешает, кроме отсутствия естественных рубежей, еще высокая интегрированность преимущественно русских североказахстанских областей в экономический комплекс Урала — Западной Сибири.

В целом для нормализации режима границ РФ необходимо, очевидно, разделить во времени и по существу три задачи:

- установление уже в ближайшей перспективе приемлемого (с точки зрения военной, политической, экономической и экологической безопасности) режима границ РФ в сочетании с достижением по возможности договоренности с сопредельными странами о российском, совместном с ними или гарантированном ими обеспечении безопасности их границ на определенный переходный период;
- в более длительной перспективе — заключение соглашения (оптимально — с отдельными группами стран, относящихся к трем регионам: европейскому, кавказскому и среднеазиатскому) об образовании «региональных систем коллективной безопасности», главная цель которых с точки зрения интересов России — обеспечение безопасности ее территории на «выдвинутых рубежах». Все прочие возможные составляющие таких союзов, предполагающих, возможно, совместную, коллективную ответственность за режим границ (таможенный союз, режим свободной торговли, допущение большей или меньшей свободы миграции и т. д.), должны рассматриваться Россией вовсе не как неотъемлемые элементы единого комплекса, а преимущественно в качестве дополнительных условий, относительно которых могут вестись переговоры;
- по возможности урегулирование статуса более стабильных границ с предложением об обращении в некоторых случаях к посредничеству Международного суда.

2. Формы интеграции в рамках бывшего СССР

Следует признать, что в 1991 г. СССР как единое государство был принесен в жертву прежде всего попыткам удержать в нем Украину, имевшую для России важное геостратегическое и культурно-историческое значение. Реинтеграция Союза в прежнем составе без Украины сама по себе не представляется первоочередной задачей, ее перспективы должны рассматриваться прежде всего в контексте широко понимаемых российских интересов. Эти интересы — один из императивов. Второй, не вполне согласный с ним, — сохраняющееся и даже растущее, как свидетельствуют опросы, стремление российского населения и населения некоторых других бывших союзных республик к восстановлению «большой страны».

2.1. Очевидно, что при выработке политики в сфере интеграции должны приниматься во внимание следующие факторы:

- положение и интересы русскоязычного и другого российского населения в бывших республиках РФ;
- безопасность РФ (в том числе внутреннее положение возможного союзника и его отношения с соседями);
- экономические интересы;

■ демографические аспекты с точки зрения экономического и демографического баланса в РФ и «экологии культуры».

2.2. С учетом всего сказанного предпочтительными для РФ в сегодняшних условиях являются дифференцированные двухсторонние и многосторонние связи с бывшими республиками СССР, а не воссоединение «всех со всеми» на единой основе. Не отбрасывая раньше времени такую форму, как СНГ, необходимо отказаться от попыток осуществлять интеграцию исключительно в его рамках, во многом фиктивных. Возможно и желательно создание самых разнообразных объединений, союзов, ассоциаций и т. д. в разных областях экономики, политики, в сфере безопасности. Каждый раз в них может вовлекаться разный круг участников с разной степенью интеграции. Это позволит выйти из тупика «постсоветской» интеграции в СНГ.

2.3. Что касается неинтегрирующего объединения, отвечающего объективно существующей культурной общности народов бывшего СССР, то вполне возможно образование некоего «Российского» или «Евразийского» союза (название условное), напоминающего Британское Содружество или Французский союз. Особенностью такого объединения, имеющего по преимуществу символический характер и некоторые консультативные функции, является то, что в него могут входить даже воюющие друг с другом страны.

2.4. Реинтеграция пространства бывшего СССР должна происходить естественным путем и не в ущерб интересам РФ и ее составляющих частей. Ее можно представить себе как постепенное складывание систем сообществ (так возникал нынешний ЕС). При этом государства, входящие в разнообразные сообщества, могут безболезненно интенсифицировать интеграционные процессы в рамках каждого из не совпадающих друг с другом по составу участников сообществ. Так, к примеру, члены визового союза могли бы уже сейчас ввести по примеру ЕС единообразные, но при этом национальные зарубежные паспорта и т. д.

3. Целостность РФ, политика и администрация

3.1. Необходимо объективно просчитать вероятность и, главное, возможные последствия выхода из состава РФ отдельных территорий с точки зрения безопасности, экономики и т. д. Вполне вероятен дифференцированный подход с учетом их возможного будущего статуса, влияния на соседей и т. д.

3.2. Надо иметь в виду, что серьезная дестабилизация обстановки в местном, региональном и даже общегосударственном масштабе возможна и помимо сепаратизма той или иной территории и даже без возникновения открытых межэтнических и территориальных конфликтов. Нарушение исторически сложившегося этнического, конфессионального, лингвистического баланса на той или иной территории, не претендующей на сепатацию, путем «вытеснения» русскоязычных или иных групп — серьезный вызов Федерации, к которому должно быть готово ее правительство.

3.3. Действительную угрозу не только жизненным интересам России в отдельных регионах и сферах экономики и политики, но и самому ее существованию представляет скорее региональный, чем национально-территориальный, сепаратизм. Связанный сегодня прежде всего с экономическим кризисом и стремлением воспользоваться местными (по большей части временными) преимуществами, он едва ли исчезнет в обозримом будущем, учитывая неизбежную дифференциацию регионов по мере развития реформы.

В связи со сказанным:

1. Необходим не только официально закрепленный, опирающийся на международное право, но и принятый общественным мнением критерий или набор критериев самоопределения той или иной территории в составе РФ.

Особенности национального состава, традиции государственности дают основания не для немедленного одностороннего выхода, а для постановки вопроса о выходе из состава РФ. Геополитическое положение территории (внутреннее или периферийное и т. д.) — важнейший фактор с точки зрения безопасности РФ. В любом случае «выход» — двусторонний процесс, в котором должны учитываться интересы обеих или всех (если их несколько) сторон, а не одной. Даже если она заявлена на референдуме, давшем однозначные результаты. Референдум такого рода (не говоря уже о плебисците типа того, что был проведен в Татарстане 21 марта 1992 г. — с неясной и двусмысленной формулировкой) может быть лишь консультативным, а не императивным.

2. Следует совершенно недвусмысленно заявить, что сепаратизм регионов собственно России не имеет никаких правовых оснований и перспектив. В данном случае нет даже повода для постановки вопроса о самоопределении, который международное право предоставляет национально обособленным территориям.

Вся история Российского государства (удельный период, смуты XVII и начала XX в.) оправдывает самые жесткие меры для предотвращения распада государства на составные части, угрожающую его безопасности и жизнеспособности, безопасности его граждан, международному порядку.

Все «областнические» тенденции регионов должны решительно направляться в русло классически федеративного и при этом реального распределения полномочий между властями различных уровней. «Роспуск» РФ в ее сегодняшнем составе и границах возможен лишь в случае образования более широкого и достаточно интегрированного союза преимущественно на территориальной основе (что потребовало бы, в частности, оптимизации размеров федеральных единиц).

3. Должны быть разработаны и предложены для принятия субъектами Федерации система законных санкций в отношении субъектов, нарушающих законы РФ, соглашения, а также нормы международного права, в частности относящиеся к правам человека. Естественно, что субъекты, в свою очередь, должны обладать возможностью эффективно сдерживать на законной основе неконституционные посягательства Центра на их полномочия в сфере их компетенции. Иными словами, необходимо любой ценой избежать той потенциально опасной и неконструктивной взаимной независимости властей, которая сегодня парализует центр, ослабленный борьбой парламента и президента, а также местные власти (например, мэрия и Моссовет). Иными словами, за Федеративным договором должен немедленно последовать шлейф законов и соглашений, конкретизирующих взаимные обязательства сторон, права и обязанности субъектов Федерации.

4. В дополнение к Федеративному договору должна быть заключена система соглашений о мигрантах, беженцах, жертвах межнациональных конфликтов и т. д., предполагающих, в частности, компенсацию ущерба всем перечисленным категориям за счет ответственной стороны, а также санкции в случае отказа от выплаты компенсаций. Отказ от присоединения к такому соглашению должен рассматриваться как нежелание местных властей соблюдать права человека, и в частности этнических и других меньшинств. В крайнем случае соглашение может заменить акт, принятый Съездом народных депутатов или Верховным Советом РФ при условии поддержки его значительным большинством фракций национально-территориальных образований в РФ.

5. Желательно и даже необходимо принятие в рамках СНГ или бывшего СССР Конвенции о правах меньшинств, которая не должна лишь повторять известные документы ООН, учитывая, что именно в этой области международное право развито достаточно слабо.

6. Политика РФ в отношении национально-территориальных образований в ее составе, а также различных национальных движений (как, впрочем, и отношения с республиками СНГ) должна получить эффективное дипломатическое обеспечение в ООН, других международных организациях, через посольства РФ во всех

потенциально заинтересованных странах. Необходимо срочное заключение соглашения о разграничении компетенции Федерации и ее составляющих в ведении международных дел и о принципах делегирования полномочий в этой области.

7. Очевидно, требуется выработка долгосрочной политики в отношении уже сейчас многочисленных организаций, представляющих на территории РФ этнические группы. Необходим переход к системе, при которой руководства подобных организаций избирались бы демократически, с соблюдением необходимой процедуры, что потребует, в частности, немедленной разработки концепции экстерриториального национально-культурного самоуправления и ее законодательного оформления. Речь идет о принципах — известных, впрочем, мировой практике — отнесения себя к одной из «политически представленных этнических групп», гарантирования соблюдения закона и др. Введение реально существующей и прогрессирующей практики этнической самоорганизации — неизбежной в условиях высокой дисперсности ряда этносов — в законные рамки могло бы существенно разрядить обстановку. Желательным было бы открытие представительств таких организаций в Москве, а в перспективе — создание особого «Совета Национальностей» (не смешивать с одним из возможных названий будущей палаты Верховного Совета, представляющей территорию) с паритетным представительством, правом законодательной инициативы и, возможно, с арбитражными функциями. Этот Совет, не подменяя собой административный Госкомнац, должен стать основой системы так называемого «сообщественного» регулирования существующих и потенциальных межэтнических конфликтов.

Необходимо безотлагательно перейти к выработке региональной политики РФ (даже у большевиков, несклонных к консервации «особых случаев», было свое «Кавбюро» и др.) с участием всех заинтересованных сторон, представляющих местные интересы.

8. Должна быть разработана концепция политики, ориентированной на вовлечение представителей национально-территориальных и региональных образований в состав центральной администрации, с тем чтобы она перестала восприниматься как «московская».

ВОЕННАЯ ПОЛИТИКА

1. Общая нестабильность в зоне бывшего СССР и, шире, значительной части бывшего «социалистического лагеря», существенное изменение возможных рамок и потенциальных основ нового мирового порядка требуют выработки в рамках концепции национальной безопасности современной военной доктрины РФ. Она должна лечь в основу воссоздания боеспособных оборонительных сил, на сегодняшний день, по сути, отсутствующих. Сегодня очевидно, что реальные условия потенциальных конфликтов в бывшем СССР потребуют развития многоцелевых сил быстрого реагирования, способных выполнять миротворческие функции, быстро и эффективно пресекать опасные в отношении РФ действия, брать под усиленный контроль угрожаемые в данный момент участки границы, действовать в возможном взаимодействии с силами союзников РФ и по их просьбе — на значительном удалении от своих баз. Независимо от прочих составляющих будущей военной доктрины эта просматривается достаточно очевидно, чтобы можно было ее считать одной из точек отсчета доктрины.

2. Особое внимание должно быть при этом уделено решению двух отчасти связанных друг с другом задач:

- созданию специальных миротворческих сил в российских структурах (в составе ВВ или лучше отдельно), которые могли бы квалифицированно выполнять функции разграничения, контроля, наблюдения и т. д. в зонах этнических конфликтов. Эти силы обязаны быть в полном смысле слова межнациональными с точки зрения состава, который должен исключать всякие обвинения в преобладании русских, представителей других этнических или конфессиональных групп: момент,

как показывает практика, чрезвычайно важный в зонах этнических конфликтов; ■ образованию соответствующих сил в рамках СНГ по опыту миротворческих сил ООН.

3. Частью концепции национальной безопасности и в каком-то смысле даже военной доктрины должна стать определенная политика, проводимая уже сегодня в отношении к различным неофициальным военным формированиям («национальным гвардиям» некоторых республик, казачьим войскам и др.). Необходима система четких критериев для интеграции части этих формирований в регулярные Вооруженные Силы на определенных законом (и даже, возможно, конституцией) условиях и запрещения и немедленного распуска другой части, не отвечающей законам РФ и подрывающей ее безопасность.

ЭКОНОМИКА И ДЕМОГРАФИЯ

Совершенно очевидно, что стабилизация положения в РФ и во всем бывшем СССР невозможна без успеха экономической реформы, в том числе эффективной приватизации, создания финансовой системы, удовлетворительного решения проблемы рублевой зоны и т. д. Определенную роль в реинтеграции страны может сыграть создание корпораций, действующих на региональной и межрегиональной основе.

В то же время:

1. Требуется опережающее развитие концепции экономического развития РФ с учетом новых аспектов ее geopolитического положения и сохранение целостности, в частности:

- выработка взвешенной концепции альтернативных транспортных связей с дальним зарубежьем, компенсирующих возможные ограничения и «сюрпризы» со стороны бывших союзных республик;
- создание национального проекта экономической интеграции страны, предлагающего совершенствование инфраструктуры, законодательства и т. д.;
- образование консолидированного Фонда экономического развития народов и территорий с перспективной целью выравнивания условий жизни, при том что Фонд должен действовать под строгим контролем ВС и, возможно, будущего Совета Национальностей. Открытость деятельности Фонда позволила бы снять ряд обычных и неизбежных при любом ином решении вопросов о том, «кто за счет кого развивается» и т. д.

2. Особая проблема — миграция и «беженство» русских и представителей других народов из республик бывшего СССР и некоторых республик и регионов РФ. Необходимо срочное завершение разработки миграционной политики и принятие Национальной программы, стратегическая цель которой — превращение исторической трагедии в преимущество для России и россиян. Эта задача потребует целенаправленного изменения психологического климата вокруг переселенцев, регулирование потоков русских и иных мигрантов, исключение их опасной концентрации в отдельных местностях (таких, как Ставропольский и Краснодарский край и др.), поощрения — путем предоставления льгот, субсидий и т.д. — переселенческому предпринимательству в РФ. Представляется, что совокупность указанных мер может стабилизировать ситуацию в сфере национально-территориальных и межэтнических отношений в РФ под углом зрения национальной безопасности, сделать их развитие более предсказуемым и управляемым. Непременным условием при этом является, конечно, консолидация властей в самом Центре. Для этого необходимо, в частности, проведение основными ведомствами заранее согласованной политики.

ПАРТИИ В СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Данный доклад стал результатом серии организованных СВОП в 1993 г. очень интересных дискуссий, в которых участвовали ведущие эксперты, политически активные представители нового бизнеса, а также политики, которые создавали или хотели бы создать партии. Доклад носил экспертный характер. Дискуссия была по преимуществу политической. В ней выделялись две школы. Одна (к ней принадлежали в основном те, кто стремился к созданию партий) всячески ратовала за создание эффективной партийной системы. Другая часть экспертов, опиравшихся на мировой опыт практически повсеместного ослабления партий и партийных систем, настаивала на поиске альтернативных вариантов построения политической системы в России. Сошлись на необходимости активной поддержки партий государством как условия развития партийной системы в России.

В ретроспективе очевидно, что скептики оказались правы. Во всяком случае, пока. Но дискуссии помогли знакомству многих людей, созданию политических и дружеских альянсов представителей политических, деловых и экспертных элит.

Глава 1 Общество

1.1. Протоэлиты

Говорить о наличии в нынешнем российском обществе «нормальных элит» явно преждевременно. Сейчас здесь существуют лишьprotoэлитные образования. Разумеется, в политике, экономике, идеологии, науке и т. д. в России существуют группы, обладающие достаточно сильным влиянием на общественное мнение. Однако у этих групп пока что отсутствует (и, по-видимому, еще довольно долго будет отсутствовать) ряд важнейших атрибутов элитности. В частности, данные группы еще не отстоялись и не выработали сколько-нибудь устойчивых механизмов селекции. Кроме того, признаваясь обществом в качестве влиятельных, они отнюдь не признаются им в качестве источников положительных поведенческих и ценностных образцов.

1.1.1. Политическая protoэлита

Сегодняшняя политическая protoэлита России крайне неоднородна по своему составу. В ней сосуществуют прошедшие демократическую «линью» или перешедшие на сторону нового режима из карьерных соображений представители новоменклатуры; демократы-романтики, сформировавшиеся в политических баталиях времен перестройки; и наконец, теоретики из академических кругов.

Представителям нынешней политической protoэлиты явно не хватает профессионализма и pragmatизма, укорененности в социальной среде, у многих из них сохраняется комплекс невостребованного человека, сильно развито ощущение своей временности.

Руководитель проекта — С. Караганов, научный руководитель проекта — А. Салмин. Соавторы доклада — И. Бунин, Р. Капелюшников, М. Урнов. Авторы доклада благодарят К. Затулина, М. Малютина, М. Масарского, Г. Меломедова, С. Мидочица, В. Никонова, А. Федорова, П. Федосова, И. Хакамаду, И. Юргенса и других коллег, чьи материалы и идеи были использованы при подготовке тезисов.

Доверие населения к политической protoэлите падает и в настоящее время почти достигло нижнего предела. Исполнительная власть особым доверием в общественном мнении не пользовалась никогда. Что же касается власти представительной, то наблюдавшаяся в 1989—1990 гг. вспышка симпатий к ней сменилась сейчас отчуждением или активным неприятием.

Статус политической protoэлиты также снижается в связи с тем, что в общественном сознании роль причастности к власти как фактора статусообразования ослабевает и оттесняется на второй план фактором индивидуального богатства.

Все это подталкивает представителей политической protoэлиты к интенсивным попыткам сохранить за собой места «наверху» путем законной или незаконной конвертации власти в богатство, внедрения в структуры исполнительной власти, создания себе «громкого» (хотя и скандального) имени и пр.

В отдельных случаях такие попытки действительно оказываются удачными. Однако в массе своей политическая protoэлита является и еще долго будет являться самым нестабильным по персональному составу элементом российских protoэлит.

1.1.2. Интеллектуальная protoэлита (интеллигенция)

Интеллектуальная protoэлита России в настоящее время структурно дезинтегрирована и психологически фрустрирована.

Структурная дезинтеграция во многом объясняется «утечкой умов», т. е. оттоком за рубеж лучшей части естественнонаучной и гуманитарной интеллигенции, разрушившим начавшие складываться в 70-е гг. внутри научного и художественного мира неформальные структуры и механизмы элитного отбора.

Психологическая фрустрация обусловлена прежде всего падением престижа интеллигентских профессий, ухудшением материального положения работников бюджетной сферы и резким изменением характера спроса на большинство видов интеллектуальной продукции. Лишь очень небольшая часть интеллигенции оказалась обладателем «конвертируемого» человеческого капитала и сумела безболезненно вписаться в рынок (в том числе — внешний), тогда как подавляющее большинство пережило катастрофическое падение социально-экономического статуса. Именно эта часть интеллигенции служит питательной средой для многих радикалистских и даже экстремистских политических движений.

1.1.3. Экономическая protoэлита

На фоне политической и интеллектуальной protoэлит экономическая protoэлита России выглядит куда более устойчивой, и если не консолидируемой, то консолидирующейся.

Частное российское предпринимательство (которым сейчас занимается около 2% населения страны) прошло первый этап своего формирования. Частный бизнес стал менее рисковым и более стабильным. В предпринимательской среде интенсивно идут процессы политической и социальной самоорганизации.

Начинает выходить из психологического кризиса директорский корпус государственных предприятий. Он смог приобрести заметную независимость от государственной бюрократии и переломить тенденцию к статусному понижению, многие его представители успешно адаптируются к новым условиям.

На этом фоне конфликт между частным предпринимательством и государственным сектором стал постепенно притупляться и ослабевать. Появляются признаки политического сближения предпринимателей и директоров, поиска ими совместных, взаимоприемлемых решений.

Наконец, наряду с предпринимателями и госдиректорами в экономической protoэлите начинает возникать третий элемент — руководители приватизационных предприятий. Эта группа осознает специфику своих интересов и вполне может заявить о себе как о самостоятельной силе. Вместе с тем она, будучи и психологически, и функционально промежуточной между частными предпринимателями и госдиректорами, обречена на то, чтобы играть роль буфера между ними,

смягчать возникающие между ними конфликты и тем самым содействовать консолидации экономическойprotoэлиты.

Перетекание экономической элиты от госдиректоров к частным предпринимателям быстро меняет и ее политические интересы от этатизма в сторону экономического (хотя и отнюдь необязательно политического) либерализма. Это неизбежно будет деформировать сложившуюся ныне структуру протопартий, в той или иной степени связанных или зависящих от этой protoэлиты.

1.2. Политическое сознание

Среди важнейших характеристик политического сознания российского общества в настоящее время следует отметить:

- ослабление «социалистичности», тяготение к экономическому либерализму;
- моральный и политический консерватизм (склонность к авторитарности в сфере морали и политики);
- слабость «агрессивной» составляющей (непопулярность экстремистских идеологий);
- недоверие к социальным институтам, политическим партиям и коллективным действиям.

1.2.1. Ослабление «социалистичности», тяготение к экономическому либерализму
В массовом сознании России довольно быстро ослабевает ориентация на идеи «реального социализма». Уже сейчас общественное мнение страны по своим экономическим предпочтениям напоминает не левых, а правых социалистов Запада. В стране сложилась устойчивая установка на рыночные реформы. По данным ВЦИОМ, в марте 1992 г. за продолжение реформы выступала почти половина российских опрошенных, а в январе 1993 г. — примерно 60% (МН, 28.02.93). При этом радикальный вариант реформ поддерживает около $\frac{1}{2}$ населения, тогда как за осторожное реформаторство высказывается $\frac{1}{3}$.

Что же касается экономической и интеллектуальнойprotoэлит, то для них характерен резкий экономический либерализм в духе М. Тэтчер и Р. Рейгана. Даже наиболее умеренно настроенныеprotoэлитные группы по своим экономическим взглядам практически тождественны английским консерваторам. Главная причина нынешней слабой популярности левых идеологий на уровне российского общества в целом и интенсивного «тэтчеризма»protoэлит достаточно очевидна — это психологическая реакция населения на десятилетия коммунистической диктатуры, проявляющаяся, помимо всего прочего, в резком отторжении левизны. Такая ситуация представляется достаточно устойчивой и в течение ближайших лет будет, по-видимому, определять специфику российской политической жизни. С этой точки зрения перспективы политических движений и партий, базирующихся на правых идеологиях и, прежде всего, на экономическом либерализме, представляются благоприятными. Во всяком случае, в России у них будет более благоприятная почва для распространения в группах влияния, чем на Западе, где быть «правым» не совсем престижно, особенно среди интеллектуалов.

1.2.2. Моральный кодекс и политический консерватизм

Тяготение к экономическому либерализму сочетается в российском общественном мнении с весьма высокой склонностью к авторитарности в сфере морали и политики. Даже вprotoэлитных группах, включая и интеллигенцию, уровень авторитаризма намного выше, чем в соответствующих группах на Западе. В то же время, по сравнению с настроениями, характерными для российского общества в целом, protoэлитные группы кажутся достаточно либеральными. Так, например, около 20% московских ученых считают, что сильный лидер сейчас нужнее России, чем хорошо отлаженная демократическая власть; среди населения популярность идеи сильной авторитарной власти много выше — $\frac{1}{2}$ населения России согласна с тем, что следовало бы сосредоточить сильную власть в одних руках.

Причины распространенности авторитарных взглядов очевидны: это и культурная традиция, и наследие коммунистического режима, и психологическая реакция населения на хаос, преступность, коррупцию, распад Союза и сепаратизм внутри России и т. п.

1.2.3. Слабость «агрессивной» составляющей (непопулярность экстремистских идеологий)

Высокий уровень авторитарности российского общества не следует трактовать как склонность к экстремизму и кровавой диктатуре. Напротив, несмотря на глубину нынешнего кризиса, в России преобладает неприязнь к агрессивным, экстремистским лозунгам и движениям. Важным индикатором слабости агрессивного начала в общественном сознании является непопулярность в русском населении националистических идей. По данным ВЦИОМа, воинственный национализм в кризисной России распространен не более, чем в благополучной Западной Европе. Не исключено, что одним из важнейших факторов, амортизирующих напряженность переходного периода, является интенсивная вертикальная индивидуальная мобильность. Распространение среди социально активной части населения ощущения возможности улучшить свое материальное положение и повысить свой статус во многом блокирует тенденции к экстремизму. Благодаря этому представители социальных групп со снижающимся статусом (бывшая номенклатура, традиционистская интеллигенция и др.), стремящиеся сформировать социальную базу для оппозиции реформистскому курсу, получают поддержку по преимуществу среди маргинальных слоев и движений.

По состоянию на февраль 1993 г., ни коммунистические, ни национал-патриотические партии и движения не имели среди населения России серьезной поддержки и в случае проведения многопартийных парламентских выборов (даже по пропорциональной системе) едва ли заняли бы сколько-нибудь заметное место в парламенте. Новые коммунисты набирают от 4 до 6% сочувствующих — главным образом среди пенсионеров и лиц с самым низким доходом. Национал-патриоты имеют среди населения страны примерно 5% твердых сторонников и около 13% симпатизирующих.

1.2.4. Недоверие к социальным институтам, политическим партиям и коллективным действиям

По мере развития перестроек, а затем и постперестроечных процессов в российском обществе стала резко возрастать аномия — разрушение привычных социальных связей, правил и норм. Одним из наиболее ярких проявлений аномии стало охватившее большинство населения недоверие к тем, кто то ни было социальным институтам власти. В настоящее время в различных социологических исследованиях доверие к этим институтам выражает (в зависимости от характера вопроса) от 5 до 30% населения России.

Еще одно проявление аномии — быстрая психологическая департизация и демократизация России. В 1990 г. о своей поддержке противостоящих друг другу коммунистов и демократов заявляло примерно по $\frac{1}{3}$ населения России. (Остальные самоидентификаторы в массовом сознании еще практически не присутствовали.) К началу 1993 г. удельный вес сторонников каждого из элементов пары «коммунисты — демократы» в населении страны резко сократился — соответственно до 7 и 5%. При этом подавляющее большинство отказавших в своей поддержке коммунистам и демократам не составили базы поддержки какой-либо иной партии или движения и пополнили ряды тех, кто не доверяет никакой из партий или не знает, какой из них доверять. К концу 1992 г. членами каких бы то ни было партий считало себя всего 0,3% населения России и 6% доверяло тем или иным партиям; около $\frac{1}{2}$ населения заявляли, что они совсем не доверяют политическим партиям и движениям и примерно $\frac{1}{4}$ — не слишком доверяют.

Политические коллективные действия (демонстрации, митинги и пр.) выходят из моды примерно так же, как и партии. После всплеска митинговой стихии, на-

блудавшегося в 1989—1990 гг., эта форма политических действий стала вызывать неприятие большинства. Даже среди жителей Москвы доля тех, кто, отвечая на вопрос социологов, выразил желание принять участие в акциях протеста — демонстрациях, митингах, забастовках, — в феврале 1993 г. составила лишь 5% (МН, 28.02.93). Если в мае 1992 г. 23% опрошенных считали, что массовые выступления могут способствовать решению проблем, стоящих перед страной, то в декабре 1992 г. — только 15% (данные обследований «Зеркало мнений» Центра Социо-Экспресс). Многолюдность митингов становится во все более прямую зависимость от величины израсходованных на его организацию средств.

Глава 2 Партии

2.1. Механизм становления партий

Формирование нынешней «партийной ситуации» (системой ее называть рано) происходило в 1987—1993 гг. импульсами: в ответ на крупные политические вызовы и по принципу отношения к сменявшим друг друга правящим группам.

Первым вызовом послужило введение в стране «социалистического плюрализма» мнений, в рамках которого, определяясь по отношению к «номенклатуре» и, шире, к КПСС, начали формироваться первые более или менее заметные политические образования, дожившие до сего дня.

Это «демплатформы» (в КПСС и вне ее), ставшие основой сегодняшних НПСР, РПРФ, отчасти — Демократической партии России (ДПР). Это и «антикоммунистические» организации — Демократический Союз (ДС), ДПР, наконец, блок «Демократическая Россия». После августа 1991 г. «стержень» старой политической системы исчез и старое самоопределение стало быстро утрачивать смысл.

Второй вызов — распад СССР в декабре 1991 г. Негативное отношение к этому событию стало катализатором для многих политических группировок, возникших или «сменивших фронт» в связи с декабрям 1991 г. — таких, как Российское христианско-демократическое движение, ДПР, кадеты М.Астафьева. Беловежские соглашения дали изначальный толчок, приведший к образованию в октябре 1992 г. ФНС, где демонстративно объединились «красные» и «белые»: часть «коммунистов» и многие «националисты».

Третий вызов, практически совпавший с «беловежским» по времени, но несколько разошедшийся с ним по эффекту, — либерализация цен и начало экономической реформы 2 января 1991 г. На первом этапе «гайдаровский» импульс лишь усилил «беловежский», подкрепив аргументы тех, кого стали именовать «непримиримой оппозицией». Вскоре, однако, выяснилось, что начало реформы означало и смену политической парадигмы.

К середине 1992 г. экономическая «лавина», вызванная либерализацией цен 2 января 1992 г., сплотила «демономенклатуру» и противопоставила ей уже не только «непримиримых», но и парламентский «центр».

2.2. Идеологический спектр партий: сегодняшнее состояние и ближайшие перспективы

2.2.1. «Консерваторы (правые)»

В современной России «консерватизм» опирается по преимуществу на опыт последних семи десятилетий. Российский консерватизм — коммунистический или, точнее, «реально-социалистический», советский по органике и символике. В отличие от западного консерватизма, ориентирующегося на мир гарантированной частной собственности, преуспевающих корпораций, благополучных нуклеарных семей и политической элиты, российский консерватизм имеет в своем

активе интегрированную микросистему: дотационную номенклатуру или «золотую клетку»: соцгородок засекреченного объекта ВПК или академического центра.

В результате «консервативная» идея оказывается центром притяжения странного конгломерата «розово-белых» и «красно-коричневых».

Объединенная (лево-правая) оппозиция достаточно узко локализована в обществе и в массовом сознании: явный рост симпатий общественного мнения к «сильной» власти вовсе не то же самое, что рост поддержки «красно-коричневых». Удельный вес ориентирующихся на них в населении страны едва ли превышает 10%. Впрочем, эти люди наиболее стабильны в своих убеждениях. Апатия, разочарование в партиях и в выборах растет в основном среди «центрристов», что делает «экстремистов» относительно более заметными, но едва ли более влиятельными.

Партии коммунистической и левосоциалистической ориентации имеют в качестве опоры ортодоксальную часть бывших членов КПСС. На последовательно коммунистических позициях стоит ВКПБ Н.Андреевой, Российская коммунистическая рабочая партия А.Макашова и В.Анпилова, Союз коммунистов А.Пригарина и др., на левосоциалистических — Социалистическая партия труда (Р.Медведев), Партия труда (А.Бузгин) и др. Все эти партии пользуются поддержкой не более 4—5% населения. Однако их позиции непропорционально сильны в депутатском корпусе ВС. Достаточно велика (в перспективе, возможно, до миллиона человек) и потенциальная база «возрожденной» РКП. Необходимо, однако, иметь в виду, что негативное отношение общества к коммунистической идеологии и КПСС закрывает коммунистам возможность создать себе в ближайшей перспективе серьезный избирательный потенциал. По этой же причине им будет сложно установить союзнические отношения с другими политическими силами. Нет у коммунистов и широкого доступа к новым финансовым ресурсам: они утрачивают опору среди директоров государственных предприятий; новые предприниматели их не принимают.

Наконец, в руководстве новообразованных коммунистических партий практически отсутствуют реформаторы. Все это делает невозможным развитие событий в России по литовскому или болгарскому варианту. Скорее всего, обществу придется смириться с существовавшей относительно крупных партий-сект прокоммунистической ориентации, питаемых ностальгией их членов по своему недавнему «блестательному» прошлому. Нельзя также исключить, что в случае утраты коммунистами мест в парламенте они ассимилируются внепарламентской «красно-коричневой» оппозицией, отдадут ей своих активистов и, возможно, утратят свою идеологическую специфику.

Национал-патриотический блок весьма разнороден по своему составу. Центральными для этих партий являются темы величины России, незаконности ликвидации СССР, патриотизма в русской национальной окраске, необходимости режима «твёрдой руки», антизападничество. Многие из этих лозунгов создают основу для союза с коммунистами.

Центральными движениями выступают Совет народно-патриотических сил России (Г.Зюганов), Российское народное собрание (И.Константинов), Российской общенародный союз (С.Бабурин, Н.Павлов), Русский национальный собор (А.Стерлигов), Конституционно-демократическая партия (М.Астафьев), Российское христианско-демократическое движение (В.Аксючиц). Как и коммунисты, национал-патриоты имеют непропорционально большое представительство в парламенте. Между тем серьезному расширению избирательной базы национал-патриотов препятствуют состояние массового политического сознания (неприятие экстремизма и агрессивного национализма, растущая психологическая включенность россиян в потребительскую гонку и т. д.) и слабая финансовая база этого блока. В случае если ход политических событий лишит патриотов представительства в парламенте (что маловероятно), они окончательно превратятся в агрессивную секту.

2.2.2. «Центристы»

К партиям «центра» относятся «Обновление» А. Владиславлева—А. Вольского, НПСР А. Руцкого, ДПР Н. Травкина. Они подвергают резкой критике курс правительства. Объединяет их опора на «продвинутую» часть бывшей КПСС, предприятия госсектора, прагматическую часть интеллигенции. Эти партии выступают с требованиями умеренности при проведении рыночных реформ. Они превосходят остальные в организационном плане, имея относительно разветвленные отделения на местах, достаточно многочисленное членство, сильное влияние на ряд парламентских фракций. Три эти партии образовали так называемый «Гражданский союз», бравшийся представлять интересы «крепких хозяйственников» и заявлявший о своей способности сформировать эффективно действующее правительство. В начале 1993 г. «Гражданский союз» был единственной в России политической организацией, для которой баланс доверия/недоверия в общественном мнении складывался положительно. В решающей мере авторитет ГС базировался на популярности А. В. Руцкого. В результате обострения конфликта президента и Съезда народных депутатов позиции ГС оказались подорванными. На сегодняшний день перспективы его представляются неблагоприятными. Рейтинг А. В. Руцкого падает: в общественном мнении руководителей ГС начинают отождествлять с жаждущей реванша номенклатурой; в блоке усилились центробежные тенденции. ГС создавался как объединение политиков, вращающихся вокруг нового политического лидера, потенциального кандидата на пост президента. Падение популярности А. В. Руцкого означает и ослабление зависимости от него. В условиях когда сама власть собирается внести социальные корректизы в политику реформ, уменьшается способность ГС играть на «раздвоенности» экономического сознания населения, на его стремлении сохранить «патерналистское» государство.

Наконец, из источника силы социальная база ГС превращается в его слабость. В классе директоров и других «крепких хозяйственников» идет интенсивная переорIENTATION от коллективных форм давления на правительство к установлению с индивидуальных клиентальных отношений. В этом смысле А. В. Руцкой, А. И. Вольский, А. П. Владиславлев в качестве рупора директоров могут стать (или уже становятся) ненужной роскошью или вынуждены будут переориентироваться.

2.2.3. «Либералы» («левые», «демократы»)

Как это ни парадоксально, но, несмотря на явную склонность российских про-тоэлит к идеологии экономического либерализма, в сегодняшней России все еще отсутствуют сколько-нибудь серьезные партии, эту идеологию последовательно отстаивающие. «Партия экономической свободы» и «Политическая предпринимательская инициатива — 92» пока что представляют собой скорее не партии, а предпринимательские группировки. (Первая имеет пока более широкую базу, во второй шире представлены разные финансовые группировки.)

Остальные партии, полагающие себя в той или иной мере adeptами либерализма, являются либеральными не столько в классическом, сколько в специфически российском смысле этого понятия, т. е. характеризуются «западничеством» (кри-тикой реальной системы с точки зрения некоей внешней, идеальной модели) и невниманием к разработке алгоритмов личного и коллективного поведения, которые позволили бы корректировать реальную систему в искомом направлении.

Среди этих партий можно выделить партии радикально-демократической и социал-либеральной ориентации.

Российские радикально-демократы сыграли решающую роль в подрыве мо-чи КПСС. Для них характерна вера в возможность быстрого утверждения рыночной экономики и общедемократических принципов по примеру наиболее развитых стран мира. Они являются самыми последовательными сторонниками Б. Н. Ельцина.

Однако в послепутечевый период «демократам» не только не удалось утвердить свою власть, но и сохранить единство. Уход с политической сцены общего врага — КПСС незамедлительно привел к расколу в их рядах. Организационный костяк радикально-демократов — «Демократическая Россия» — превратилась сейчас в аморфную организацию, объединяющую уже не столько партии, сколько отдельных политиков.

Разрешение конфликта между Президентом и Съездом скажется на радикально-демократах самым парадоксальным образом. Так, победа Президента с большой вероятностью приведет к окончательному разрушению этого блока. Во-первых, потому, что популярность радикальной риторики в этом случае быстро упадет. А во-вторых, потому, что наиболее умная и конструктивно мыслящая часть радикально-демократических лидеров перетечет из партий в президентские структуры, оставив партии на попечение идеологам-любителям, уязвленным тем, что их «забыли» и «обошли». В случае же победы Съезда, а значит, и резкого замедления реформ общественный спрос на идеологическую риторику радикального толка возрастет, а партийные ряды демократов вновь пополнятся умными вождями, «вычещенными» из структур исполнительной власти.

К социал-либеральному направлению можно отнести Республиканскую партию (В. Н. Шостаковский, В. Н. Лысенко, И. А. Яковенко, П. С. Филиппов), Социал-демократическую партию России (Б. И. Орлов), блок «Новая Россия», Крестьянскую партию (Ю. Черниченко), Социально-либеральную партию (В. Филин). Идейным стержнем этих партий служат лозунги в поддержку курса реформ, освобождения госорганов от бывших партаппаратчиков, принятия новой Конституции. Они немногочисленны и не пользуются особой поддержкой в регионах. Некоторые социал-либеральные партии (например, РПРФ) начинают искать точки взаимодействия с ПЭС и «Политической предпринимательской инициативой».

Из всех упоминавшихся выше партийных направлений будущее либерального направления представляется в среднесрочной перспективе наиболее благоприятным. Во-первых, в среде либералов больше, чем в других партиях, политиков, способных обновить российскую политическую элиту в соответствии с потребностями общества, сделать ее более свободной от идеологических пристрастий, более прагматичной и профессиональной. Во-вторых, либеральная идеология в наибольшей степени отражает доминирующую тенденцию развития массового сознания. В-третьих, либералы на самом деле оказались в политическом центре и поэтому способны рекрутировать своих сторонников и союзников как среди осколов «Демократической России», так и в различных политических группах, составляющих ГС. В-четвертых, либералам проще всего договориться с частным и приватизационным секторами, установить с ними союзнические отношения и получить от них денежные ресурсы. Наконец, они способны добиться политического благословления на выборах от Президента, чья харизма после референдума 25 апреля 1993 г. какое-то время будет существенным фактором в политической борьбе.

2.3. Долгосрочные тенденции становления партийной системы

Если оставаться в пределах «демократического» прогноза как долгосрочной тенденции, исходя одновременно из большой вероятности сохранения единого (и, следовательно, в этом случае — федеративного) государства на исторической территории, то перспективы партийной системы могут выглядеть следующим образом. В переходный, нестабильный период в хаосе политических организаций, клик, объединений разного рода и качества будут подниматься «волны», уходящие затем «в песок» или приносящие к власти новые группы руководителей: чиновников, технократов, наконец, доморощенных «идеологов на час». Более чем вероятно, что каждая такая «волна» будет связана с определенной личностью или отношением к личности лидера, уже находящегося у власти. Сменяющие друг друга «волны» будут исподволь формировать правящий класс и одновременно

бюрократию. По мере общей нормализации социально-экономического положения и психологической атмосферы в стране какая-то из очередных «волн» не исчезнет, а как бы приостановится, «замерзнет», создавая основу либо «системы доминирующей партии» в форме многолетнего правления официально единой, внутренне же — сложной по составу «партии», иногда на время оттесняемой от власти (индийская, а также японская, мексиканская и т. д. модели), либо рыхлого блока партий в разных сочетаниях, находящихся у власти или «при власти» (итальянская модель). С учетом крайнего разнообразия интересов региональных элит и пестроты этнического и религиозного состава населения России, первый вариант («система доминирующей партии») представляется более предпочтительным, поскольку значительно больше возможностей для «мягкого» разрешения конфликтов и противоречий.

ликтов и противоречий. Процесс формирования эффективно действующей партийной системы в России неизбежно будет длительным и болезненным. На сегодняшний день в российском обществе нет, по сути дела, ни одной «несущей конструкции» такой системы. Отсутствуют полноценные элиты, идеологические традиции, устойчивые политические субкультуры. Не артикулированы интересы больших социальных групп. Нет развитых институтов гражданского общества или традиционистских структур. Строго говоря, в России все еще нет и настоящих партий. Нынешние эфемерные «партии» в лучшем случае представляют собой среду, в которой рождаются реальные группы интересов. История их возникновения, не имеющая прямого отношения к сегодняшним и тем более будущим проблемам, примелькавшиеся имена лидеров, набор пропагандистских штампов делают подавляющее их большинство «безнадежно вчерашними», относящимися — независимо от хронологии в реальном времени — к ушедшей эпохе с ее конфликтами.

В такой ситуации «пространство партий», если пустить его развитие на самотек, может еще очень и очень долго состоять по преимуществу из персонализированных объединений, так или иначе относящихся не столько к идеи или авторитету, сколько к власти и ресурсам, в том числе собственности: правящим и имущим группам в центре и на местах. Уже сегодня среди «партий» мы видим — как крайний случай — действующие под вывесками партий и даже обзаведшиеся какой-то эрзац-идеологией частные предприятия (прибыльные, скучающие недвижимость и т. д.). Наряду с ними — и это крайний случай другого рода — можно наблюдать объединившихся под некими вывесками людей, занимающих более или менее влиятельные позиции в определенных органах власти.

Оздоровить и оптимизировать развитие партийной системы в России возможно лишь с помощью целенаправленных усилий со стороны:

- частных групп, обеспечивающих масштабную адресную финансовую поддержку структур и персоналий, занятых формированием системы доминирующей партии и ее первичных политических «спарринг-партнеров», на базе которых со временем могла бы сложиться реальная многопартийность;
- государства, «конструирующего» партийную систему с помощью, в частности, хорошо продуманной избирательной системы.

2.4. Контуры доминирующей партии

Как свидетельствуют опросы и промежуточные выборы, сегодня в обществе существует определенная сумма идей и настроений, которые в принципе могут служить долгосрочной основой для формирования идеологии политической организации, способной обрасти форму доминирующей партии:

- устойчивая ориентация на экономические реформы, несмотря на их тяготы, поддержка лозунга частной собственности. Существующее у значительной части общества понимание того, что надо «прорываться», а не отступать;
- приемлемость темпов и характера реформ для растущей части общества: все

больше людей, готовых терпеть связанные с ними невзгоды, и все меньше тех, кто первоначально предъявлял к ним завышенные требования;

- стремление к сохранению целостности России и укреплению Содружества (бывшего СССР). Рост ностальгии по СССР в сочетании с трезвым восприятием перспектив его «возрождения». Некоторое отрезвление крайних сепаратистов под влиянием, в частности, экономических реальностей и их отражений в массовом сознании;
 - растущее стремление опираться на свои силы во всем, выражющееся, в частности, в преимущественной поддержке «своего», «местного», в некоторый ущерб «общему»;
 - явное, хотя и не всегда заметное усиление озабоченности состоянием окружающей среды, а также здоровьем нации;
 - наконец, политический «авторитаризм» — стремление к стабильности и порядку наряду с широкой поддержкой общедемократических сторон правления.

Идеологически эта партия может найти себе место правее (либеральнее) нынешнего ГС (вбирая в себя многие элементы его идеологии и социальной базы избирателей).

Важно подчеркнуть, что создаваемая доминирующая партия должна не столько призывать, сколько служить живым примером. С этой точки зрения практически необходимым становится достижение в ней нескольких «синтезов», дающих шанс на их сохранение во всем государстве в случае прихода партии к власти:

- работоспособного, не демагогического, а реального, воплощенного в программах и живых людях блока «директоров государственных предприятий» и «новых предпринимателей»;
 - среди самих «директоров» — «содружества» представителей топливно-энергетического и военно-промышленного комплексов;
 - группы сработавшихся друг с другом и с другими, влиятельных, уже сегодня находящихся у власти представителей региональных элит и обязательно национально-территориальных образований, в том числе республик;
 - сумевших найти общий язык на почве патриотического западничества, поддержки национального капитала «западников-модернистов» и части «почвенников» — «традиционистов» и др.

Эти «живые синтезы» сегодня гораздо важнее бесплодных поисков подходящей идеологии из популярного набора: «либералы», «консерваторы», «социал-демократы» и т. д.

Совершенно очевидно, что такую партию необходимо долго и старательно со- здавать общими усилиями озабоченных состоянием государства столичных и местных лидеров, предпринимателей, директоров, ответственной интеллигенции. Необходимой предпосылкой, одним из естественных шагов на пути ее создания (необязательно исключающих другие — параллельные — действия) является об- разование политического клуба (не смешивать с «джентльменским!») или, вернее, системы политических клубов, разрабатывающих краткую и долгосрочную про- грамму вывода страны из кризиса: по сути, правительенную программу и одно- временно с ней — реальную, согласованную элитами, отражающую основные тен- денции развития страны и потому работоспособную конституцию (как бы она ни называлась).

Рядом с доминирующей партией и конкурируя с ней, заключая с ней временные союзы, могут образоваться два блока — условно — социал-демократический, опирающийся на часть профсоюзов, умеренных коммунистов, и право-демократический, включающий часть либеральной интеллигенции, а также политических представителей венчурного «дикого» капитализма.

С крайних флангов останутся маргинализированные группировки коммунистов и ультранационалистов.

2.5. Избирательные системы

2.5.1. При оценке влияния избирательной системы на систему партийную и соответственно при подготовке закона о выборах необходимо иметь в виду следующее:

- совершенной избирательной системы нет, каждая из известных обладает определенным набором достоинств и недостатков в зависимости от того, кто и чего намерен добиться с ее помощью;
- большинство популярных избирательных систем не несет в себе катастрофических потенций;
- зависимость партийной (и шире — политической) системы от системы избирательной обычно преувеличивается: то, что в принципе верно в применении к «ролине» этих систем, не всегда верно за ее пределами. Достаточно вспомнить, что в Великобритании и Индии действует одна и та же избирательная система. Похожие друг на друга существовали в Германской империи (до 1918 г.), в сегодняшней Франции, в СССР в 1989 г. и т. д.

2.5.2. Любая практически используемая избирательная система должна, очевидно, отвечать ряду минимальных требований:

- быть достаточно простой и понятной основной массе избирателей;
- по возможности не вступать в неразрешимые противоречия с влиятельными интересами;
- не создавать явной, некомпенсированной несправедливости по отношению к отдельным группам избирателей или организациям;
- быть предсказуемой в основных режимах ее использования.

2.5.3. С учетом политической реальности наиболее приемлемой для России избирательной системой на сегодняшний день является мажоритарная с голосованием в два тура, поскольку она:

- проста и уже стала после 1989 г. привычной;
- не лишает избирателя возможности проголосовать не за навязываемую ему партийную этикетку, а за конкретного кандидата (он может быть и беспартийным);
- «отсекает» во втором туре (где обычно борьба сводится к «дуэли» наиболее влиятельных кандидатов, даже если по закону их может быть больше двух) кандидатов-экстремистов, что немаловажно в несформировавшейся политической системе;
- подталкивает партии к блокированию во втором туре: мягкий, «ненавязчивый» стимул к объединению.

Целесообразность использования в России двух других широко известных избирательных систем («единого передаваемого голоса» и пропорционального представительства) вызывает серьезные сомнения.

Система «единого передаваемого голоса» технически обеспечивает, как принято считать, наиболее адекватное представительство различных партий и дает избирателям возможность ранжировать свой выбор (система преференций). За этой системой — поддержка ряда специалистов и международной организации, созданной для ее пропаганды. У «Системы ЕПГ» есть, однако, один серьезный недостаток: она чрезмерно сложна, способ подсчета голосов практически исключает проверку его правильности для неспециалистов. Это обстоятельство делает ее практически пригодной лишь в зрелых демократиях, где обычно не возникает сомнений по поводу возможной подтасовки результатов голосования.

В пользу системы пропорционального представительства с голосованием по спискам высказывается руководство большинства крупнейших на сегодняшний день (и даже ряда небольших) «партий», рассчитывающих, что их организациям будет гарантировано место в парламенте. Крупнейшие партии надеются, кроме того, что они получат даже сверхпропорциональное число мест (за счет «раздела» мест, в принципе достающихся мелким партиям, которые не попадут в парламент в случае введения ограничивающего — пятипроцентного или какого-то другого нижнего — барьера).

а) Эта система не только «признает» за сегодняшними, во многом эфемерными (не только не поддерживаемыми большинством избирателей, но и просто неизвестными им!) партиями влияние, которым они в действительности не располагают, но и закрепляет это мнимое влияние на весь срок легислатуры. Несколько оживляя стремление к объединению среди мельчайших партий (чтобы преодолеть барьер, если он будет), эта система не создаст стимулов такого рода для крупнейших: фракции вновь, как и на сегодняшних съездах, будут объединяться уже в стенах парламента, без учета воли избирателей.

б) Система сама по себе не «корректирует» партийный спектр в пользу центризма и согласия. Одиозные фигуры, влиятельные в отдельных местностях (при том что возглавляемые ими организации могут собирать в масштабах страны лишь несколько процентов), гарантированно «проведут» эти организации в парламент.

Вместе с тем очевидно, что предложенный в тезисах однозначный выбор в пользу мажоритарной системы требует, как и все другие положения, дополнительного обсуждения и продумывания.

О СБЛИЖЕНИИ ПОЛИТИКИ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ

В течение большей части 1993 г. параллельно с рядом разработок по реформированию российских вооруженных сил, которые делались для российского руководства, части рабочей группы СВОП по военной реформе готовила совместно с группой крупнейших американских гражданских специалистов по военной стратегии и отставных военачальников доклад о сближении политики США и России в области обороны. Доклад был опубликован на английском языке (*Harmonizing the Evolution of the U.S. and Russian Defense Policies. CSIS, Washington DC, 1993*) в ноябре 1993 г. и на русском языке в журнале «Знамя» № 2, 1994 г. Он содержал большое количество идей, которые, к сожалению, так и не были воплощены в жизнь. Может быть, поэтому он выглядит крайне актуальным, даже новаторским и в 2002 г., почти через 10 лет после своего опубликования.

Глава 1 Перспективы российско-американского стратегического партнерства

В последние годы официальная военная политика России и США существенно изменилась по причине глубоких перемен в сфере глобальной безопасности. Однако процесс корректирования военной политики и стратегии в обеих странах еще далек от завершения. В них вероятны дальнейшие существенные подвижки.

Главный тезис данного доклада — происходящие изменения должны быть нацелены не только на преодоление наследия «холодной войны», но и на сближение взглядов двух военных ведомств на цели и средства их достижения. В ближайшие 10—15 лет такое сближение может стать одним из наиболее эффективных путей установления стратегического партнерства, призванного служить подлинным интересам безопасности обеих стран и обеспечить прочную основу для мира во всем мире.

Начиная с 50-х гг. как Советский Союз, так и Соединенные Штаты были кровно заинтересованы в том, чтобы избежать всеобщей ядерной войны. Однако в то же время их Вооруженные Силы создавались и поддерживались главным образом

Сопредседателями проекта являлись заместитель директора Института Европы РАН, д.и.н. С.А. Караганов и первый заместитель министра обороны США в администрации Р.Рейгана Ф.Икле. Соавторами доклада были:

с российской стороны: А.Г.Арбатов, директор Центра геополитических и военных прогнозов; В.Н.Лобов, генерал армии, бывший начальник Генерального штаба Вооруженных Сил СССР; Н.В.Михайлов, профессор, президент корпорации «Вымпел»; С.М.Рогов, заместитель директора Института США и Канады РАН, Д.В.Тренин, к.и.н., ведущий научный сотрудник ИЕ РАН;

с американской стороны: П.Вулфович, заместитель министра обороны США в администрации Дж.Буша; Дж.Гэлвин, генерал армии, бывший главнокомандующий вооруженными силами НАТО в Европе; К.Келлехер, ведущий научный сотрудник Брукингского института; Б.Ламберт, ведущий сотрудник корпорации РЭНД; С.Майер, генерал армии, бывший член Комитета начальников штабов; Дж.Стейнбронер, руководитель внешнеполитических исследований Брукингского института.

Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке доклада к.и.н. А.Л.Мошесу.

■ О сближении политики США и РФ в области обороны

для одной цели — ведения войны друг против друга, причем именно войны ядерной. В настоящее время Россия и Соединенные Штаты, безусловно, по-прежнему заинтересованы в избежании всеобщей ядерной войны. Но в дополнение к этому они начинают признавать наличие более широкого круга общих интересов и разрабатывать общие задачи в области обеспечения безопасности, а также политику военного сотрудничества.

Необходимо разработать курс, нацеленный на постепенное установление все более тесных и эффективных связей в военной области между Россией и США. Следует, однако, помнить о существовании комплекса важных, объективно разнящихся национальных интересов двух стран, а также об опасности, исходящей от новых конфликтов, которые могут воспрепятствовать развитию нарождающегося двустороннего партнерства.

У России и Соединенных Штатов есть много общих интересов в области безопасности, обеспечение которых требует тесного сотрудничества. Еще до окончания «холодной войны» две страны взаимодействовали в вопросах предотвращения распространения оружия массового уничтожения. В настоящее время в этой области прилагаются еще большие усилия. Кроме того, Россия и США сегодня глубоко заинтересованы в том, чтобы остановить поднимающуюся волну международной и внутренней нестабильности, возникшую после окончания «холодной войны».

Несмотря на то что основная часть конфликтов, происходящих на этнической или религиозной почве, так же как и небольших по масштабу пограничных столкновений, требует принятия мер невоенного характера, в некоторых случаях дипломатические усилия, экономические санкции, гуманитарная или экономическая помощь могут оказаться недостаточными для предотвращения крупномасштабной войны, в особенности если конфликты являются результатом социальной напряженности. В таких случаях для успешного решения проблем международным организациям может понадобиться военная поддержка. Для международного миротворчества крайне важно развитие тесного сотрудничества между внешнеполитическими и военными ведомствами России и США. Такое взаимодействие могло бы иметь ряд аспектов: от раннего предупреждения и оценки степени опасности возникающих конфликтов до совместного планирования действий в особой обстановке и совместной подготовки к акциям в контексте международных операций по установлению и поддержанию мира. Крупнейший шаг в этом направлении представляет достигнутая двумя министерствами обороны 8 сентября 1993 г. договоренность о совместных учениях миротворческих сил.

Одним из главных условий налаживания стратегического партнерства двух стран является развитие экономического сотрудничества между Россией и США. Эффективное стратегическое партнерство экономически выгодно обеим странам по трем причинам. Во-первых, оно позволит сократить размеры военных бюджетов. Во-вторых, меньшей станет необходимость оказания военной помощи третьим странам. В-третьих, отсутствие конфликтов в области безопасности будет способствовать развитию взаимовыгодных экономических отношений. Эти выгоды будут иметь особо важное значение для оздоровления экономики России, но они сыграют также большую роль в решении проблемы смягчения финансового кризиса в Соединенных Штатах.

Необходимо отметить некоторые психологические и политические аспекты отношений двух стран. Изоляция России, как и ее самоизоляция, не в интересах ни самой России, ни США. Россия хочет быть участницей международного сотрудничества, и ее полноправное членство в мировом сообществе совпадает с интересами США. Россия стремится к абсолютно равному с США положению в мире, и это стремление также должно восприниматься с пониманием, и не по причине прошлого России, а в предвидении ее возможной роли в будущем. В этом контексте весьма полезным видится расширение равноправного сотрудничества в воен-

ной области, где Россия по-прежнему является великой державой. Россия также заинтересована в установлении таких отношений с США в области безопасности, которые могли бы воспрепятствовать односторонней ориентации американской стратегии в этой сфере.

Более тесные российско-американские отношения, наконец, могли бы укрепить особый статус Соединенных Штатов в международном сообществе. В ином случае американский народ расценит как слишком дорогостоящие попытки Соединенных Штатов и дальше нести на своих плечах все тяготы положения «единственной сверхдержавы».

В целом безопасность, несомненно, остается главной составляющей в новых американо-российских отношениях. Чтобы превратить эти отношения в полноценное партнерство, на первый план должно выйти понимание общности интересов в сфере безопасности.

Закономерен вопрос о том, не пострадают ли в результате американо-российского партнерства в области обороны и безопасности законные интересы безопасности третьих стран. Скорее произойдет обратное. Чем прочнее будет это партнерство, тем слабее будет потенциальная угроза традиционным союзникам Соединенных Штатов, тем надежнее безопасность ближайших соседей России и США. Абсолютно исключено, что внешнеполитический курс Москвы или Вашингтона будет когда-либо в будущем нацелен на установление российско-американского кондоминиума. Наоборот, российско-американская связка может стать становым хребтом сообщества безопасности, охватывающего все Северное полушарие.

Глава 2

Общие и различные интересы в области безопасности

Сближение российской и американской политики в области обороны должно соответствовать внешней политике обеих стран. Одновременно оно должно учитывать наследие «холодной войны» в вопросах вооружения, военной политики и доктрины. Несмотря на отсутствие территориальных споров, как и любых других неразрешимых политических противоречий, во внешней политике России и США могут начать нарастать элементы отчужденности, что поведет к утрате ряда преимуществ взаимовыгодного военного сотрудничества. При развитии худшего сценария два государства могут попасть в ловушку нового военного соперничества и гонки вооружений — дорогостоящей и опасной для обеих стран.

В данной части доклада анализируются как факторы, угрожающие эволюции новых российско-американских отношений (которые, по всей вероятности, будут созданы), так и тенденции, отражающие возможности их развития. Исследуются, с одной стороны, перспективы взаимодействия внешней политики России и США, а с другой — материальное и духовное военное наследие «холодной войны». Раздел 2.1 посвящен анализу препятствий, стоящих на пути сближения политики двух стран в области обороны. В разделе 2.2 обсуждаются некоторые различия в концепциях внешнеполитических интересов, которые могут возникнуть в ближайшие 5–10 лет. В разделе 2.3 рассматриваются возможности международных организаций и глобальные вызовы, которые могут сыграть важную роль в российско-американских отношениях в области обороны.

2.1. Опасность возникновения новых конфликтов между Россией и США

2.1.1. Судьба новых отношений будет зависеть прежде всего от развития политической обстановки в России и ее восприятия в Соединенных Штатах. Американ-

■ О сближении политики США и РФ в области обороны

цев, занимающихся проблемами обороны, беспокоит вероятность политических изменений в России в направлении создания авторитарного (или националистического) режима, что неизбежно вызовет новое наращивание Россией своих вооружений и приведет к новой военной конфронтации с Западом. С другой стороны, любые попытки изолировать Россию посредством создания «санитарного кордона», состоящего из нескольких стран бывшего Варшавского Договора и, возможно, даже из бывших советских республик (в частности, Украины), породят не только у националистически настроенной части россиян, но и в более широких кругах общества опасение, что Соединенные Штаты тайно проводят курс на ослабление и даже на расчленение Российской Федерации. Эти варианты развития обстановки могут вызвать новое чувство враждебности и привести к новой конфронтации.

Принципиально иную опасность представляет тяжелое наследие «холодной войны» в военной сфере. За последние два года в преодолении этого наследия достигнуты большие успехи; однако дальнейшему прогрессу могут помешать груз ведомственных интересов, привычка мыслить по-старому и более всего — огромное количество накопленного оружия, особенно ядерного. Противостояние Вооруженных Сил России и США может возродиться в результате воздействия ряда факторов, продолжающих действовать и по настоящее время:

- унаследованный со временем «холодной войны» конфронтационный характер структуры ядерных сил сдерживания, рассчитанных на создание угрозы. Эта структура сохраняется, несмотря на уже достигнутые договоренности о сокращении вооружений. Попытки модернизации компонентов ядерных сил, испытания стратегического ракетного оружия или перевод в более высокую степень готовности наступательных ядерных сил могут возбудить недоверие и активизировать, спровоцировать ответные действия. Традиции секретности в военной области могут усугубить ситуацию, привести к неадекватной реакции.

- военная политика США по отношению к союзникам и попытки России обеспечить свою национальную безопасность в период глубокой реорганизации системы обороны поднимают вопрос об использовании первыми ядерного оружия и могут привести к новому обострению напряженности вокруг ядерного оружия меньшей дальности (тактического ядерного оружия).

- пока стратегическое партнерство в достаточной степени не упрочится, создание американцами новых возможностей в области обычных вооружений, особенно в сфере современных технологий оружия большой дальности (высокоточное оружие и т. д.), с неизбежностью будет расцениваться российским военным руководством как потенциальная угроза. Беспокойство по этому поводу можно ослабить путем согласования вопросов боевого применения и развертывания новых систем оружия.

- между Москвой и Вашингтоном могут возникнуть разногласия и чувство разочарованности и в ходе практической реализации весьма сложных разоружительных соглашений. Из-за экономических трудностей и изменения geopolитической ситуации России, по-видимому, будет сложно выполнить некоторые положения Договора об обычных Вооруженных Силах в Европе (ОВСЕ) в части, касающейся соблюдения количественных потолков в ряде регионов. В сентябре 1993 г. на встрече в Вашингтоне министр обороны России П. Грачев и министр обороны США Л. Эспин достигли договоренности о проведении дальнейших встреч экспертов по этой проблеме.

- различия в подходах Москвы и Вашингтона к проблемам контроля за распространением оружия массового поражения могут породить недоверие и дипломатические столкновения (примером чего могут служить недавно возникшие расхождения между США и Китаем, а также проявляющиеся иногда разногласия между США и их европейскими союзниками).

2.1.2. Почти равную опасность несет в себе конфликтный потенциал, содержащийся в острых разногласиях с третьими странами и с бурлящим окружением России.

2.1.2.1. Россия однозначно намерена добиться того, чтобы ее соседи соответствующим образом признали ее интересы. К ним относятся: забота о русскоязычном населении и представителях других национальных меньшинств, проживающих в различных республиках бывшего СССР; обеспечение безопасности границ и законного статуса российских войск и стратегических сил, находящихся на территории новых государств; сохранение за Россией положения ведущей державы на большей части постсоветского пространства. Напряженность в отношениях между Россией и соседними государствами может перерости в открытые военные столкновения. Это вызовет беспокойство и волну разногласий в США относительно возможной реакции. Даже абсолютно мирный процесс расширения влияния России в бывших советских республиках может вызвать у США опасения по поводу восстановления империи с ее режимом угнетения; при этом в российских оценках степень вовлеченности США в дела соседних с Россией стран может оказаться преувеличенной. В результате расширится зона конфликта с США. Проблема может возникнуть и в том случае, если Россия по причине своей преобладающей экономической мощи и, возможно, более успешного хода экономических реформ станет, как магнит, притягивать к себе некоторые из бывших советских республик, ведя дело к какой-либо форме «реинтеграции» в составе нового образования конфедеративного типа. Если США окажутся втянутыми в сложные отношения между бывшими советскими республиками, это тоже вызовет недовольство в Москве.

2.1.2.2. В будущем следует ожидать возникновения разногласий по вопросам продажи оружия третьим странам и осуществления экспортного контроля. Поскольку развитие военных технологий создает возможности для расширения экспорта, промышленность как России, так и США может попытаться усовершенствовать «технологию» продажи оружия. Жесткая международная конкуренция в области экспорта вооружений часто вынуждает правительства стран-экспортеров прилагать особые политические усилия для поддержки продаж. Учитывая нынешние экономические трудности России, многие российские промышленники могут расценить такое поведение США как враждебный акт, направленный на недопущение промышленного возрождения России.

2.2. Региональные проблемы

Россия и США потенциально являются важнейшими союзниками друг друга в деле обеспечения региональной стабильности и противодействия региональному гегемонизму. По сути, во многих региональных ситуациях российские и американские интересы переплетаются. Поэтому важно, чтобы Россия и США согласовывали свою политику в регионах, которые признаются жизненно важными для безопасности одного или обоих государств.

Россия имеет важные и жизненные национальные интересы в ряде районов, таких, как Европа, Ближний Восток, Восточная Азия, а также в Арктике и западной части Тихого океана.

Главная угроза безопасности России сегодня исходит изнутри, а не извне и по своему характеру не является военной. Серьезное беспокойство в Москве не могут не вызывать проблемы региональной безопасности, имеющие отношение к бывшим советским республикам и государствам, граничащим с Россией или находящимся в непосредственной близости от нее.

Обстановка в районах, примыкающих к новым западным и южным границам России, весьма нестабильна. Это не просто временное явление: процесс создания новых национальных государств в бывших советских республиках легко принимает насильственный и хаотический характер. Прямо или косвенно Россия уже

втянута в несколько вооруженных конфликтов малой интенсивности, и вряд ли она сможет из них выйти. Наибольшая внешняя угроза России реально исходит от конфликтов, которые выплескиваются на ее территорию. Они способны не только подточить границы России, но и — в силу своего политического динамика — разорвать федерацию на части. Результатом конфликтов могут стать миллионы беженцев и втягивание России в бесконечную череду малых войн по периметру своей территории.

Новые соседи России вряд ли представляют для нее военную опасность. Однако по ряду стратегических, финансовых и других причин Москва предпочла бы заключить с ними новые соглашения в области военного сотрудничества на многосторонней или двусторонней основе. Каким бы ни был конечный результат этих усилий, Россия будет решительно выступать против участия новых государств в любом военном союзе, членом которого она сама не является, а также против использования военных объектов этих стран третьей стороной.

Особую проблему для безопасности России представляет возможность краха или дезинтеграции соседних государств, все еще имеющих ядерное оружие на своей территории. Если Украина получит ядерное оружие, находящееся в настоящее время на ее территории, аналогичным образом может поступить и Казахстан. В результате может активизироваться стремление Индии, Пакистана и Ирана получить ядерное оружие. Создается реальная вероятность краха режима нераспространения ядерного оружия во время конференции 1995 г. по проверке его соблюдения. В долгосрочной перспективе такое развитие событий может поставить под вопрос неядерный статус Японии и Германии.

Если Германия, Япония, Китай, Иран и Турция будут расширять свое политическое, экономическое и культурное влияние в различных республиках бывшего Советского Союза, это может привести к антагонистическому соперничеству между этими центрами силы и Россией, имеющей значительные интересы безопасности в новых независимых государствах. Борьба за сферы влияния может привести в будущем и к военной конфронтации. Турция, Иран, Пакистан и различные афганские группировки уже приближаются к прямому участию в ожесточенных конфликтах в Закавказье и Средней Азии. Это не может не вызывать тревогу в Москве. Однако эти соседние государства могут способствовать урегулированию конфликтов и оказывать помощь в экономическом развитии. В этом случае их политика будет полностью соответствовать интересам России.

Согласно взглядам Москвы, в настоящее время существует весьма малая вероятность возникновения военной угрозы с Запада. Однако следует учитывать, что любое исключающее Россию расширение НАТО на восток способно отрицательно сказаться на сближении оборонной политики России и США. Жизненно необходимо, чтобы само российско-американское партнерство явилось отражением их общей заинтересованности в поддержании независимости новых демократий Центральной и Восточной Европы.

С точки зрения Вашингтона Россия и Соединенные Штаты в настоящее время заинтересованы в установлении мира в регионах, в которых они в период «холодной войны» проводили противоположную и даже враждебную по отношению друг к другу политику. Желательный для установления в этих регионах порядок часто называют «стабильностью» — понятием, используемым слишком часто. Применительно к рассматриваемому случаю «стабильность» может означать, что государства региона не стремятся к развязыванию национальных конфликтов, не воюют между собой или не угрожают друг другу войной, не собираются развязывать ускоренную гонку вооружений или приобретать оружие массового уничтожения.

Представляется, что в настоящее время существуют все возможности для того, чтобы Россия и США продолжали признавать общность интересов в обеспечении именно такой стабильности. Такое совпадение интересов впервые возникло еще между Советским Союзом и США в период принятия ответных мер на вторжение

Ирака в Кувейт. Сегодня общность интересов в области обеспечения региональной стабильности ясно осознается в столицах обоих государств. Например, обе страны руководствуются общностью интересов при проведении политики в отношении Северной Кореи.

Однако общность интересов в деле обеспечения «стабильности» не безгранична. Ни российская, ни американская политика не склонны к сохранению полного status quo в ряде регионов. Например, США стремятся оказать содействие арабо-израильскому урегулированию, которое может повлечь за собой значительные политические и территориальные изменения. Кроме того, Соединенные Штаты оказывают дипломатическую поддержку усилиям Японии по мирному решению территориального спора с Россией, а также продолжают прилагать усилия по ускорению политических перемен на Кубе.

С американской точки зрения ни одно из указанных изменений не вызовет значительной напряженности в американо-российских отношениях. Наоборот, наибольшую, по мнению Вашингтона, потенциальную опасность для зарождающегося американо-российского стратегического партнерства может создать нестабильность обстановки во многих бывших советских республиках и в их отношениях с Российской Федерацией. Американское правительство, очевидно, не выработало конкретной политики применительно ко многим возможным вариантам развития обстановки в самих бывших республиках и отношений между ними. Но можно предположить варианты возможной реакции США на различные сценарии развития обстановки.

К примеру, мирная экономическая интеграция (или «реинтеграция») Российской Федерации и различных республик не отразится на американо-российском партнерстве отрицательно. Аналогично, если Россия и Беларусь мирным путем придут к созданию союза двух государств, рамки действующих соглашений о контроле над вооружениями и договоренности по линии СБСЕ помогут предотвратить кризис в американо-российских отношениях в стратегическом плане, хотя Вашингтон и его союзники по НАТО захотят изучить военные последствия образования такого союза.

Однако реакция будет совсем иной, если общественное мнение США считет, что «реинтеграция» одной или нескольких республик (в частности, Украины, Беларуси и, разумеется, стран Балтии) с Россией достигается силой оружия или другим принудительным путем (поддержка неправительственных вооруженных формирований или угроза применения силы). В качестве одного из возможных вариантов ответных действий государствам Восточной Европы может быть предложено членство в НАТО, что, в свою очередь, создаст новое направление военной конfrontации и породит требования обеих сторон о наращивании Вооруженных Сил.

Особого внимания заслуживает Китай. Как в России, так и в Соединенных Штатах видят огромный потенциал этой страны. Следует приложить все усилия для обеспечения участия Китая в новой системе международной безопасности, с тем чтобы его растущая мощь и огромное геополитическое значение не воспринимались соседями в качестве угрозы безопасности. Россия и США стремятся к тому, чтобы Китай использовал свою возрастающую экономическую мощь во благо своего народа, а не в военных целях.

Российско-американское стратегическое партнерство не направлено против Китая; одной из главных целей этого партнерства является укрепление мира и безопасности в Восточной Азии. С другой стороны, представляется, что Китай скорее будет проводить конструктивную и нацеленную на сотрудничество политику безопасности, если Россия и США сами будут эффективно сотрудничать. Для безопасности России и США желательно, чтобы Китай участвовал в международных миротворческих усилиях и постепенно подключался к процессу ограничения и сокращения ядерных и обычных вооружений. Углублению взаимопонимания

нимания и создания элементов доверия может помочь практическое сотрудничество с вооруженными силами Китая в штаб-квартире ООН и на более низких уровнях.

Вместе с тем не следует закрывать глаза на тот факт, что стратегические перспективы Китая в долгосрочном плане остаются неясными. Существует реальная опасность вооруженного конфликта в Южно-Китайском море, ударная волна от которого может ощущаться далеко за пределами Юго-Восточной Азии. Изменения в основной политической линии Китая, направленной на мирное разрешение тайваньской проблемы, будут расцениваться Соединенными Штатами и их союзниками как самая серьезная угроза стабильности в западной части Тихого океана. Несмотря на стабильные в настоящее время отношения России с Китаем, давние опасения по поводу возможного крупномасштабного неядерного конфликта между двумя странами полностью не исчезли, хотя в последние годы они и отодвинулись далеко на задний план. Призрак этого ужасного конфликта продолжает существовать уже лишь по причине территориальных претензий к России, от которых Китай полностью не отказался. Ясно, что и Россия, и Китай выиграли бы от большей открытости в деятельности сухопутных сил вблизи их общей границы и от развития процесса контроля над вооружениями, а также от соглашений, касающихся численности и дислокации сил. С другой стороны, если Китай начнет распадаться, потоки беженцев и борьба группировок перехлестнут через российские границы.

2.3. Глобальные интересы в области безопасности и структуры безопасности

После раз渲ала систем обеспечения безопасности, существовавших во время «холодной войны», в международных отношениях наступил период перестройки и перегруппировки. Неопределенность этого переходного периода чревата новыми опасностями. Россия и США вместе с другими государствами глубоко заинтересованы в создании такого мирового порядка, который помогал бы обеспечению их жизненно важных интересов в области безопасности, а не угрожал бы им.

Одной из основных новых структур, служащих этой цели, могла бы стать ассоциация безопасности, объединяющая Россию, Японию, Восточную Европу, Соединенные Штаты и их союзников. Такая ассоциация могла бы постепенно расширять свой состав за счет принятия других государств (например, Китая) и могла бы устанавливать связи с другими региональными и международными организациями (например, СБСЕ, Западноевропейский союз). Ассоциацию («союз») по обеспечению безопасности евроатлантических государств и бассейна Тихого океана можно было бы создать на основе Североатлантического союза, российско-американского стратегического партнерства, а также развивающегося экономического взаимодействия между Россией и группой семи наиболее развитых индустриальных государств. Эта ассоциация могла бы стать важным компонентом глобальной системы безопасности, открытой для присоединения к ней других стран, в центре которой находилась бы укрепившая в результате свое влияние ООН.

Среди существующих организаций безопасности задачам планирования, организации и проведения миротворческих операций, осуществляемых в соответствии с решением ООН, наилучшим образом соответствовал бы Совет североатлантического сотрудничества (ССАС), в особенности в период урегулирования кризиса. (ССАС включает в себя все страны НАТО, все страны бывшей ОВД и бывшие советские республики.) Для того чтобы ССАС мог играть полезную роль, ему потребуются более прочная правовая основа, постоянная политическая структура и профессиональный военный персонал. При усилении Совета таким образом в число его функций могут входить совместное планирование, совместная подготовка воинских контингентов к выполнению миротворческих операций и проведение совместных учений. Со временем он мог бы заниматься применительно к конкретным случаям такими проблемами, как разработка концепций операций и правил ведения военных действий, финансирование страны, прини-

мающей войска, определение статуса войск, а также вопросами управления и связи, тылового обеспечения.

Будучи скорее форумом, чем организацией, СБСЕ сыграло небольшую роль в предотвращении конфликтов. Для организации миротворческих операций ему недостает необходимого единства и военной структуры. Однако СБСЕ могло бы стать правовой основой, санкционировать миротворческую деятельность, осуществляемую временной коалицией Вооруженных Сил различных стран.

Что касается членства России в НАТО, большинство специалистов по вопросам обороны в Москве и Вашингтоне сходятся в том, что такая цель была бы ошибочной в кратко- и среднесрочной перспективе. Если предположить, что ССАС действительно расширит свою роль и возможности, то он может стать организационной структурой нового, более широкого сообщества безопасности. Но лишь тесное российско-американское партнерство сможет сделать ССАС эффективно действующей организацией.

Россия и Соединенные Штаты, наряду с другими странами, проявляют растущий интерес к предотвращению распространения оружия массового поражения. Распространение по всему миру достижений науки и техники будет создавать возможности для изготовления такого оружия, будь то ядерное оружие или новые виды химического и биологического оружия. Применив такое оружие, безрассудный режим или террористические организации могут нанести огромный ущерб России, Соединенным Штатам или другим странам. Если Москва и Вашингтон смогут начать эффективно координировать использование всех своих политических и военных возможностей в целях борьбы с этой угрозой, результаты будут намного большими, чем в случае, когда американо-российское взаимодействие в деле недопущения распространения оружия массового поражения ограничивалось бы лишь совместными дипломатическими усилиями и мерами по контролю над экспортом, как это было в прошлом. Возможными направлениями сотрудничества могли бы быть: взаимодействие в деле выявления разработки и производства оружия массового уничтожения и средств его доставки; создание общей информационной сети раннего предупреждения о возможном применении оружия массового поражения; обсуждение возможной реакции на применение такого оружия. Предпочтительным выбором была бы разработка системы, служащей задаче недопущения распространения, а не контроля за ним.

В обстановке, которая будет складываться в мире в ближайшие годы, большинство промышленно развитых стран, располагающих крупными вооруженными силами, а возможно даже все эти страны, будут иметь ряд общих важных интересов в области безопасности. В настоящее время главным интересом развитых демократических государств в этой сфере является обеспечение неприкосневенности собственной территории. Все еще существует возможность попытки в будущем другими мощными государствами распространить сферу своего политического влияния военным путем. При этом ясно, что ни одно из крупных государств не сможет осуществить вооруженное нападение на другие страны, не вызвав ответной реакции в регионе и не спровоцировав в конце концов создание противостоящей всемирной коалиции.

Основополагающий интерес обеспечения неприкосневенности территории налагает на ведущие страны разное по своей тяжести бремя содержания сухопутных сил. Соединенные Штаты и в меньшей степени Великобритания и Япония отражены от серьезной опасности нападения с суши. Франция и Германия являются составной частью относительно хорошо развитой западноевропейской системы безопасности. Россия и Китай в географическом отношении защищены хуже и менее эффективно прикрыты международными договоренностями в области безопасности. Одновременно все основные государства в равной степени подвержены опасности поражения оружием массового уничтожения (и потенциально обычным оружием большой дальности и высокой точности) и не располагают до-

статочными возможностями для надежной защиты от него. Поэтому распространение оружия массового уничтожения представляет общую опасность для всех ведущих государств мира.

После углубленного исследования вопроса об общих и различающихся интересах национальной безопасности все участники и консультанты проекта СВОП — ЦСМИ пришли к единому выводу, что в отличие от предыдущего периода в настоящий момент первые явно превалируют, делая, таким образом, американо-российское стратегическое партнерство не только необходимым, но и возможным.

Глава 3

Сближение ядерной стратегии России и США

Линия, нацеленная на сближение развития политики России и США в области обороны, должна фокусироваться на ключевых моментах. Наиболее важными во всем комплексе оборонной политики видятся направления, связанные с ядерными вооружениями, ядерной стратегией и доктриной, а также действиями и процедурами по обслуживанию средств доставки ядерных вооружений. Именно посредством межконтинентальных ядерных систем Россия и США до сих пор прямо противостоят и в буквальном смысле продолжают угрожать самому существованию друг друга.

3.1. Наследие «холодной войны»

Несмотря на окончание «холодной войны», остаточное ядерное противостояние все еще сохраняется. Даже после претворения в жизнь предусмотренных соглашениями крупных сокращений стратегических вооружений, в результате которых количество развернутых боезарядов уменьшится на 70—80%, Россия и Соединенные Штаты по-прежнему сохранят физическую способность уничтожить друг друга одним катастрофическим по своим последствиям ударом.

Без решительных усилий по избавлению от концепций и материального наследия стратегии времен «холодной войны» достижению российско-американского партнерства будет мешать смертельный парадокс: с одной стороны, обе страны будут сохранять мощные ядерные силы, созданные для действий друг против друга, поскольку сохраняется опасение того, что будущий политический конфликт приведет к новому ядерному противостоянию между ними; с другой стороны, военная готовность на случай появления такой враждебности будет поддерживаться именно по той причине, что у обеих стран сохранятся многочисленные ядерные силы, когда-то созданные для использования друг против друга. Ясно, что, если бы Россия и США не обладали уже десятками тысяч ядерных боезарядов и тысячами ракет, они не стали бы сейчас создавать их.

Естественно, невозможно преодолеть этот парадокс, по крайней мере в ближайшие десятилетия, путем уничтожения ядерного оружия. Однако коренная переориентация и реорганизация остающихся ядерных сил может стать вполне реалистичной и важной целью американо-российского партнерства. Отношения между Францией и Великобританией в ядерной области служат наглядным примером того, как две соседние ядерные державы с примерно равными потенциалами, каждый из которых технически способен полностью уничтожить другой, мирно сосуществуют, не вызывая взаимных опасений внезапного нападения и не создавая какой-либо угрозы конфронтации. Однако не следует забывать то, что делает Англию и Францию ядерными союзниками, а именно существование (в прошлом и теоретически в будущем) общего и более сильного в военном отношении противника. Если бы другие ядерные державы или значительные внешние военные угрозы неожиданно исчезли (стали бы значительно слабее в сравнении с потенциалами Англии и Франции), обе стороны были бы вынуждены либо сократить и

снять с боевого дежурства ядерные силы, либо вскоре столкнуться с серьезными подозрениями в отношении нацеливания сил. (Альтернативой могла бы быть полная интеграция и совместное нацеливание, но в этом случае вновь встал бы вопрос об общем противнике.)

Специалистам по ядерным силам и ядерной стратегии как в России, так и в Соединенных Штатах предстоит еще немало потрудиться над разработкой конкретных мер, направленных на преобразование американо-российских отношений в ядерной области. Ниже рассматривается ряд основных направлений программы такой работы.

3.2. Управление переходным периодом в условиях остаточной конфронтации

Следует признать, что ядерная стратегия, концепция, заложенная в Договор об ограничении систем противоракетной обороны и Договоров по стратегическим наступательным вооружениям СНВ-1 и СНВ-2, не является стратегией, призванной служить целям подлинного партнерства. Эти соглашения по контролю над вооружениями предназначались для усиления эффекта взаимного сдерживания и первого массированного обезоруживающего ядерного удара.

К примеру, главной целью Договора СНВ-2 является ликвидация межконтинентальных баллистических ракет с разделяющимися головными частями индивидуального наведения (РГЧИН). Однако эта цель имеет большое значение только в контексте «холодной войны».* Естественно, ликвидация МБР с разделяющимися головными частями индивидуального наведения и в наше новое время тоже является полезным делом. Однако, если бы влиятельные эксперты по-прежнему принимали всерьез концепции времен «холодной войны» типа «стабильности первого удара» (качественное и количественное соотношение сил, уменьшающее побудительные мотивы к первому удару. — Ред.), они могли бы предложить такие, например, меры по укреплению «стабильности», как:

- задержка выполнения договоров по СНВ;
- создание новых наступательных вооружений, чтобы в полной мере использовать количественные потолки, установленные договорами по СНВ;
- постоянное содержание сил в готовности пуска по предупреждению, что опаснее всего.

В 1992 г. официальные представители России и США предложили начать преодолевать конфронтационный характер ядерных сил двух стран путем вывода ракет из состава боеготовых сил, снятия с боевого дежурства бомбардировщиков и перенацеливания ракет. Частично эти предложения уже претворены в жизнь. Их можно дополнить мерами по дальнейшему снижению боеготовности остающихся сил путем снятия значительной их части с боевого дежурства (при этом боеголовки могли бы складироваться отдельно от ракет и бомбардировщиков), уменьшением числа находящихся на боевом патрулировании подводных лодок, усилением практики постоянных взаимных инспекций на местах районов складирования, стратегических баз, командных пунктов и объектов средств раннего предупреждения. Постепенно США и Россия смогут сократить свои боеготовые арсеналы до уровня в несколько сот боеголовок на нескольких находящихся на патрулировании подводных лодках и некоторого количества мобильных или шахтных МБР. Хотя две державы сохранят под жестким контролем значительные резервные возможности (до нескольких тысяч боеголовок), их стратегические

* В соответствии с теорией, разработанной американскими, но впоследствии принятой и советскими экспертами, при наличии двух противников, обладающих примерно равным числом боеголовок, «первый удар» более эффективен, если боеголовки противника сосредоточены на ракетах с РГЧИН. Теоретические подсчеты показывают, что в такой ситуации небольшая часть сил «агрессора» может уничтожить значительное количество сил «жертвы». Поскольку ядерные силы России и США более не противостоят друг другу в центре Европы, невозможно представить себе кризисную ситуацию, в которой рациональные подсчеты РГЧИН способствовали бы принятию решения о первом ударе. Можно представить различные подсчеты РГЧИН способствовали бы принятию решения о первом ударе. Можно представить различные подсчеты РГЧИН способствовали бы принятию решения о первом ударе. Можно представить различные подсчеты РГЧИН способствовали бы принятию решения о первом ударе. Но они вряд ли будут зависеть от соотношения ракет с РГЧИН и моноблочных ракет.

кие возможности станут во многом взаимозависимыми. Ядерный «барьер», все еще осложняющий американо-российские отношения, постепенно будет убран с пути. Для более тщательной проработки этой идеи необходима срочная организация дальнейшего анализа всех этих проблем американскими и российскими экспертами и проведение двустороннего обсуждения.

Ряд проблем требуют своего решения: как будут контролироваться производимые изменения? какую следует обеспечить защиту против повышения статуса боеготовности сил одной стороной (возможно, из-за угрозы третьей стороны)? как можно проконтролировать вывод ПЛАРБ из состава боеготовых сил, не увеличив их уязвимости? должны ли быть ограничены действия в рамках противолодочной борьбы? что нужно сделать с остающимися ядерными силами меньшего радиуса действия (тактические силы и силы ТВД)? насколько важны дальнейшие сокращения, превышающие лимиты СНВ-2? какие методы следует использовать для анализа изменений стратегического баланса?

3.3. Опасность стратегии «применения ядерного оружия первыми»

С конца 40-х и до середины 80-х г. ядерная стратегия США частично основывалась на сдерживании путем угрозы применения ядерного оружия в случае широкомасштабного нападения армий стран Варшавского Договора, даже если это нападение осуществлялось бы с применением только обычных сил. Несмотря на то что так называемая концепция «применения ядерного оружия первыми» все чаще ставилась под вопрос американскими экспертами, союзники по НАТО упорно противились ее изменению. Она менялась всего дважды: в 1961—1967 гг. в связи с принятием НАТО стратегии «гибкого реагирования» и в 1990 г., когда было выдвинуто положение о применении ядерного оружия как «крайнего средства». Даже сегодня концепция «применения ядерного оружия первыми» (в варианте «крайнего средства») по-прежнему остается официальной стратегией НАТО, несмотря на то что она утратила свою первоначальную и единственную цель сдерживания нападения Вооруженных Сил ОВД с применением обычного оружия.

Официальной целью советской политики был поиск соглашения, направленного на отказ от концепции «применения ядерного оружия первыми». В 1982 г. советское правительство в одностороннем порядке заявило об отказе применять ядерное оружие первыми. Однако в настоящее время ряд военных экспертов в России выступают за то, чтобы она предусмотрела возможность применения ядерного оружия первой в оборонительных целях, особенно в нынешний период, когда экономические трудности ограничивают возможности обороны страны обычными средствами. На конференции, состоявшейся 3 ноября 1993 г. и посвященной новой военной доктрине России, министр обороны П.С.Грачев заявил, что в соответствии с доктриной ядерное оружие не будет применено против государств, присоединившихся к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве безъядерных государств; однако в доктрине ничего не говорится о неприменении ядерного оружия против ядерных государств. Госсекретарь США У.Кристофер отметил, что такая российская позиция «не слишком отличается» от доктрины НАТО.

Разумеется, любая ядерная держава, подвергшаяся нападению и стоявшая перед угрозой полного поражения, может в определенный момент в качестве «крайнего средства» применить ядерное оружие первой. Перспектива такого применения может помочь предотвратить агрессию. В любом случае чисто декларативная политика мало что значит или даже вводит в заблуждение. Важна именно подготовка к применению ядерного оружия первыми, отраженная в развертывании оружия, оперативных планах и учениях. Опасны амбициозные взгляды на политику применения ядерного оружия первыми, требующие паритета или превосходства над вероятным противником или коалицией противников по всем видам ядерного оружия.

В первой половине периода «холодной войны» Соединенные Штаты придерживались именно такой амбициозной ставки. Для того чтобы угроза применения ядерного оружия первыми выглядела как можно убедительнее, органам военного планирования США приходилось не только стараться создать лучшие «тактические» ядерные силы, но и не допускать превосходства противника в «стратегических» силах, пусть даже в теоретическом плане.

Американским и российским экспертам по военным вопросам следует обсудить проблемы, связанные с концепцией «применения ядерного оружия первыми» с целью недопущения нового витка ядерного соперничества, который сам по себе мог бы стать результатом военных приготовлений против третьей страны, включающих подготовку к применению ядерного оружия первыми против этой страны.

Избежать этого Россия и США вместе с другими странами смогут, лишь твердо придерживаясь правила, исключающего возможность применения первыми ядерного оружия, кроме как в качестве « крайнего средства», когда под угрозой нападения окажется территория государства. Чем тверже уверенность в том, что безрассудный ядерный режим столкнется с сокрушительным ответом со стороны мирового сообщества, если рискнет использовать ядерное оружие, тем надежнее перспективы предотвращения худших последствий ядерного распространения.

3.4. Роль противовоздушной и противоракетной обороны

Одной из причин беспокойства России и США по поводу распространения ядерного оружия является опасение того, что оружие массового уничтожения может попасть в руки террористического или иррационального режима. Поскольку в этом случае одного сдерживания может оказаться недостаточно, обе страны в настоящее время заинтересованы в создании более эффективных средств защиты.

Администрация Клинтона уже приняла решение продолжать осуществление программы, начатой предыдущей администрацией, по изучению возможностей создания новой системы наземного или морского базирования для перехвата ракет малой дальности с целью защиты Вооруженных Сил США или их союзников в случае региональной войны. Однако система противовоздушной обороны национальной территории как России, так и США попросту слаба, а местами вообще отсутствует; в России это произошло главным образом в результате распада Советского Союза, когда значительная часть сил и средств ПВО оказалась за пределами территории России, а в Соединенных Штатах — в основном из-за отсутствия финансирования (с середины 60-х гг. до настоящего времени).

Представляется целесообразным изучение общих интересов России и США в области совместной разработки будущих систем ПВО и ПРО и связанных с ними систем предупреждения, а также возможностей сотрудничества в этой области. Предварительное обсуждение данной проблемы на официальном уровне состоялось в 1992 г., а в сентябре 1993 г. достигнуто соглашение о проведении дальнейшего обсуждения. Чтобы это сотрудничество имело перспективы, стоило бы включить обсуждение и космических систем.

В долгосрочной перспективе после создания новых стратегических отношений Россия и США, возможно, захотят пересмотреть всю проблему стратегической обороны. В настоящее время Правительство России и правительство США (администрация Клинтона и большинство в Конгрессе) хотят сохранить Договор 1972 г. об ограничении систем противоракетной обороны. Российское правительство считает, что данный Договор ограничивает создание в США систем обороны космического базирования и космических средств военного назначения, по которым в настоящее время Россия будет трудно соревноваться. Фактор защиты от МБР считается ключевым в оценке общей стратегической ситуации. Правительство США выступает за сохранение Договора об ограничении систем ПРО, потому что он помогает:

- сдерживать давление политических и промышленных кругов в пользу создания дорогостоящих систем противоракетной обороны космического базирования;
- избегать нового обострения отношений с Россией.

Параллельно с продвижением к новым двусторонним стратегическим отношениям двум правительствам стоило бы провести переговоры (сначала, возможно, на неофициальном уровне) с целью выработки долговременного согласованного подхода к Договору по ПРО. В случае совместного пересмотра Договора можно было бы достичь следующих трех целей:

■ содействовать развертыванию систем предупреждения и оборонительных систем, с тем чтобы в результате вывода части ракет из состава боеготовых сил (или их снятия с боевого дежурства) положение России и Соединенных Штатов оставалось безопасным и надежным. Целесообразным, возможно, было бы проведение переговоров по Протоколу к Договору по ПРО, чтобы обеспечить сотрудничество в создании тактической противоракетной обороны. России и США стоило бы рассмотреть возможность создания объединенной системы раннего предупреждения, дополненной совместным Центром раннего обнаружения и предупреждения. Специалисты могли бы также провести обмен опытом по защите систем раннего предупреждения от ложных тревог.

■ укреплять противоракетную оборону войск и некоторых районов на случай распространения ядерного оружия. Россия и США, возможно с участием третьих стран, должны сотрудничать в создании объединенных сил тактической противоракетной обороны. Позднее могли бы быть созданы совместные российско-американские части ПРО театра военных действий.

■ одновременно можно поставить задачу предотвращения или ограничения развития и развертывания российских и американских наступательных космических средств, способных угрожать другой стороне (а также недопущения нового соперничества в противоракетной обороне в целом). Для этого стоило бы вести переговоры с целью достижения соглашения, ограничивающего системы противоспутникового оружия, нацеленного друг на друга (космической обороны); осуществлять обмен данными о космической деятельности двух стран и соответствующих планах; космические средства должны инспектироваться на объектах сборки и запуска для проверки их соответствия международным соглашениям, регулирующим использование космоса; открыть доступ к информации об опасных или неисправных спутниках.

3.5. Российско-американский диалог по ядерным вооружениям

Радикально изменившиеся американо-российские отношения требуют нового типа диалога по проблемам стратегических ядерных вооружений. В области наступательных вооружений основными направлениями такого диалога могли бы быть следующие:

- разработка согласованных критериев и методов анализа «стратегической стабильности». Эти критерии должны уделять большое внимание опасности случайного, иррационального применения ядерного оружия и концентрироваться на концепциях стратегической стабильности, не основанных на конфронтационных взаимоотношениях между значительными силами «враждебия»;
- совместный анализ угроз и разработка планов, вытекающих из распространения ядерных и ракетных технологий;
- разработка согласованных рекомендаций по будущим структурам и составу СНВ;
- обмен опытом и совместные разработки оперативных и организационно-технических мер, нацеленных на минимизацию риска несанкционированного применения ядерного оружия и на повышение ядерной безопасности;
- дополнительные совместные меры контроля с целью обеспечения соблюдения соглашений о разработке ракет и их выводе из состава боеготовых сил;
- согласование методов нейтрализации воспринимаемых угроз, по мере того как отдельные части стратегических сил будут менять статус боеготовности, и проведение соответствующих данным мерам совместных учений;