

Институт стратегических оценок и анализа

ВЕСТНИК АНАЛИТИКИ

№ 4(14)

**МОСКВА
2003**

**Журнал аналитических материалов
по проблемам экономики, внутренней и внешней политики,
социологии, информатики**
Выходит один раз в квартал

Главный редактор

Вагиф Гусейнов

Редакционный совет:

Аркадий Вольский	Николай Михайлов
Михаил Делягин	Алексей Пушков
Владимир Жижин	Александр Рар
Сергей Караганов	Владимир Рыжков
Андрей Кокошин	Андрей Федоров
Александр Ципко	

Верстка

Татьяна Астахова

Проверка и корректура

Инна Львова

Учредитель

Институт стратегических оценок и анализа

Журнал издается при поддержке Комитета по международным делам
Государственной Думы Российской Федерации
и ЗАО «Северстальтранс»

Издание зарегистрировано в Министерстве РФ
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Свидетельство о регистрации ПИ № 77-5981 от 22 декабря 2000 года

Адрес редакции:

109004, г. Москва, ул. Б. Коммунистическая, д. 40/14, стр. 1

Телефоны: (095) 911-97-78, (095) 912-39-88

Факс: (095) 911-92-77

www.isoa.ru

E-mail: issa@umail.ru

info@isoa.ru

© Институт стратегических оценок и анализа

СОДЕРЖАНИЕ

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)	
Распад государств: анализ ситуации и определение нового курса	4
Феликс Станевский	
Об СНГ без иллюзий	19
Сергей Кортунюв	
Калининград: мегапроект для Большой Европы	33
Лев Никифоров	
Новое государство южных славян К образованию государственного сообщества «Сербия и Черногория»	65
Алексей Денисов	
Перспективный партнер Новые реалии в политике Саудовской Аравии	116
Айдын Гаджиев (Азербайджан)	
Политические мотивации интеграционных процессов Азербайджана	122
Игорь Измоденов	
Россия и Азербайджан в XXI веке О некоторых проблемах российско-азербайджанских отношений	136
Владимир Комлев	
Мурман и арктическое обрамление в XXI веке	152
Сергей Фокин	
Российско-германские отношения в ракурсе евразийской политики межвоенного периода (1919-1941)	165
<i>Об авторах</i>	181
<i>Our authors</i>	184
<i>Summary</i>	186

Ханс Ульрих Зайт (Германия)

**РАСПАД ГОСУДАРСТВ: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ
И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НОВОГО КУРСА**

В июне 2003 года германская общественность, обратив внимание на местечко Буниа в Восточном Конго, обнаружила знакомые признаки кризиса: крах права и порядка, гигантские лагеря беженцев, зверские массовые убийства. Организация Объединенных Наций не смогла справиться с ситуацией¹, и 18 июня 2003 г. бундестаг принял решение поддержать военную операцию Европы, получившую наименование «Артемис». Цель операции, руководство которой поручено Франции, – установить мир в регионе, который Джозеф Конрад когда-то назвал «сердцем тьмы».

Мир в период распада

Европе все чаще приходится противостоять распаду государств по всему миру. Подчас кажется, будто идет бурный рост метастаз в неизлечимо больной и безнадежно устаревшей системе международных отношений, организующей миропорядок для почти двухсот суверенных государств. Те из столкнувшихся с кризисом или конфликтом, кто обращается за помощью к международному сообществу, все еще просят защитить государства или коалиции государств.

Однако после окончания холодной войны этот миропорядок рушится на наших глазах. События в Конго или в Колумбии, Афганистане или на Балканах подводят к выводу: эпоха глобализации оказалась временем государственного распада, периодом дробления. Как метко выразился Эрхард Эпpler, на смену монополии государства на насилие, видимо, идет «рынок насилия»².

Этот диагноз не является откровением. Уже в 1994 году в США по распоряжению вице-президента Альберта Гора к научной работе приступила специальная группа по проблемам распада государств. С того времени предметом аналитических разработок стал прогрессирующий ход болезни: специалисты разных отраслей знаний на коллективной основе скрупулезно исследуют причины и последствия дегради-

¹ International Crisis Group. Congo Crisis: Military Intervention in Ituri//Africa Report. N. 64. 2003. 13 Juni.

² Erhard Eppler. Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Frankfurt a.M., 2002.

рующей государственности, вынося эти проблемы на суд общественности³.

В июне 2002 года правительство ФРГ сочло необходимым дать ответ на парламентский запрос по поводу происходящего по всему миру распада государственной власти⁴. И хотя явление правительство толковало слишком узко: как насильственную ликвидацию государственного устройства – оно убедительно определило его как кризис, при котором «государство либо полностью утрачивает монополию на насилие, либо теряет способность ее реализовывать, а также осуществлять свои основные функции». В XXI веке, несомненно, Германии в области политики безопасности предстоит решать задачи, принципиально отличающиеся от вызовов, возникавших в прошлом.

Реалии, канувшие в лету

Ретроспективный взгляд на проблему позволяет сделать поразительный вывод: распад государств, происходящий по всему миру после окончания холодной войны, первый толчок получил из Европы. В 1989–1990 годы в сердце Старого Света происходили драматические перемены, которые в головокружительном темпе привели к роспуску государственного и партийного аппарата ГДР, ее службы безопасности. Искусственно созданное государственное образование, бытовавшее в сердце Европы как неотъемлемая часть советско-американского противостояния, прекратило свое существование вместе с блоковой системой времен холодной войны.

За ним последовали другие государства: начиная с 1991 года с карты Европы исчезли Советский Союз, ЧССР, СФРЮ. Но и здесь обращение к новейшей истории приводит к интересному выводу: распад этих государств непосредственно связан с роспуском целой системы государств, которая возникла несколько десятилетий назад на переломном этапе истории. И если роспуск ГДР символизировал окончание противостояния между двумя блоками, то исчезновение СССР, ЧССР и СФРЮ знаменовало разрушение элементов тех же конструкций, которые после первой мировой войны оказались несо-

³ Gary King, *Langche Zang*. Improving Forecasts of State Failure, World Politics, Vol. 53, N. 4 (Juli 2001), S. 623-658; Robert Rotberg. Failed States in a World of Terror, Foreign Affairs 81, N. 4 (Juli–August 2002), P. 127-140; Ders. e.a., State Failure and State Weakness in a Time of Terror. Washington D.C. 2003 (Brookings Institution Press).

⁴ Отношение к распаду государственной власти: Ответ федерального правительства на запрос депутатов парламента Германа Грээ, Карла Ламерса, Ханса-Дирка Бирлинга, других депутатов и фракции ХДС/ХСС. Издание Бундестага 14/9623. 2002. 26 июня.

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

стоятельными в связи с крахом Австро-Венгерской и Российской империй.

Изучение более глубоких исторических пластов подтверждает связь между распадом государства и ликвидацией системы. 125 лет назад, в июне 1878 года, Берлинский конгресс заложил основы территориального деления и государственного устройства на Балканском полуострове, которые утратили свою незыблемость в последнее десятилетие XX века. Осенью 1995 года благодаря Дейтонским соглашениям еще удалось создать хрупкую аварийную конструкцию, чтобы закрепить территориальное размежевание в Боснии и Герцеговине. Однако надежды на то, что временное решение поможет стабилизировать ситуацию во всем регионе, не оправдались. Конфликт в Косово в 1999 году доказал, что вынесение албанского вопроса за рамки политического процесса, сделавшее возможным подписание Берлинского трактата в 1878 году, в конце XX века уже не сулит Балканам мирной перспективы.

За пределами Африки

Спустя 120 лет продуманные Бисмарком системы, все равно, касаются они социального обеспечения или внешней политики, почти изжили себя. Это относится и к Африке, где территориальное деление к югу от Сахары определялось главным образом Берлинской конференцией по Конго 1884 года. Тогда вокруг «Свободного государства Конго» во главе с бельгийским королем Леопольдом II возникла подсистема владений империалистических держав Европы, не учитывавшая этнические, географические и экономические реалии. С окончанием европейского колониального господства Организация африканского единства (ОАЕ), а затем и ее преемник Африканский союз закрепили границы 1884 года и вплоть до настоящего времени считали их неприкосновенной основой африканской государственности, хотя границы эти все больше размываются в ходе беспорядочных войн в Западной Африке или конфликтов из-за полезных ископаемых в районе Великих озер.

Аналогичную картину можно наблюдать на пространстве между Каиром и Кашмиром, Аденом и Астраханью. На Большом Ближнем Востоке, ключевом геополитическом регионе XXI века, распад государств шел в непосредственной связи с распадом системы. Существование Афганистана и Ирака как государств было составной частью той комплексной системы договоров, которую в 1919–1920 годах элита британской империи создала в ходе переговорного процесса для защиты своих имперских интересов. Созданный в те годы для поддержания великодержавных позиций Великобритании рах Britannica

возник из обломков и на периферии Османской империи. В своем классическом труде «Мир, который положит конец всему миру» Дэвид Фромкин усомнился в возможностях *Pax Britannica* как обеспечивающей мир системы регионального устройства и подверг ее критике в историческом аспекте⁵.

Оккупация Соединенными Штатами Месопотамии весной 2003 года покончила с просуществовавшей десятилетия системой ближневосточных государств. Вашингтон намерен переделать весь регион (*Greater* *Gaum*) и издавна установленный там англичанами порядок в соответствии со своими собственными интересами и представлениями. Можно рискнуть предположить, что вступление американских войск в Багдад и временное прекращение иракской государственности были решающими шагами на пути к ликвидации все еще обязательных международно-правовых норм.

Дестабилизирующие идеологии

Хочу подчеркнуть, чтобы не вызвать недоразумения: речь идет не об установлении однозначной причинной связи между распадом государств и крахом устаревших международных систем. Подобное одностороннее объяснение не соответствует действительности. Как раз из-за многообразия и непредсказуемости дестабилизирующих факторов так трудно реагировать на распад государственного порядка по всему миру. Неудачная модернизация, несбывшиеся политические надежды, маргинализация и разочарование среднего класса могут стать зародышем распада точно так же, как нищета и отсталость. Отрыв государственных институтов от политических процессов, протесты молодежи, сопряженные с насилием, пораженческий настрой в госаппарате и органах правопорядка являются как причиной, так и следствием утраты государственной власти.

Прежде всего фундамент государства потрясают мощные движения, основанные на идеологии. После событий 11 сентября 2001 г. западная общественность признала в исламском экстремизме активное движение, готовое к применению силы и представляющее опаснейшую угрозу для ныне существующей системы международных отношений. Воспринимающие нормы общественного общежития как данные богом, стремящиеся применить божественные установления на практике будут бороться с правилами светского государства, пуская в ход всю разрушительную силу религиозного фанатизма.

⁵ *David Fromkin. A Peace to End All Peace. Creating the Modern Middle East 1914–1922, L., 1989.*

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

Это явление не новое: одна из важнейших исламских книг по управлению государством, «Книга о правлении», была написана ради отражения набегов исламских фанатиков на государство Сельджукидов с помощью идеологического оружия. Государство все же погибло, а его главный визирь Низам аль-Мульк, автор классического произведения, пал жертвой террористического акта, осуществленного фанатиком⁶. Лидерам «Аль-Каиды», как и их предшественникам, в конечном счете не нужно дееспособное исламское государство. Афганистан они использовали как базовый плацдарм для своих операций. Находясь там, они вели борьбу с системой международных отношений, основанной на западных ценностях, ее им хотелось в конце концов заменить надгосударственным исламским порядком, указанным Всевышним.

Насколько взрывоопасна всеохватывающая исламизация права, показывают события, происходящие уже сегодня за пределами исконной территории ислама. В Африке и на островах Юго-Западной Океании слабые государственные институты конкурируют с организациями и отдельными деятелями, отличающимися динамизмом и миссионерским рвением. Особого внимания при этом заслуживает Нигерия, самая населенная страна Африки⁷. В 1999 году, по окончании периода военной диктатуры, в этой стране была принята конституция, гарантирующая свободу вероисповедания. Однако в ходе ее подготовки мусульмане отвергли понятие светского государства. Уже с осени 1999 года двенадцать северных штатов с преимущественно исламским населением ввели исламские правила уголовного наказания в соответствии с законами шариата: отсечение конечностей, публичное наказание плетью или смерть через побитие камнями. В данном случае обозначились политические и общественные точки разлома, выходящие за рамки регионального самоуправления. Они дают основание предполагать возможный распад Нигерии в обозримом будущем⁸.

⁶ *Nizamulmulk*. Das Buch der Staatskunst Siyasatnama. Aus dem Persischen übersetzt und eingeleitet von Karl Emil Schabinger Freiherr von Schowingen. Herausgegeben und mit einem Vorwort für die Neuausgabe von Karl Friedrich Schabinger Freiherr von Schowingen. Zürich, 1987. Представляет интерес предсказание компетентного издателя относительно «ужасного терроризма, который перекинется на Европу» – см. с. 10.

⁷ На эту тему: *Ogbu Kalu*. Safiyya and Adamah: Punishing adultery with sharia stones in twenty-first-century Nigeria. In: African Affairs. Vol. 102. N. 408. Juli 2003. P. 389-408.

⁸ По поводу развала государственности в Африке см.: *Gero Erdmann*. Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: P.Bendel u.a. (Hrsg.), Staat in der Transition, Opladen 2003; *Stefan Mair*. Staatszerfall und Interventionismus: Determinanten grenzüberschreitender politischer Neuordnung in Afrika. Ebenhausen (SWP), 1999.

Альтернативное гражданское общество?

Наиболее опасные акты насилия исламского экстремизма были обращены против США, единственного государства, которое, пользуясь политическими рычагами власти, способно предотвратить установление их божественного порядка. Но проникнутое пафосом просвещения и свободолюбия американское светское учение о естественном праве также не свободно от чуждых и даже враждебных государству тенденций.

Влиятельные либеральные и консервативные группировки в США рассматривают государство почти как антипод самоорганизованному гражданскому обществу, что находит широкий отклик и в Европе. Почти восторженно превозносится «метадержава глобального гражданского общества», с энтузиазмом приветствуется «созидательное саморазрушение легитимного мирового порядка, в котором доминируют государства»⁹. С этой точки зрения источник кризисов и конфликтов, причина упадка права и порядка не в институциональной слабости гражданского общества или противоречивых интересах его организованных групп, а в функциональных недостатках государства. Эта критическая по отношению к государству традиция англосаксонского мышления, воспринятая несколько десятилетий назад и континентальной Европой, глубоко укоренилась и не является чем-то новым. Ее можно проследить начиная с XVII века, когда в английском переводе трудов Самуэля Пуфендорфа понятие *civitas* преднамеренно переводилось как общество (*society*), а не как государство (*state*)¹⁰.

Наблюдатели расценивают эту исторически обоснованную, критическую дистанцию как целенаправленную атаку на представление континентальной Европы о государстве. Смотрящие на Америку с подобным предубеждением и беспокойством могут решить, что происходящий по всему миру развал государств является непосредственным следствием североамериканской идеологии, цель которой заключается в вытеснении устаревшего европейского публичного права (*jus publicum europaeum*) как основы существующего миропо-

⁹ Ulrich Beck. Kosmopolitische Globalisierung. Die schöpferische Selbstzerstörung der Weltordnung. In: Internationale Politik. N. 7, 58. Jg., Juli 2003. S. 9-13.

¹⁰ Ian Hunter, David Saunders. Introduction, S. xvii. In: Samuel Pufendorf. The Whole Duty of Man, According to the Law of Nature (*De officio hominis et civis*). Translated by Andrew Tooke, 1691. Edited and with an introduction by Ian Hunter and David Saunders. Indianapolis, 2003. Заслуживающий всяческой похвалы Фонд «Либерти», осуществивший беспримечную редакцию англоязычных переводов Пуфендорфа, ознакомил международную общественность со свободолюбивой традицией немецкого учения о государственном праве XVII и XVIII веков.

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

рядка. «Граница солидарности» между Европой и Северной Америкой пролегает там, где страны – члены ООН и их суверенитет рассматриваются лишь как инструмент американской политики, а общие основы права больше не соблюдаются¹¹.

Тем не менее критический анализ идеологии неизученного «глобального гражданского общества», каким бы выдающимся и глубоким он ни был, сам нередко основан на посылках, которые дают основание для упреков в идеологии. Без сомнения, наводит на размышления ссылка на не обузданные международным правом гражданские войны гражданских обществ, построенных по англосаксонскому образцу. Право войны (*bellum justum*), которое обосновывают нормами естественного права, также выходит за рамки современных правовых традиций континентальной Европы. Однако, как бы интересны ни были эти темы во времена распада государств с точки зрения теории международного права и политологии, определяющее значение, как представляется на опыте последних лет, имеют три других практических вопроса.

Во-первых, не является ли фикцией выведенное из европейского международного права и закрепленное в Уставе ООН принципиальное нормативное положение о том, что имеющее свой устав правовое сообщество суверенных государств может пресечь происходящий по всему миру развал государств? Во-вторых, могут и должны ли отдельные государства действовать и осуществлять вмешательство наряду с ООН как сила, восстанавливающая порядок? В-третьих, желательно и возможно ли в любом случае в качестве стратегической задачи ставить восстановление разрушенного государственного образования (строительство государства)?

Операции ООН, закончившиеся неудачей

Если сопоставить основные нормативные положения Устава ООН с действительностью, то приходишь к трезвому заключению: опыт последних десятилетий подорвал надежду на такое мировое устройство,

¹¹ В этой связи представляют интерес работы швейцарского юриста и политика Греты Халлер (*Gret Haller*). С 1996 по 2000 год Грета Халлер, занимавшая ранее посты председателя Национального совета Швейцарии и посла в Совете Европы, была уполномоченным по правам человека в Боснии и Герцеговине. Ее знакомство с различными подходами европейцев и американцев к государству в ходе восстановления этой страны побудили ее написать тревожную полемическую работу: *Die Grenzen der Solidarität (Границы солидарности)*. Berlin, 2003. Заставляет задуматься также ее точка зрения на становление европейского сообщества. – См: *Die Französische Revolution heute. Perspektiven einer europäischen Identität (Французская революция сегодня. Перспективы европейской идентичности)*, *Neue Zürcher Zeitung*. N. 141/2003. 21/22. Juli 2003. S. 57.

РАСПАД ГОСУДАРСТВ: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НОВОГО КУРСА

при котором обеспечение мира должно основываться на силе права, а не праве сильного.

ООН как политический фактор оказалась несостоятельной по меньшей мере в двух решающих моментах. Во-первых, весной 1994 года во время массовой резни в Руанде, когда несмотря на иллюзорное обеспечение безопасности небольшим контингентом «голубых касок» (или именно в связи с этим) в течение нескольких недель кошмарным образом было уничтожено 800 тыс. человек. Во-вторых, годом позже, в июле 1995, в Сребренице на глазах потрясенных солдат в голубых касках были убиты 7 тыс. боснийцев. В обоих случаях своевременное и решительное вмешательство могло бы предотвратить трагедию, однако ограничение операций правовыми положениями главы VI Устава ООН, а также проявленная оперативным командованием на местах и в Нью-Йорке политическая нерешительность сделали это невозможным¹².

Как в 1995 году в Боснии, так и в 1999 году в Косово только США военными средствами положили конец необузданному насилию. Оба раза Вашингтон слишком поздно принимал решение о том, чтобы бросить на чашу весов свое силовое превосходство, и делал это под давлением американской и международной общественности. Подобно США, Франция и Великобритания также пытаются продемонстрировать свой лидерский потенциал, по меньшей мере, стремясь восстановить стабильность в Африке. Именно поэтому Франция, будучи структурообразующей державой (framework nation), взяла на себя руководство операцией «Артемис» в июне 2003 года в Восточном Конго. Умиротворение Сьерра-Леоне и ее столицы Фритауна в 2002 году произошло благодаря не «голубым каскам», а британским силам специального назначения.

Эти события помогают ответить на второй вопрос, который подразумевает ответственность великих держав перед лицом падения авторитета международного сообщества и распада малых государств: в XXI веке право и порядок зависят не столько от ООН, сколько от тех держав, которые после окончания холодной войны не растратили впустую в качестве дивидендов от установления мира свой военный потенциал, а также политическую готовность к действиям. Обеспечить защиту зон относительной стабильности на развалинах государственности в настоящее время способны отдельные государства, наделенные политической волей к созидательным действиям по обеспечению порядка, а не де-юре равноправные государства, связанные солидарной ответственностью.

¹² См. прежде всего оказывающую отрезвляющее действие книгу: *Tobias Debiel*. UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen. Bonn, 2003 (Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden).

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

Новые доктрины

На тихоокеанском юге события разворачиваются по уже известному образцу. Будучи региональной державой, Австралия не желает больше добровольно мириться с распадом и экономическим упадком соседних островных государств. 26 июня 2003 г. премьер-министр Австралии Говард объявил о намерении направить 1000 военнослужащих и полицейских на Соломоновы острова. Поддержка со стороны малых соседних стран придает лишь легкий оттенок международно-правовой легитимности вмешательству региональной державы, действующей под лаконичным девизом: «Мы должны навести порядок на Соломоновых островах»¹³.

Австралийское правительство, принимая решение летом 2003 года, ориентировалось на новую «Стратегию национальной безопасности США», подписанную президентом Джорджем Бушем в сентябре 2002 года. Как и Вашингтон, Канберра демонстративно отвергла прежний многосторонний подход ООН как «неэффективный» и «нефокусированный». В силу вышесказанного не должно удивлять, что министр иностранных дел Австралии назвал «неабсолютным» суверенитет малых островных государств Океании.

Однако даже такая сверхдержава, как США, а тем более одна из региональных держав вряд ли способны предотвратить распад государств. В 1993–1994 годах потерпело неудачу военное вмешательство США в Сомали, даже 10 лет спустя о восстановлении сомалийского государства не может быть и речи. Летом 2003 г., несмотря на массивное вмешательство США, ни в Афганистане, ни в Ираке не сложилось ничего, что давало бы основания прогнозировать относительно скорое восстановление дееспособного государственного устройства.

Как и операции США на Большом Ближнем Востоке, интервенции Франции в Африке также привели к сомнительным результатам: теперь понятно, что операция «Turquoise», проведенная в 1994 году после актов геноцида в Руанде, была не чем иным, как одним из этапов на пути к политическому распаду Конго. Несмотря на французское военное присутствие, весной 2003 года Кот-д'Ивуар, долгое время остававшийся островком стабильности в западно-африканской зоне влияния Франции, попал в крутой водоворот гражданской войны и государственного распада, который уже захватил соседние Сьерра-Леоне и Либерию.

¹³ О выступлении министра иностранных дел А. Даунера 26 июня 2003 года в Национальном пресс-клубе в Канберре. – См.: *П. О'Коннор*. Австралия в общих чертах намечает новую внешнюю политику, предусматривающую отказ от неэффективных многосторонних организаций. Ассошиэтед Пресс (Канберра), 26 июня 2003 года.

Порядок и интересы

Констатация данного факта ведет в конечном итоге к ответу на вопрос о целях и последствиях военно-политического реагирования, поскольку очевидно, что одними методами военного вмешательства проблему распада государства не решить. В Ираке успех военной операции также сопровождался крахом государственной власти и общественным упадком. Негосударственные деятели создают свои структуры, лидеры кланов зарабатывают деньги, криминальные банды продают награбленные предметы искусства. Будь то на Большом Ближнем Востоке, в Африке или в Латинской Америке – везде на развалинах государств возникают перевалочные центры торговли оружием, наркотиками и людьми. В неправовое пространство устремляются крупные потоки миграции, они становятся очагом распространения СПИДа или тыловой базой террористов¹⁴.

Таким образом, ввиду расплывчатости спектра рисков сама по себе военная операция никоим образом не исключает гражданский хаос, если сразу после интервенции не задействуются все имеющиеся средства для прекращения процесса распада государства. К ним относятся усилия по дипломатическому посредничеству между враждующими сторонами, а также разведывательная деятельность против структур сопротивления, консультационная помощь при подготовке конституции, политические меры помощи на развитие, финансовая помощь, сотрудничество с органами полиции и юстиции.

Исходя из этого, правительство ФРГ справедливо рассматривает стабилизацию находящихся в процессе распада государств как решение комплексной задачи по восстановлению порядка, целью чего оно объявило следующий морально обязывающий идеал: «В долгосрочном плане это также означает необходимость определения основ политики сотрудничества в области обеспечения порядка в XXI веке, политики, которая более не допускала бы возникновения зон отсутствия порядка и была направлена на создание мирового устройства, обеспечивающего всем народам полноправный и справедливый статус»¹⁵. Тем не менее в ближайшие годы из-за финансовых трудностей эта конкретная утопия столкнется с существенными бюджетными и структурными ограничениями. И возникает вопрос: равносильно ли

¹⁴ См: Materialsammlung von *Michael Bauer*. Fragile Staaten und transnational organisierte Netzwerke: Somalia, Jemen, Pakistan, Philippinen und Indonesien. Stiftung Wissenschaft und Politik. Reihe D. N. 34. Berlin, April 2003.

¹⁵ Отношение к распаду государственной власти. Ответ федерального правительства на запрос депутатов парламента Германа Грёз, Карла Ламерса, Ханса-Дирка Бирлинга, других депутатов и фракции ХДС/ХСС. Издание Бундестага 14/9623. 2002. 26 июня.

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

необходимое обуздание процесса распада государства восстановлению государственности?

Когда политику обеспечения порядка невозможно проводить и финансировать, цели, интересы и средства в большей мере ограничиваются с учетом соотношения «издержки – выгода». Для этого требуется привести в соответствие моральные принципы и рациональные соображения, а также наряду с ценностями определить и интересы. Тому, кто требует военных интервенций от постиндустриальных государств Европы и Америки ради сохранения государственности на других континентах, придется ответить на вопрос: находятся ли поставленная позитивная задача и используемые средства в приемлемом соотношении.

Все более нуждается в обосновании регулярное перекачивание ресурсов в такие развалившиеся государства, как Афганистан или Конго, восстановление которых (по крайней мере в обозримом будущем) не ожидается. В этой связи в дальнейшем следует соблюдать и публично отстаивать в качестве мерила целенаправленного определения соотношения «издержки – выгода» такой всеобъемлющий критерий, который объединял бы в единое целое политические, экономические и социальные интересы оказывающего помощь государства и обозначался как национальный приоритет.

Возвращение к геополитике?

Обращаясь к теме развала государств, авторы работ по анализу причин происходящего и интересов различных сторон все больше внимания уделяют внесударственным факторам. Совершенно очевидно, что в связи с утратой дееспособной государственности факторы пространства, времени и соотношения сил вновь обретают большее значение, чем остатки призрачных конституционно-правовых норм. Вот почему не должно удивлять, что в ходе общественно-политической дискуссии в Германии по проблемам безопасности всплыло понятие «геополитика».

Даже те политические группы, которые в прошлом были против применения военной силы во имя сохранения и восстановления мира, сегодня выступают за направление подразделений германских вооруженных сил в отдаленные регионы, без обиняков обосновывая интервенции рассуждениями геополитического характера: «Выделение новых, подобающе подготовленных и оснащенных подразделений для выполнения задач по восстановлению и поддержанию мира за рубежом вытекает из геополитического положения Африки»¹⁶.

¹⁶ *Bündnis 90/Die Grünen, Fachbereich Außenpolitik, BAG Nord-Süd. Thesen zu einer Erweiterten Friedens- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland in Afrika. 1. Fassung vom 13 Juni 2003.*

РАСПАД ГОСУДАРСТВ: АНАЛИЗ СИТУАЦИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НОВОГО КУРСА

На концептуальном уровне подобные рассуждения обнаруживают прагматический реализм, который существенно отличается от политической линии последних десятилетий, находившейся под влиянием определенных принципов. При всем при том завышенный «горизонт ожиданий» грозит толкнуть маятник иллюзий в другом направлении: «Новая доктрина исходит из реалистичного предположения, что параллельно возможно проведение в среднем не более двух-трех ограниченных миротворческих операций. С учетом сохранения двух крупных очагов войны в Африке (в Центральной и Западной Африке), а также деградации государственного устройства на Африканском Роге это представляется логичным».

Следует предостеречь от надежд на то, что военные операции в Африке способны ускорить и гарантировать восстановление упорядоченного государственного устройства, равно как и от некритического употребления понятия «геополитика». Основываясь на нем, нельзя определять политический курс, если он используется как лозунг или при этом фактор пространства односторонне выдвигается на передний план. Тем не менее в настоящее время по сравнению с временами холодной войны геополитический метод осмысления действительности, возможно, приобрел большее значение как учение о культурном пространстве, которое, оставляя в стороне идеологические идеалы и юридические категории, на основе анализа причин, процессов и результатов распада государств позволяет давать целостную оценку развития политической обстановки в динамике.

В любом случае в дальнейшем не уйти от того, чтобы за пределами государственных структур идентифицировать, в том числе в привязке ко времени и пространству, идеологически мотивированные силы и социальные движения, проявляющие готовность к конфликтам или к сотрудничеству. Это можно сформулировать по-другому: в будущем следует изучать и строить реальную жизнь людей, протекающую за фасадом государственно-правовых фикций и дипломатических деклараций¹⁷.

При подобном геополитическом подходе бросается в глаза, что большое число развалившихся государств расположены в горах. В век глобализации особенно ощутимыми становятся отрицательные стороны географического положения труднодоступных территорий с сильно пересеченной местностью, малопродуктивной землей и большим удалением от мировых рынков. Это относится к Перу и Колумбии, к Балканам и Чечне, Атласским горам и тысячам холмов вокруг центрально-африканских озер. Независимо от того, где это происходит: в

¹⁷ Но прежде всего необходимо сделать так, чтобы геополитическое мышление не допустило биологизацию политики. На эту тему см.: *Panajotis Kondylis*. *Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg*. Berlin, 1992. S. 43 ff.

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

Курдистане, Афганистане, Кашмире или Непале – везде фактор пространства непосредственно сказывается на политике. А общественные кодексы поведения отсталых горских народов, например албанский Канун или афганский Пуштунвали, подрывают фундамент современной государственной власти еще до того, как его успевают заложить.

Но в конечном счете ломка государственных устоев происходит из-за динамичных действий социальных сил, а не статичных пространственных факторов. Единение социальных сил происходит не в горах, а на равнинах, в городах: Лиме, Сараево, Мостаре, Мосуле, Кабуле, Карачи или Катманду. Решающая утрата государством монополии на насилие происходит именно в однообразных новостройках и перенаселенных трущобах. Там в прямое столкновение вступают перенесенные из деревни в город племенные и клановые структуры, только там многонациональность становится взрывоопасным явлением, чреватый конфликтами, там окончательно рушатся структуры государственной власти и социального обеспечения¹⁸.

Политика безопасности в отсутствие государственности

Как бы то ни было, независимо от новой терминологии обязательные до сих пор нормативные установки в отношении политических действий ослаблены и во многом утратили свое универсальное значение. Новые риски требуют изменения мышления и действий в области политики безопасности за рамками унаследованных категорий позитивистского понятия государства. Во многих частях света государства больше не рассматриваются как центр притяжения и точка приложения политических усилий: центры власти следует искать там, где они действительно есть.

Негосударственные организации и деятели создают в развалившихся государствах «олигополию насилия». Она приходит на место монополии физического принуждения, когда-то объявленной Максом Вебером существенным признаком государства. Например, в Афганистане вокруг важнейших городских центров образовались во многом независимые «удельные эмираты», создающие и укрепляющие с иностранной помощью свои властные структуры. Желаящий заняться восстановлением Западного Афганистана должен вести переговоры с ханом Герата. Территориально ограниченные «олигополии насилия» можно обнаружить и в других развалившихся государствах, например в Сомали («страна Пунт», Сомалиленд) или в Конго.

Вакуум власти, возникший в результате развала государства, за-

¹⁸ См.: *Conrad Schetter*. *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*. Berlin, 2003, insbes. S. 282–365.

полняют наряду с территориально ограниченными образованиями «олигополии насилия», определяемые по функциональным признакам. Уже сегодня во многих регионах Африки принадлежащие многонациональным концернам частные охранные службы или подразделения берут на себя выполнение задач по поддержанию порядка, которые в соответствии с классическим пониманием принадлежат государству. В Западной Африке можно наблюдать, как военные и политические формирования общенационального значения возникают из молодежных банд, первоначально финансируемых торговцами, которые используют их в качестве полиции на рынке¹⁹.

Можно ли, следует ли вступать в сотрудничество с подобными обособленными территориями и их властителями, а если да, то на каких условиях? Но и в этом случае необходимо учитывать собственные интересы. Кто из полевых командиров готов и способен наиболее эффективно перекрыть экспорт наркотиков? Кто из региональных князьков наиболее успешно борется против террористических организаций? Кто из лидеров клана помогает при освобождении заложников? И наконец – где установились такие формы власти, которые больше всего соответствуют нашим представлениям о хорошем управлении и правах человека? Где имеется возможность для развития образования и здравоохранения с перспективой добиться долговременного успеха?

Следовательно, на практике непреложным правилом политической работы с территориальными и функциональными факторами власти в развалившихся государствах остается разумное «как..., так и...». С одной стороны, с остатками общегосударственной власти в любых формах следует обращаться в соответствии с нормами государственного и международного права, а также уважать территориальную целостность развалившегося государства в качестве цели восстановления страны. С другой стороны, если это необходимо и целесообразно, следует учитывать фактически сложившуюся расстановку сил в соответствии с собственными интересами.

Ориентиры

Итак, не всегда восстановление государственной монополии на насилие на всех континентах является наиболее эффективным и целесообразным средством лечения больного мира. Тому, кто хочет во време-

¹⁹ *Андреас Мейлер*. Западная Африка в поле напряженности между «нелегитимными монополиями на насилие» и «легитимными олигополиями насилия»: Доклад в Центре африканских исследований. Базель, 27 июня 2003 года. Я весьма признателен директору Института Африки в Гамбурге д-ру Мейлеру за передачу еще не вышедшего в печать доклада.

Ханс Ульрих Зайдт (Германия)

на экономических кризисов сохранить функционирующую государственность в Европе и для Европы, придется во многих случаях отказаться от принципиально оправданных, но вместе с тем разорительных представлений о миропорядке и задуматься об альтернативах традиционализму. Возможно, правовая гибкость и отсутствие монополии на насилие в структурах, организованных по типу содружества (например, Священной Римской империи или бывшей Швейцарской Конфедерации), в XXI веке окажутся более предпочтительными, нежели жесткость категорий классического государственного и международного права. Конституционный процесс в ЕС уже развивается в контексте этого опыта.

Правда, как раз Германии будет сложно настроиться на эту новую реальность, поскольку ярко выраженная потребность в стабильности по многим вопросам политики безопасности вынуждает ФРГ изо всех сил крепить статус-кво. Вероятно, при проведении политики безопасности, воспитании и подготовке кадров в этой области нельзя игнорировать происходящий по всему миру распад государств. Знание – сила, составная часть такого знания – глубокая осведомленность о причинах и последствиях распада государств, о неформальных организациях и иррегулярных формированиях этого мира. Желаящие понять их цели и средства могут поучиться у классиков неевропейского стратегического мышления, например у китайца Сунь-Цзы или перса Низам аль-Мулька, и не застревать справа, несмотря на политически корректный труд Карла Шмитта «Беседа о партизанах»²⁰.

Лишь будущее покажет, удастся ли создать новый порядок из обломков развалившихся государств, и когда это может произойти. В настоящее время исход драматических событий остается открытым, однозначные прогнозы исключены, поскольку анализ ситуации и определение нового курса более чем когда-либо упираются в границы человеческого понимания: «Прогнозы охватывают лишь государственное устройство, способность предвидения заканчивается тогда, когда государственное устройство прекращает свое существование и остается лишь следить за цепью бессвязных событий»²¹.

²⁰ *Carl Schmitt, Joachim Schickel. Gespräch über den Partisanen (1969). In: Carl Schmitt, Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969. Herausgegeben, mit einem Vorwort und mit Anmerkungen versehen von Günter Maschke. Berlin, 1995. S. 619–642. О влиянии творчества Карла Шмитта на политику безопасности в настоящее время см. также: Erich Vad. Strategie und Sicherheitspolitik. Perspektiven im Werk von Carl Schmitt. Opladen, 1996.*

²¹ *Panajotis Kondylis. Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg. Berlin, 1992. S. 48.*

Феликс Станевский**ОБ СНГ БЕЗ ИЛЛЮЗИЙ**

Некоторые первопричины разобщенности в СНГ

Приоритетное направление российской внешней политики – то, что сопряжено с Содружеством независимых государств, – построено на самообольщении. За данность принимается не только факт существования СНГ, но и его характер как Содружества. Между тем СНГ в качестве Содружества никак не проявило себя вовне, оно не воспринимается как целое в международных делах, и главная тому причина – ряд стран, его составляющих, не хотят этого. Иначе говоря, СНГ для внешнего мира не существует, поскольку оно и само себя не видит общностью. Сколько ни произноси «Содружество», оно не становится таковым во взаимоотношениях между Россией, Грузией, Арменией и Азербайджаном, между РФ и Украиной по жизненно важным темам безопасности, между центральноазиатскими республиками в Ферганской долине, между Азербайджаном и Туркменистаном на Каспии и т. д. Дело даже не в конфликтных ситуациях, не во множестве двусторонних и многосторонних проблем, не в бесконечно возникающих новых трудностях. Сами по себе они во многом – следствие взаимной враждебности национализмов, глубинной аллергии политических элит стран СНГ на всякий реально объединительный процесс, так же как и результат вполне понятной незаинтересованности Запада в воссоздании какого бы то ни было союза государств вокруг России.

Есть, однако, еще более глубокая причина. СНГ и не создавалось в качестве Содружества. Может быть, самое поразительное противоречие конечной фазы СССР – это вопиющий контраст между глобальностью решений, принятых в Беловежской Пуще, их радикальностью для жизни каждого из граждан СССР, драматизмом их последствий для шестой части земной суши и келейностью собрания, посчитавшего себя вправе заменить Советский Союз никому не понятным СНГ. Вершители судеб сотен миллионов слабо представляли себе, что создается на месте СССР: не предусматривалось, по сути, никаких обязательств стран СНГ друг перед другом, ни эффективных органов согласования действий, ни механизмов контроля. Какое уж там Содружество, если весь пафос встречи определялся задачей покончить с Советским Союзом, чему призвано было служить и измышленное за кабинетным столом СНГ. Демо-

Феликс Станевский

кратические институты не возникают без широкого предварительного обмена мнениями, без участия народа. СССР не был демократической страной, но он и разрушен был недемократическим, заговорщицким образом, как и замечено в народной присказке: «Трое собрались в дремучем лесу – больше в Союзе никто не живет». Беловежская встреча проводилась вне конституционных рамок, а это значит, что и СНГ внебрачный ребенок. Народ, поставленный перед фактом его рождения, безмолвствовал, как не раз бывало в русской истории. Дезориентированный, не осознавший происходящего, он не выступил против, но все же не был сторонником СНГ. Дитя Беловежской посиделки, завязанное на непопулярный развал СССР, изначально страдающее от отсутствия народного признания, СНГ потому-то и несет в себе анемию.

Другое дело – для России нет резона валить СНГ с ног. Политика его свертывания только поощрила бы дальнейшее отдаление друг от друга бывших республик СССР. Стало банальностью определять СНГ как бракоразводную контору. Резоннее обратить внимание на то, что, пока продолжается долгий бракоразводный процесс, СНГ держит на плаву идею взаимной необходимости государств-участников, их объективной взаимозависимости, а значит, гипотезу их интеграции и нового, иного, чем прежде, но все же союза. Поскольку это существенно, то стоит использовать пусть самые малые возможности, которые дает СНГ. Ту, например, что его форумы превратились в некий VIP-клуб, где собирается политическая элита стран-участниц.

Весь вопрос в том, чтобы оставаться реалистами. По состоянию на сегодняшний день СНГ не может быть серьезным инструментом российской внешней политики, ибо оно бессильно, а рассматривать его как Содружество независимых государств – прямо-таки небезопасный мираж. Принимая за реальность идею Содружества, Россия вхолостую тратит силы, впустую расходует средства, огорчается неудачами, генетически закодированными в момент зачатия СНГ, раздражается перед лицом неизбежного иждивенчества стран-партнеров, но вновь и вновь уступает ему. Первое условие всякой разумной политики – ясное представление о собственных возможностях. Цель – это производное от возможностей, а не наоборот. В том числе и такая цель, как укрепление Содружества.

Странно, но мне кажется фактом: и российские политики, и российское общественное мнение склонны забывать, что дезинтеграция Советского Союза была катаклизмом мирового масштаба. Россия выходит из этого потрясения крайне ослабленной. Хорошо еще, тенденция преувеличивать силы своей страны не часто сказывается применительно к двусторонним отношениям с США. Но как только речь заходит о проблемах бывшего пространства СССР, мы забываем, что Россия пережила едва ли не смертельно опасную болезнь, она только-

только вступает на путь выздоровления, у нее нет еще сил, чтобы решать задачи исключительной сложности, несомненно, большей сравнительно со временами Советского Союза. Эта забывчивость сказывается и в нередких завышенных оценках достижений СНГ, и в регулярных покаяниях мидовских руководителей на тот счет, что достижений мало или их вовсе нет, и, более всего, в журналистских атаках на МИД или президента РФ по поводу неких поражений на пространстве бывшего СССР. Нет смысла требовать того, что в принципе невозможно. Горько, но совершенно необходимо признать: Россия на сегодня не обладает теми рычагами воздействия на положение в СНГ, которые позволяли бы сформировать действительное Содружество государств, образовавшихся на месте СССР.

Об украинской модели поведения в СНГ

Легко предположить, что Содружество независимых государств было бы общепризнанной реальностью международной жизни, если бы оно было фактом, а не фикцией в российско-украинских отношениях. Но Россия вне СССР не имела притягательности, способной удержать Украину на своей орбите. В свою очередь, отход Украины от РФ во многом предопределил ослабление последней: геополитические позиции сегодняшней России выглядят примерно так же, как четыре столетия назад, в первой половине XVII века. Вряд ли много утешит, что украинцы и русские – народы одного корня, по сути одной культуры, а экономически Украина тесно завязана на РФ. Дезинтеграция СССР показала, что распад страны – более всего дело местных политических элит, их интересы берут верх над объективными предпосылками единства, какими бы значительными они не казались. Руководители всех республиканских уровней становятся главными носителями идеи возможно более полного разрыва с бывшим центром, ибо она дает наибольшую гарантию их новых властных и экономических возможностей. Партнеры нашего президента в странах СНГ принадлежали в СССР к слою высокопоставленных деятелей – члены Политбюро, секретари местных ЦК, комсомольские вожди, директора крупнейших предприятий и пр. Этот слой и создавал СНГ так, чтобы оно меньше мешало разъединению.

Первый президент Украины, бывший главный идеолог украинских коммунистов Леонид Кравчук прямо признавал, что смысл декларации об СНГ в момент ее принятия был для него в том, чтобы как-то успокоить тех, кто голосовал на референдуме за сохранение Советского Союза.

Не менее красноречив и тот факт, что следующий после него президент Украины – Леонид Кучма, избранный на высший государст-

Феликс Станевский

венный пост благодаря поддержке России, продолжил линию своего предшественника. Запад, было, забеспокоился, но в феврале 1995 года «International Herald Tribune», «The New York Times», «Le Monde» и другие СМИ дружно воспроизвели выпад Кучмы против СНГ как определяющий украинскую политику на дальнейшее: «Я полностью и совершенно ясно осознаю, что такая аморфная организация, как СНГ, не имеет будущего».

Запад, а не Россия был тем магнитом, который притягивал Украину. В начале 2002 года министр иностранных дел Украины Анатолий Зленко высказался на сей счет определенно: «Украина выбрала путь интеграции в Европейский Союз и не может быть членом иного союза. Ни одна страна не может быть в нескольких союзах, а может выбирать только один. Украина свой союз выбрала – Европейский».

Ничего не меняя по существу, переформулируем министра: «Союз с Россией невозможен, ибо Украина готовится к вступлению в ЕС». Так сказать, или – или. Украинская правящая элита противопоставляет Россию Западу. РФ в сознании украинских руководителей – антипод Евросоюзу и НАТО, обреченный на противоборство с ними: Организация Договора о коллективной безопасности в СНГ – потенциальный неприятель НАТО, а любые интеграционные процессы на постсоветском пространстве таят угрозу столкновений с ЕС.

Гипотеза совместного с Россией сближения с Западом, много более выигрышная для каждой в отдельности из стран СНГ и для всех их вместе, даже отдаленно, в теории не рассматривалась в Киеве. Уже в нынешнем году, через два месяца после так называемых февральских интеграционных инициатив президентов России, Украины, Казахстана и Белоруссии, советник-посланник украинского посольства в Москве, по долгу службы чутко прислушивающийся к настроениям в Киеве, заявлял на московском телеканале: «Здесь секретов, в общем-то, никаких нет... Да, Организация коллективной безопасности, как было сказано, это региональная военно-политическая организация. Украина, исходя из своего расположения, считает более эффективной для себя систему евроатлантической безопасности. Что касается Европейского Союза, да, есть курс – европейский выбор. Это тоже не секрет, это тоже хорошо известно».

Нет тайны и в том, что в рамках СНГ Украина возглавила страны, активно выступающие против интеграционных процессов. ГУУАМ – группировка, закрытая для России. Без нее она дышит как старый астматик. Но уже самим фактом своего существования ГУУАМ выхолащивает перспективу развития СНГ как Содружества.

Такова принципиальная ориентация Украины – самой «приоритетной» для РФ страны СНГ. Что и говорить, эта же логика поведения характерна и для целого ряда других постсоветских государств.

Забияка в СНГ. Случай Грузии

Завышенные оценки возможностей РФ, связанные с непониманием последствий распада СССР и неизбежного в этой связи ослабления России, становятся еще очевиднее на примере Грузии. Бедная природными ресурсами, пережившая гражданскую войну и до сих пор прозябающая в полуразрухе, разобщенная территориально и политически, экономически завязанная на РФ так, что и в 2003 году выкарабкивается из той ямы, куда ее вверг российский дефолт 1998 года, Грузия не обладает и толикой потенциала, позволяющего иметь неладья с Россией.

Но это по старым меркам. Оказывается, ныне и самое худосочное государство может проводить внешнюю политику, построенную на едва прикрытой, а порой и нескрываемой задиристости в отношении гигантского соседа. В этом, собственно, и состоит специфика линии Э. А. Шеварднадзе. Ее недружественный характер закреплена рядом официальных документов и выступлений. 3 апреля 1997 г. грузинский парламент, где главенствовала партия Э. А. Шеварднадзе, принял так называемую концепцию стабильности и безопасности, по сути определявшую Россию как государство, исторически враждебное Грузии: «История свидетельствует, что в прошлом Россия создавала Грузии проблемы или всеми способами пыталась обострить существующие противоречия и под предлогом их урегулирования превратить Грузию в сателлита, а в худшем случае – в колонию».

Ни один из государственных руководителей в мире не позволял себе столь резких нападок на Россию, как Э. А. Шеварднадзе. Характерно, что в особенно откровенном антироссийском духе бывали выдержаны его выступления в США. По поводу рассуждений грузинского лидера в Гарвардском университете МИД РФ был вынужден выступить со специальным заявлением, оценив их как «свойственные скорее периоду "холодной войны"». Бывший министр иностранных дел СССР вменял России в вину противодействие расширению НАТО, выходу США из Договора по ПРО, «явное» намерение перенести военные действия на территорию Грузии, «грубое давление» на грузинское руководство «и, следовательно, изменение независимого внешнеполитического курса нашей страны, который направлен на интеграцию в европейские и евроатлантические структуры». Но это, пожалуй, не самое необычное. Гарвардское выступление Э. А. Шеварднадзе содержало весьма прозрачный намек на ответственность РФ за обнаруженное им усиление в мировой политике некой «имперской инерции», а главным и невероятным было прямое утверждение, будто РФ руководствуется идеей «создания центров противостоящей Западу силы, или, как их называют в самой России, полюсов».

Феликс Станевский

Позднее, в интервью «Общей газете» Э. А. Шеварднадзе, назвав свое гарвардское выступление «правдивым и честным», вновь подтвердил неслучайность своих заявлений: «Необходимо смотреть более реалистично на ту политику, которую проводит Москва. Это и американцам было сказано, потому что после «холодной войны» между Россией и Америкой произошло то, что не должно было произойти: будто все закончено, идем в одном направлении, едва ли не в общем мировоззренческом пространстве... Но американцы должны знать, что «шестая часть суши» может вести себя по-другому».

Во всей этой истории самым показательным было время, которое Э. А. Шеварднадзе выбрал для обвинений РФ в стремлении воссоздать антизападный полюс – 3 октября 2001 г., через три недели после террористической атаки на Нью-Йорк 11 сентября. Грузинский президент, казалось, более всего был обеспокоен тем, как бы не произошло действительного сближения между Россией и Соединенными Штатами на основе совместной заинтересованности в борьбе с международным терроризмом. Он-то делает ставку на противостояние между ними, а в нормальных условиях традиции грузино-российских связей брали бы верх над тягой к разрыву. Э. А. Шеварднадзе нужнее международная поляризация, позволяющая определеннее зафиксировать выбор: Грузия, как он настаивает, – «страна западноевропейской ориентации», вернувшаяся в тот «мир, от которого ее насильно отторгли». Грузия, по такой логике, тем необходимее для Запада, чем напряженнее отношения между Западом и РФ.

Где только возможно, грузинские руководители осложняют отношения между РФ и западными странами: в ходе двусторонних встреч и переговоров, в контактах с НАТО и Евросоюзом, на форумах ООН, в ОБСЕ и Совете Европы. Из-за присутствия боевиков на грузинской территории обстановка на границе Грузии с Россией остается напряженной по сей день. Как подчеркивал в середине июля 2003 года министр обороны РФ Сергей Иванов, «российско-грузинская граница беспокойна, отсюда исходит угроза нашей безопасности, исходит постоянно, особенно в летний период».

Спрашивается, какое государство потерпит эдакое пренебрежение к интересам своей безопасности? Сильное не потерпит, терпит слабое. Более того, на официальном уровне мы продолжаем называть Грузию, руководимую Э. А. Шеварднадзе, дружественным государством.

Правда ли, что нет худа без добра?

Едва ли не любая попытка критически посмотреть на положение в СНГ вызывает вопрос: ну неужели в отношениях между странами Содружества нет ничего хорошего? Есть. Беда в том, что это хорошее, по

крайней мере на сегодня, не определяет развития. Ибо на главных направлениях – а это темы, касающиеся механизмов выработки решений, их осуществления, единства СНГ, безопасности стран-участниц – ничего примечательно положительного пока не происходит.

Проблематика Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Объединения региональной интеграции (ОРИ) не покрывает пространство СНГ, а в случае с ШОС еще и не совпадает с этим пространством. В их рамках есть достижения, но остается вопросом, насколько жизнеспособными окажутся эти структуры. Первое, например, на что пошла украинская сторона после недавнего создания ОРИ, призванного преобразоваться в своего рода экономическое сообщество, – выстроила баррикаду на пути к валютной интеграции.

Впрочем, существеннее другое: само образование «клубов по интересам» на постсоветском пространстве говорит о том, что в масштабе СНГ эти интересы незащитимы. Разумеется, речь идет о факте, компрометирующем СНГ, но настолько привычном, что некомпетентность организации, вроде бы названной Содружеством, считается просто сама собой разумеющейся.

«В ЕврАзЭС, – рассказывает генеральный секретарь этой структуры Г. А. Рапота, – входит пять государств, все они члены СНГ. Но дело в том, что перед ними поставлены те задачи, которые в рамках СНГ трудно решить, это – экономическая интеграция». Ах, экономическая интеграция СНГ не по силам. Может быть, ему по силам выполнить задачи военно-политического Содружества? Тоже нет: потому-то и создана ОДКБ. Или в СНГ согласовывается и координируется внешнеполитическая деятельность стран-участниц? Опять-таки нет: на международных форумах, в рамках ООН, ОБСЕ или Совета Европы, стала привычной картина выступлений и голосований ряда наших партнеров по СНГ в пику России. У РФ в международной области больше общего с такими странами, как Франция, Германия, чем, скажем, с Грузией или Украиной. Хотя первые входят в НАТО, а вторые – в Содружество с Россией.

Зачем же тогда СНГ? «СНГ решает ряд вопросов, которые не может решить ни одна из существующих интеграционных систем, – заявляет Г. А. Рапота. – Достаточно сказать, что собрать 12 президентов для обмена мнениями, для выработки каких-то позиций может только СНГ».

Не поздоровится от эдаких похвал. Самым заметным результатом для СНГ оказалось не то, что реально сделано, а то, что 12 президентов все-таки собираются и обсуждают нечто, не относящееся к интеграции экономической, политической или военной.

Западный фактор в странах СНГ

В оценках нынешнего положения в СНГ желательно проставить лишь один главный акцент: на неудачном до сих пор опыте постсоветской интеграции. Разговор в том ключе, что государства-участники «наелись независимости», «осознали, что на Западе их никто не ждет» и хотят восстановления порушенных связей, будет деловым только при учете следующих очевидных обстоятельств.

Во-первых, получив независимость, нынешние государства СНГ вышли в свободное международное плавание в период резкого упадка России и, напротив, значительного усиления Соединенных Штатов. США, а вместе с ними Евросоюз, естественно, оказались для бывших советских республик наглядной моделью успеха, альтернативой РФ, могучими центрами притяжения. В условиях общемирового тектонического землетрясения, каким был распад СССР, многочисленные промахи и ошибки российских руководителей, пусть даже грубые и серьезные, влияли на частности, но не они определяли принципиальный выбор внешнеполитической ориентации Украины, Грузии и других постсоветских государств.

Во-вторых, Соединенные Штаты, а также НАТО и Евросоюз выступили как участники процессов, протекающих в странах СНГ. У РФ, разумеется, там есть преимущества перед западными странами. По многим параметрам, однако, Россия и на этом пространстве не располагает возможностями Соединенных Штатов. США обладают несопоставимо большими финансовыми средствами, хорошо проработанной линией действий, исключительно дисциплинированным государственным аппаратом, грамотными, весьма патриотично настроенными исполнителями и СМИ, которые, при всей свободе слова, много эффективнее наших обеспечивают информационную поддержку политики властей.

Был, мне кажется, ошибочным тот аргумент, что это российское руководство открыло американцам путь в центральноазиатские республики СНГ в связи с афганской военной операцией США. В нем, как не раз случалось, сказалась все та же переоценка возможностей России. Путь в Центральную Азию для США был открыт со времени распада СССР, выбор времени появления там американских военных баз зависел от Вашингтона, а не от Москвы. Разумеется, нужен был повод, нужны были оправдывающие обстоятельства. За ними, однако, редко по ходу истории случались задержки. Как и в случае с Закавказьем, Москва была способна лишь затруднить дело, а не предотвратить его. Полагать иное – значит, жить иллюзиями.

В числе таких иллюзий – не понятно откуда взявшееся убеждение, будто постсоветское пространство не особенно интересуется западные

страны. Помимо свидетельств обратного порядка, которые во множестве представила практика последних лет, нынешнее лето дает все новые доказательства растущего стремления Запада еще плотнее заняться делами СНГ.

В июле 2003 года в Евросоюзе обсуждалось предложение Нидерландов об отправке миротворцев ЕС в Молдавию для урегулирования приднестровского конфликта. Евросоюз, приняв месяцем раньше новую доктрину безопасности, предусматривающую создание «зоны защиты вокруг Европы», намерен, похоже, начать с Приднестровья. Становится реальной гипотеза перехода под контроль ЕС переговорного процесса между Кишиневом и Тирасполем, более того, замаячила опасность новой, после Югославии, операции по «принуждению к миру». Кроме того, Европарламент рекомендовал рассматривать Азербайджан, Армению и Грузию как «новых соседей» Евросоюза, назначен специальный представитель ЕС на Южном Кавказе, т. е. в Брюсселе планируют активнее подключиться к делам и этого региона СНГ.

Закавказье уже несколько лет рассматривается США как зона своих особых интересов. Очевидно все более пристальное к нему внимание со стороны американских военных. Практика показала, что даже наличие российских военных баз на Южном Кавказе не помеха укреплению здесь американского военного влияния, уже сегодня вряд ли менее существенного, чем в Центральной Азии. Речь не идет о возникновении конкретных угроз безопасности России. Но логика действий политических элит в странах СНГ такова, что усиление американского влияния сопровождается таким же понижением роли РФ для этих государств. Россия показывает слабую способность защищать собственные интересы поблизости от своих границ, а это может таить на будущее немалые неприятности.

Об информационной политике Запада в отношении СНГ

В качестве фактора, способствующего США и ЕС, стоит выделить отдельно их исключительную информационную мощь. В информационных треугольниках Запад – Россия – отдельные страны СНГ нередки столкновения, напоминающие пропагандистские бои против РФ, которые она чаще всего проигрывает.

Один только пример: вытеснение России из Закавказья происходит под шум об экспансионистских устремлениях той же изгоняемой России. Тут под особую опеку взята ключевая страна Кавказа – Грузия. Даже в наших СМИ легко познакомиться с авторитетными западными публицистами, обвиняющими Москву в конфликте с Тбилиси. Российские ошибки нарочито гипертрофируются, от нас откровенно требуют снисходительности к недружественной политике

Феликс Станевский

грузинского руководства. Нет слов, у нас широко вошла в оборот та глупость, будто Грузия «без нас не выживет». Ко всему прочему, это неправда: выживет. Но записывать на счет РФ намерение «прижать к ногтю», «поставить на колени», даже если эдакое и произнесет иной политскоморох, можно только сознательно искажая картину.

К сожалению, такие искажения в норме западных комментариев к российской политике относительно Грузии. Проблема Панкисского ущелья, нам доказывают, возникла потому, что террористы «были выдвинуты туда большим соседом». Между тем в Вашингтоне, если не во всех западных столицах, с самого начала знали не хуже, чем в Москве, о том, сколь вольготные условия были созданы в Грузии для тех, кто воевал в Чечне на стороне Хаттаба и Басаева. Знали, что грузинская журналистика, включая официальную, сочувствовала боевикам – чем это было для них не приглашение к общему танцу? Знали, что в грузинских госпиталях раненые боевики проходили лечение и снова возвращались в Чечню, что официальные власти поддерживали прямые контакты с полевыми командирами и их представителями, что, отрицая наличие у себя боевиков, грузинские руководители прикрывали их тыловое обеспечение, что через Грузию поддерживались связи боевиков с международными террористическими центрами, проходили маршруты переправки в Чечню террористов из арабских стран, велось финансирование военной и диверсионной деятельности против России – словом, знали, что Грузия вполне заслуженно была отнесена А. Масхадовым к числу «самых дружественных государств». Да и как не знать этого, когда дело дошло до публичного признания грузинским руководством совместной спецоперации с отрядом боевиков – она повлекла немалые жертвы среди мирных жителей.

И все-таки, особенно с американской стороны, Россию упрекают в «неблагодарстве», предлагают вести себя «сочувственно и терпеливо», ибо нам «противостоит маленькая республика с микроскопической армией». Эти советы и упреки выводят на известную тему об американской военной операции в Гренаде в 1983 году, о генерале Норьеге, о Никарагуа и пр. и пр. (Во сколько десятков раз гренадцев меньше, чем грузин?).

Но разговор о двойных стандартах бесплоден, ибо нынешняя международная система не в состоянии обойтись без них. Важнее другое: американские специалисты рекомендуют нам вежливое обращение с их любимцами в СНГ даже тогда, когда политика этих любимцев – нет, не агрессивна (чего бы не хватало!) – криклива, задириста и чревата ненадуманными потерями для безопасности РФ. Между тем дело не в одной маленькой стране. «Терпеливое» отношение к крайности, какую явила собой линия Э. А. Шеварднадзе в Панкиси, поощрила бы на новые пренебрежения Россией со стороны других ее недоброжелателей в СНГ.

Независимость от России, но не от США

Есть плоскость, объединяющая десятки разномастных национализмов противоборством с бывшей метрополией. Это еще один крупный фактор, возникший в результате распада СССР и работающий против РФ. Самоидентификация любой страны СНГ понимается националистами как независимость от России. Напротив, ряд стран СНГ отличает нескрываемое стремление добыть покровительство США и западноевропейских стран, неизбежно предполагающее зависимость от них. Национальное «Я» должно взять и держать дистанцию от «Я» советского. На практике это означает, что национальная идея, положенная в основу независимых государств, приобретает наглядность, получает обоснование и развитие более всего через антироссийскую риторику и демонстрацию готовности идти на столкновения с РФ.

Россия проявила удивительное долготерпение перед лицом недружественной пропаганды, которой увлекались временами государственные деятели многих стран СНГ. Но, может быть, это тоже проявление слабости? Факт, например, что информационные службы, посольства, журналисты стран СНГ располагают весьма широкими возможностями в российских СМИ. Обратное направление – информационный поток из РФ в страны СНГ, где поначалу сильными позициями обладало российское телевидение, – все более сужается. Безответными во многих ситуациях остаются и конкретные недружественные шаги.

Что-то похожее на ответную реакцию с российской стороны прозвучало, наконец, в недавнем случае с Туркменистаном. Российским гражданам там предложено, по сути, принять туркменское гражданство или покинуть страну. После того как во имя новой национальной идеи переписана история Туркменистана, очищением от всего русского деформирована ее культура, России отказывают в праве присутствовать в стране на самом обычном, нормальном уровне – на уровне человеческих отношений.

Сложности, связанные с националистическими настроениями, возникают в отношениях РФ со всеми странами СНГ. Насколько, казалось бы, смешон и несуразен антироссийский акцент белорусского национализма, но и он временами дает о себе знать.

Националистический фон на постсоветском пространстве должен бы вызывать особую озабоченность России, поскольку он напрямую влияет на условия бытия 20 миллионов наших соотечественников. Но антироссийские настроения только подстегиваются тем безразличием, с которым встречают в РФ своих соотечественников, вытесняемых из стран СНГ. Факт таков, что и в этом вопросе РФ оказывается

Феликс Станевский

слабосильной и нерешительной неумехой. Нам бы поучиться у США. Но это – не единственная область, где для успеха в СНГ нам стоило бы перенять западный опыт.

Нельзя ли все же добавить оптимизма?

Не оспаривая необходимости в саммитах СНГ, в заседаниях его многочисленных структур, смею утверждать, что до сих пор на приоритетном для нас направлении акценты расставлены ошибочно. Возможности России на постсоветском пространстве существенны. Они немаловажны в экономике, весьма значительны в сфере культуры и науки, но более всего связаны с широко распространенными в народной среде пророссийскими настроениями. Между тем РФ сосредоточилась на работе в официальных кругах – там, где перспективы успеха сомнительны. Российские интересы в СНГ могут быть защищены только в том случае, если политические элиты будут испытывать постоянное давление снизу в сторону дружественных связей с Россией. Проблема в том, что пророссийские настроения зачастую не находят политического выражения.

Равным образом показательно, что и антиамериканские настроения, несмотря на их рост в СНГ, как и повсюду в мире, также не отразились на политическом уровне, т. е. не привели к ослаблению сил, ориентирующихся на Соединенные Штаты. Причин несколько. Одна из них та, что в большинстве государств СНГ свобода политического выбора или затруднена, или отсутствует напрочь, и выбор полностью определяется властями. Другая причина – в высоком уровне мастерства, с которым Запад работает в государствах СНГ: он позволяет себе и оказывать поддержку авторитарным, диктаторским режимам, и выступать в защиту прав человека. Одновременно.

У нас все ладно с безразборчивой поддержкой правящих режимов, даже когда нас о том не просят, и неладно с защитой прав человека, даже когда речь идет о соотечественниках. Насколько американцы мастера политических технологий, настолько мы – неучи. До сих пор безотказно в антироссийском ключе работает апелляция в странах СНГ к патриотизму. Упрек в непатриотических намерениях звучит как приговор, затрудняющий формирование политических организаций, ориентирующихся на дружественные отношения с Россией.

Только на первый взгляд парадоксально, что Россия более любой западной страны заинтересована ныне в максимально широкой, подлинной защите прав человека в СНГ. Свободное волеизъявление людей дало бы мощный стимул сближению стран СНГ с Россией, как о том говорят опросы общественного мнения. То, что считается ностальгией по СССР, есть в большой мере искренняя человеческая заин-

тересованность в восстановлении неоправданно порушенных связей с Россией. Проблема в том, что РФ не умеет работать в области прав человека, не знает, как использовать свои информационные возможности, как выигрышно представить образ России в странах СНГ. Это ныне едва ли не решающие темы, но ими никто не занимается. Иначе говоря, проблема в отсутствии политической воли даже там, где есть объективные предпосылки успеха. С российской стороны должна проявляться солидарность с пророссийскими силами. Между тем политические партии РФ, общественное мнение довольно равнодушны к друзьям, а власти, случалось в прошлом, и просто предавали их.

О том, всегда ли первична материя, и что следует из сомнения на сей счет

Наверное, по марксистской инерции считается, что перспективы СНГ создаются в первую очередь в экономической области: бытие определяет сознание. В общем плане определяет, но далеко не во всякой обстановке и не во все времена. К некоторым руководителям стран СНГ более подходит ныне русская пословица: «Как волка ни корми, он все в лес глядит».

Большинство стран СНГ экономически связаны с РФ теснее, чем с США, в хозяйственном отношении зависят от России намного более, чем от Евросоюза. Целый ряд государств СНГ решают свои социальные проблемы за счет эмиграции в Россию. Очевидно, что неудачи с многочисленными проектами экономической интеграции СНГ объясняются преимущественно политическими причинами. Более того, в условиях политического противоборства, резких расхождений во внешней ориентации между элитами потерпят крах любые устремления к экономическому объединению. Разумеется, быстрый экономический подъем России укрепил бы ее притягательность, поощрил интеграционные процессы. Но удвоения ВВП в течение ближайшего десятилетия недостаточно для того, чтобы сломать политическое противодействие сближению с Россией. Мощь американской сверхдержавы, блеск достижений ЕС будут манить едва ли многим менее нынешнего: в обозримом будущем у РФ нет шансов выйти на уровень США или Евросоюза. То есть препятствия к созданию Содружества лежат преимущественно в политической плоскости, их и предстояло бы устранять в первую очередь.

Одно время у нас было принято записывать проявления центробежной тенденции в СНГ на счет МИДа России: «президент старается, но МИД слабо ему помогает». Между тем на Смоленской площади не решат задачи вместо распущенного Минсодружества, вместо Миннаца, Минфина, Минобороны, МВД, Минэкономики, МПС и

Феликс Станевский

Минтранспорта, Минобразования и Академии наук, РАО ЕЭС и Газпрома. Назначенный координатором еще при Б. Н. Ельцине, МИД годы потратил на то, чтобы добиться хотя бы приблизительного согласования действий нашего госаппарата. Беда в том, что по странам СНГ все считают себя знатоками: один «там прожил полжизни», у второго там друзья, третий занимает руководящий пост и потому внутренне убежден, что знание страны прилагается к начальственному креслу. С западными государствами проявляется осмотрительность, в то время как отношения со странами СНГ, куда более сложные, страдают от бесконечной самодеятельности высокопоставленных «знатоков».

Не уверен, что нынешний уровень государственной дисциплины достаточен, чтобы заставить ведомства, регионы, отдельных государственных деятелей, мэрии крупных городов жестко следовать инструкциям МИДа РФ как координатора. Но без этого и говорить нечего о политической работе в СНГ. К тому же с приходом во власть России людей, малоопытных в международных делах, крупный вред нанесло то представление о дипломатии, будто вся она ограничивается методами задабривания и улыбок. Это прекраснотушие было одной из главных причин безответных нападков на РФ и ускорения отхода от нее. Дело поправляется, но медленно.

Ничего не получится без жесткого противодействия спецслужбам стран СНГ. Свидетельства их беспрепятственной деятельности на территории РФ не раз приходилось получать и российским телезрителям. В коридоры власти имеют доступ, а то и прямо сидят в высших российских кабинетах лоббисты интересов государственных элит отдельных стран СНГ.

Короче, картина пока что неприглядная. Особенно с таким добавлением: политика на пространстве СНГ тогда станет приоритетной, когда будет хорошо финансироваться. Такова реальность.

Здравые оценки нелегкой ситуации сродни пессимизму. Но нас поддерживает не только надежда, стойкая как оловянный солдатик. Опора России – тот оптимизм действий, который непременно должен следовать за пессимистическим анализом.

Сергей Кортунов

**КАЛИНИНГРАД: МЕГАПРОЕКТ
ДЛЯ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ**

В начале XXI века проблема Калининградской области (КО) стала одной из первоочередных в комплексе отношений между Россией и объединяющейся Европой, по-своему отражая процессы глобализации и представления различных международных субъектов о роли и месте России в этих процессах. И в предстоящие годы ее актуальность, вероятно, будет нарастать. Ведь ни в 2002, ни в 2003 годах в ходе встреч на высшем уровне между Россией и Евросоюзом никакого прорыва не произошло. Главные проблемы остались в тени, а калининградская проблематика в целом, которая активно использовалась рядом российских политиков исключительно в риторических целях, похоже, вновь оказалась в информационном вакууме.

Речь, разумеется, идет не только и не столько о необходимости окончательного решения находящегося на слуху транзитного вопроса. Нет сомнений, что основные компромиссы здесь уже почти найдены. Главное же – прийти к единому пониманию роли и места Калининградской области в процессе интеграции России в общеевропейское пространство, которая заявлена в качестве важнейшей совместной цели и России, и Евросоюза (ЕС).

В условиях публично декларированного партнерства между Россией и Евросоюзом урегулирование политических, правовых и экономических проблем КО, возникающих в связи с расширением ЕС, имеет особое значение. Это урегулирование приобретает функцию безошибочного и ясного индикатора готовности обеих сторон – России и ЕС – перевести совместные политические заявления о партнерстве в плоскость реальных практических шагов. При этом решение возникших остро международно-правовых вопросов (включая технические, например, визовый) является не самоцелью, а лишь предпосылкой к формированию условий для ускоренного экономического развития КО как региона сотрудничества России и ЕС в XXI веке. По мнению Президента РФ В. В. Путина, комплексное решение проблемы жизнеобеспечения КО необходимо найти до фактического расширения ЕС. Он подчеркнул, что достижение взаимоприемлемого компромисса по проблеме КО станет «проверкой качества нашего стратегического партнерства с ЕС»¹.

¹ www.strana.ru. 5 июня 2002.

Сергей Кортунов

Урегулирование проблем КО в связи с расширением ЕС не может носить одностороннего характера, быть исключительно «российским» или «европейским». Оно может иметь лишь международное измерение, что предполагает гармонизацию трех групп интересов: общефедеральных, региональных и общеевропейских. Это, в свою очередь, предполагает, что развитие КО, ее региональные интересы должны быть органически встроены как в федеральную (российскую) экономическую стратегию развития, так и в стратегию ЕС. Причем обе эти стратегии должны быть внятно изложены и состыкованы между собой.

Основными базовыми компонентами российского подхода к решению проблем КО являются следующие: Россия позитивно относится к расширению ЕС, которое создает дополнительные возможности для взаимовыгодного сотрудничества; она провозгласила в качестве **главного приоритета** своего развития движение в Европу, формирование Большой Европы с ее участием, интеграцию страны в евроатлантическое экономическое пространство; при решении возникающих вопросов должна быть полностью исключена опасность ослабления роли и значения КО как неотъемлемой части Российской Федерации, обеспечено сохранение области в российском культурном пространстве; в то же время должна быть предотвращена и угроза хозяйственной и политической изоляции КО; КО должна стать российским пилотным регионом сотрудничества с ЕС, соединительным звеном в интеграционном сближении России и объединяющейся Европы. В этой связи Россия рассматривает КО как особый район и создает для него особые экономические условия; Россия не претендует на особые для себя условия интеграции, но свои национальные интересы намерена отстаивать твердо.

«Мы за развитие отношений с Евросоюзом, – подчеркнул В. В. Путин, – мы приветствуем, кстати говоря, расширение Евросоюза, потому что Евросоюз в целом – это наш основной торгово-экономический партнер. Мы сами часть Европы. И очень рассчитываем, что расширение Евросоюза приведет к дальнейшему углублению нашего сотрудничества с нашими партнерами в Европе – как в Восточной, так и в Западной и Центральной. Вместе с тем мы, конечно, никогда не согласимся с решениями, которые, по сути, разорвали суверенную российскую территорию. А введение каких-то особых режимов для Калининграда, безусловно, приведет к таким последствиям»². Главными элементами стратегии ЕС, насколько можно судить по его докладам и исследованиям, а также по публичным заявлениям политического руководства, являются следующие:

² www.strana.ru. 25 июня 2002.

расширение ЕС носит характер объективного процесса, который не ограничен ни во времени, ни в пространстве. Это подразумевает, что и Россия со всеми ее «азиатскими» частями рано или поздно станет частью евроатлантического политического, правового и экономического пространства; ЕС не намерен чинить России искусственных препятствий для интеграции в свои структуры, но и особых условий для нее создавать не будет; ЕС рассматривает КО как неотъемлемую часть РФ; вопрос о «суверенизации» КО закрыт раз и навсегда; в определении политики по отношению КО как субъекта РФ ЕС не намерен отходить от общих правил и процедур, установленных для государств, не входящих в его «зону».

При необходимости эти общие представления о политике России и ЕС могут быть дополнены. Однако даже вышесказанного достаточно для вывода о том, что в стратегических подходах России и ЕС больше совпадающих, чем взаимоисключающих позиций. Это касается и политических, и правовых, и экономических аспектов взаимодействия России и расширяющегося Евросоюза.

Вместе с тем расширение ЕС на восток обуславливает ряд новых внешних проблем развития КО. Среди них – транспортная, энергетическая, таможенная. С предстоящим вступлением Польши и Литвы в ЕС под вопросом оказываются нынешние условия приграничного сотрудничества, режим взаимных поездок граждан, условия транзита российских грузов, нынешние взаимовыгодные довольно тесные связи между КО и соседними регионами. Для решения этих новых проблем необходимы радикальные и нетривиальные меры, которые, однако, в полной мере отражали бы интересы Российской Федерации. В этой связи магистральным направлением является развитие области как региона сотрудничества РФ и ЕС при одновременном упрочении внутренней базы регионального развития и повышении роли области в экономике страны, особенно – в обслуживании ее внешнеэкономических связей.

Стратегия сочетания интересов

Существуют две противоположные точки зрения в вопросе о том, кто должен проявить инициативу в урегулировании политических проблем между Россией и ЕС. Одна из них, российская, состоит в том, что решать эти проблемы должен ЕС, коль скоро он их и создает в процессе своего расширения. Например, известный политолог Г. Павловский считает, что «проблему создает не Россия. Это очень важный момент, потому что в Европе все время пытаются изобразить, что мы создаем какую-то проблему. Не Россия расширяется – расширяется Евросоюз, и, соответственно, именно он берет на себя тем самым из-

Сергей Кортунов

держки, в том числе и политические, в связи с этим расширением и возникающими в связи с этим проблемами»³.

Еще более резкую позицию занимает по этому поводу депутат В. Алкснис: «Калининградская область – российская территория, и не мы должны подстраиваться под интересы Евросоюза, а Евросоюз должен соизмерять свои амбиции с нашими законными интересами, национальными интересами России в этом регионе... Мы не обороняющаяся сторона, а наступающая. У нас – активная наступательная политика». И далее, по поводу КО: «Это своего рода болевая точка на карте Европы. И сегодня, когда регион принадлежит России, если ЕС и НАТО не прислушаются к нашей озабоченности его судьбой, он превратится из региона, способного осуществлять взаимосвязь России с Европой, в “непотопляемый авианосец”. России придется резко усилить здесь военное присутствие, размещать оружие, включая ядерное, и это создаст серьезные проблемы для некоторых господ из Евросоюза и Североатлантического альянса. Поэтому данные группировки должны учесть национальные интересы России в этом регионе и с пониманием отнестись к ее предложениям»⁴.

Другая точка зрения, принадлежащая некоторым представителям политического руководства ЕС, состоит в том, что, напротив, ЕС следует продолжать расширяться, не обращая внимания на Россию и ее КО⁵.

Оба эти подхода отражают стереотипы старого мышления и ни к чему хорошему, кроме «холодной конфронтации», привести не могут. Главное же в том, что, если игнорировать интересы другой стороны, возникшие проблемы никогда решены не будут. Такое решение возможно только при встречном движении в направлении учета интересов партнера. Как справедливо говорится в докладе Кильской международной целевой группы экспертов по Калининграду, наилучшей стратегией будет «разделение ответственности» между ЕС и РФ⁶. Во главу угла поэтому должна быть поставлена стратегия сочетания региональных, общероссийских и международных интересов. Только при таком подходе заработает концепция развития КО в качестве «пилотного» региона сотрудничества России и ЕС, в котором отработывались бы новейшие экономические и внешнеэкономические идеи и технологии сотрудничества и взаимодействия в рамках процесса интегрирующейся Европы.

³ См., например: интервью Г. Павловского, www.strana.ru. 29 мая 2002.

⁴ Независимая газета. 2000. 13 марта.

⁵ См., например: документ Европейской Комиссии «Сотрудничество ЕС и России по Калининграду: 2002 год и далее (23 мая 2002 г.)».

⁶ В фокусе – Калининград: Политические рекомендации с точки зрения разрешения проблем. Киль, 2002. С. 9.

Для начала, разумеется, следует эти интересы четко сформулировать, что до сих пор не сделано.

Как это видно из хода реализации программ развития области, федеральный центр (ФЦ) еще не определил, какие функции должна выполнять область в общероссийском разделении труда, насколько она может обеспечивать внешнеэкономические связи страны, какие меры следует предпринять для ее развития. При этом у Москвы нет ни геополитического понимания роли КО, ни долгосрочной экономической стратегии, ни четких военных интересов. Общих интересов у ЕС также не просматривается. Есть интересы Германии, Польши, Литвы. Интересы КО не могут быть сформулированы в полной мере, поскольку в области нет единой и сплоченной элиты. На сегодняшний день поэтому можно говорить об общероссийских, региональных и международных интересах самого общего характера.

Например, очевидно, что **общероссийские интересы** в регионе не могут быть сведены лишь к военно-стратегическому измерению. На такой основе сейчас трудно построить экономическое процветание области, окруженной зарубежными соседями. К числу коренных и не подвергаемых сомнению государственных интересов относится сохранение области в составе Российской Федерации, в том числе в общероссийском экономическом пространстве. Любые идеи ее обособления, в том числе экономического, контрпродуктивны. Это является аксиомой, условием любых обсуждений перспектив регионального развития. В то же время модель социально-экономического развития КО, привлекательная для Европы, в России до сих пор не отработана. ЕС же в качестве приоритетных задач во взаимодействии с КО ставит решение проблем здравоохранения, коммунального хозяйства, экологии, борьбы с преступностью, развития демократии и местного самоуправления, прозрачного малого и среднего бизнеса, способного интегрироваться в европейскую экономику и рынок. Уровень развития области в этих сферах считается явно недостаточным для полноценного участия в общеевропейских процессах. Формат Особой экономической зоны (ОЭЗ), установленной Россией для стимулирования хозяйственных отношений области со странами ЕС, оценивается последним как непродуктивный и даже, возможно, несовместимый с условиями ВТО.

Региональные интересы в общем виде заключаются прежде всего в повышении уровня жизни населения. А это может быть достигнуто только за счет ускоренного социально-экономического развития области. Имеющиеся для этого предпосылки пока остаются потенциальными. Для их использования региональных ресурсов недостаточно. Необходимо привлечение общероссийских и зарубежных инвестиций, технологий, потоков товаров и услуг. По подсчетам Института эконо-

Сергей Кортунов

мики РАН, чтобы КО удалось хотя бы приблизиться по уровню экономики к уровню стран ЕЭС, необходимо вложить в нее до 2010 года 36 млрд. долл.⁷ Данный объем капиталовложений в обозримом будущем не может быть обеспечен за счет федерального бюджета, а иностранные инвестиции за последние десять лет не превышали 65 млн. долл.

Диспропорции в экономическом развитии КО и Польши и Литвы начали стремительно нарастать с 2000 года, когда странам – кандидатам на вступление в ЕС был обеспечен доступ к новым специальным программам Евросоюза – САПАРД и ИСПА, помимо программы ФАРЕ⁸. Если суммировать всю помощь по трем программам, то ежегодно с момента вступления в ЕС в Польшу будет поступать до 950 млн. евро, а в Литву – до 135 млн.

В советское время КО в качестве приоритетных отраслей развивала машиностроение, целлюлозно-бумажную, пищевую (рыбную) промышленность, добычу и обработку янтаря. Ни в одной из этих отраслей, за исключением, быть может, лишь последней, область не является лидером ни на европейском, ни даже на российском рынках и никогда не будет конкурентоспособной. Сильно преувеличена администрацией области роль Калининграда как единственного незамерзающего порта и морского транспортного узла на Балтике. Область ориентируется в основном на Москву и практически не взаимодействует ни со странами СНГ, ни даже с регионами Северо-Запада России, уже не говоря о других регионах (т. е. она не включена в российскую систему разделения труда).

Углубляющаяся асимметрия в развитии области и соседних с ней стран может привести в результате к дальнейшему падению инвестиционной привлекательности региона и к другим негативным последствиям. По этой причине, по мнению руководства КО, в ней должны быть применены особые меры финансовой и технической помощи, которые бы реально помогли облегчить последствия ее пребывания в положении анклава и уменьшить растущий социально-экономический разрыв между ней и ближайшими соседями. Кроме того, России следовало бы добиваться распространения на КО вышеупомянутых программ Евросоюза.

Международные интересы (точнее, интересы стран ЕС) имеют два основных аспекта. С одной стороны, это недопущение возникновения внутри ЕС очага экономической, социальной, экологической и в конечном счете политической напряженности, с другой – использо-

⁷ Независимая газета. 2001. 20 марта.

⁸ САПАРД, ИСПА, ФАРЕ (PHARE): Программы технического содействия Польше и Венгрии в проведении экономической реформы (1989 год), которые в дальнейшем были распространены на другие государства Центральной и Восточной Европы и Балтии.

вание области как связующего звена в экономических связях с Россией (гораздо меньшее значение имеет региональный рынок вследствие его незначительной емкости). Модель взаимодействия между Россией и Евросоюзом в представлении его членов вовсе не предусматривает быструю и полную интеграцию РФ в ЕС, а предполагает формирование особой системы между ними, внутреннего единства которой не следует переоценивать. Например, глава Еврокомиссии Романо Проди в мае 2002 года заявил, что вступлению России в Евросоюз препятствует... огромная территория нашей страны: «Россия основополагающая составная часть Европы, но ее размеры в случае вступления в ЕС изменили бы природу самого Евросоюза. Поэтому наша миссия заключается в том, чтобы осуществить то, что возможно». По его словам, ЕС занимает «дружественную, лояльную, но одновременно реалистичную позицию по отношению к России; пока трудно говорить о перспективах каких-то общих институтов России и ЕС. И, кроме того, Россия пока не готова к вступлению в Евросоюз»⁹.

Стратегия ЕС в отношении КО состоит из следующих основных компонентов.

- Распространение на область технических норм и стандартов ЕС.
- Приведение правового режима области в соответствие с правовым режимом ЕС.
- Формирование на территории области прозрачного транспортного пространства.
- Включение энергосистемы области, подаваемой в основном из «материнской» России, в энергосистему Европы.
- Разграничение зон хозяйственного ведения природными ресурсами, прежде всего промысловых зон рыболовства.
- Снижение социального напряжения на границах ЕС.
- Включение КО в Европейское информационное пространство.

Эти мероприятия должны привести в долгосрочной перспективе к превращению области в транслятор западных технологий в Россию, с одной стороны, и в еще один регион Европы (концепция ЕС исходит из того, что в XXI веке будет не «Европа стран», а «Европа регионов»). Таким образом, область будет постепенно поглощаться ЕС, растворяясь в «еврорегионах» и «транспортных коридорах».

Очевидно, что стратегия ЕС в отношении КО более проработана, чем стратегия России. ЕС готов финансировать (и уже это делает) мероприятия, входящие в эту стратегию. Создан организационный механизм ее реализации. В целом позиции ЕС в плане активного формирования будущего области выглядят более сильными, чем позиции России.

Вместе с тем на данном этапе развития европейской и мировой по-

⁹ Независимая газета. 2002. 30 мая.

Сергей Кортунов

литики глубокого и массивованного подключения ЕС к развитию области ожидать, вероятно, не стоит. Страны ЕС, крупные частные инвесторы находятся в режиме ожидания. (В частности, содержание программы ТАСИС в отношении КО свидетельствует об ее использовании лишь для мониторинга ситуации и формирования европейского лобби в области). Кроме того, у них имеются рычаги «огораживания» территории области таможенными и пограничными барьерами, которыми они могут в любой момент воспользоваться.

Калининградский сепаратизм: миф или реальность?

Одной из главных благоприятных предпосылок для дальнейшего развития политических связей между Россией и ЕС является то, что и ЕС в целом, и все входящие в него страны на официальном уровне не имеют территориальных претензий к России. КО безоговорочно признается неотъемлемой частью Российской Федерации. Такой же позиции по отношению к Калининграду придерживаются и соседи области – будущие члены ЕС – Польша и Литва¹⁰.

Характерно, что «радикальные» варианты решения, нацеленные на отрыв КО от России, предлагаются в основном российскими политиками. Одним из них является вариант ассоциации КО с ЕС, создания общего рынка, когда ликвидируются барьеры не только во взаимной торговле, но и для перемещения рабочей силы и капитала, разрешается использование «евро» на территории КО и т. д. Такого рода модель не может быть реализована без пересмотра нынешнего политико-правового статуса КО, что, в свою очередь, привело бы к ее обособлению от основной части РФ. Политическая неприемлемость такого варианта для России признается ЕС. В послании Комитета ЕС Совету министров ЕС «ЕС и Калининградская область» указывается: «Это повлекло бы за собой целый ряд политических и правовых вопросов помимо того факта, что Россия вряд ли предоставит Калининграду необходимую степень автономности»¹¹.

¹⁰ После передачи на основе решений Потсдамской (Берлинской) конференции (17 июля – 2 августа 1946 г.) Польше и СССР части земель, принадлежавших ранее Германии, 7 апреля 1946 г. в составе Российской Федерации была образована Кенигсбергская область, в июле того же года переименованная в Калининградскую область. Нерушимость сложившихся границ подтверждена международными договорами СССР, в том числе с ФРГ (одним из них является Договор «2+4», подписанный 12 сентября 1990 г. СССР, США, Великобританией, Францией, ФРГ и ГДР). После распада СССР его правопреемником стала Российская Федерация, что признано мировым сообществом. Поэтому сохраняется действие всех заключенных СССР договоров, в том числе затрагивающих вопросы о КО.

¹¹ Цит. по: *Клемешев А. П., Козлов С. Д., Федоров Г. М.* Остров сотрудничества. Калининград, 2002. С. 124.

Другой, еще более радикальный вариант предлагают ряд «либерально» настроенных экспертов – «продать область Германии, пойти на сближение с ней»¹². Правы авторы монографии «Остров сотрудничества», когда они пишут: «Здесь остается только спросить, будет ли продажа, как предлагает автор, осуществляться вместе с калининградцами, и если да, то во сколько евро оценивается один житель области?»¹³.

Предложение, выдвигаемое некоторыми, близкими к правозащитным, кругами Европы и США, состоит в том, чтобы решить судьбу исключительно 1 млн калининградцев, не обращая внимания на проблему интеграции КО в ЕС в целом. Такое решение вопроса немедленно превратит КО в «резервацию» с гуманитарной точки зрения и в депрессивную территорию – с экономической. Поэтому при всей «гуманитарной» видимости этот вариант будет иметь прямо противоположные результаты.

Одновременно сохраняется опасность «ползучего реванша» со стороны Германии. «Несмотря на то что официальная линия ФРГ в отношении области подчеркнута корректна и исходит из признания этого региона неотъемлемой частью России, – отмечается в Доктрине развития Северо-Запада России Центра стратегических разработок, – проводится долгосрочная стратегия регерманизации этой территории. Администрация области, ее органы власти в целом занимают позицию невмешательства в “муниципальные инициативы”, однако в ряде случаев поддерживают такую политику. Они не противодействуют попыткам распространения идеи “исторической принадлежности” и усилению немецкого этнокультурного присутствия. При этом экономическое взаимодействие с Германией имеет тенденцию к снижению. Фактически разрывается взаимоувязка экономического и культурного сотрудничества, которая была центральным звеном политики “открытия” области для мира»¹⁴.

Одной из неофициальных концепций Германии, наиболее известных и комплексных, является создание «Ганзейского региона Балтика» с включением в него трех прибалтийских государств и «Еврорегиона Кенигсберг». Главная цель концепции – создание в ближайшие годы таких политических, экономических и юридических условий, которые позволят поставить вопрос о приеме в члены ЕС не только Литвы, Латвии и Эстонии, но и «Еврорегиона Кенигсберг». При этом участие России никоим образом не упоминается. Видимо, предполагается, что с помощью экономического развития под эгидой ФРГ удастся создать такие политические условия, в которых «Еврорегион

¹² Нартов Н. А. Геополитика: Учебник. М., 2002. С. 247.

¹³ Остров сотрудничества. С. 124.

¹⁴ Доктрина развития Северо-Запада России. М., 2001. С.19.

Сергей Кортунов

Кенигсберг» будет иметь достаточную в юридическом плане автономность от России, чтобы самостоятельно решить вопрос о вступлении в ЕС. Причем свой автономный статус регион должен развить по согласованию с Правительством РФ. Внутриполитическое и экономическое развитие должно происходить параллельно с балтийскими государствами. Регион являлся бы своего рода мостом между немцами и русскими. Не исключается возможность продолжения поселения в регионе «русских немцев», но в целом он должен развиваться как русский «Еврорегион Кенигсберг». В результате могло бы быть создано совершенно новое образование – мультикультурное европейское общество с использованием правовых норм режима особой экономической зоны.

Территория России при этом стала бы лишь рынком сбыта произведенной в «Ганзейском регионе Балтика» продукции и поставщиком сырья из северных регионов. Для подслащивания пилюли ФРГ может предложить России определенную материальную компенсацию. Предполагается, что прибалтийские государства и Польша полностью разделяют основную направленность данной концепции не только из стремления выдвинуть Россию из региона, но и в надежде добиться от России уступок по собственным территориальным требованиям.

Хотя эта концепция, повторим, и не является официальной, недооценивать влияние кругов, которые ее выдвигают и поддерживают в ФРГ нельзя. Эти круги придерживаются мнения, что возвращение области в стратегической перспективе в зону немецкого влияния является вопросом времени, и развитие ситуации в условиях фактического бездействия ФЦ приведет к «органичному решению», предполагающему в конечном итоге включение механизма реституции в широком понимании этого термина¹⁵. Этим некоторые эксперты и объясняют отсутствие на данном этапе заинтересованности немцев (и европейцев в целом) в развитии области, в осуществлении инвестиций. Изменение этого положения, смена позиции Запада возможна только при появлении вразумительной и ответственной стратегии России. Таким образом, единственным способом противостоять подобного рода планам является активная работа ФЦ в КО, а также России с ЕС по созданию условий для динамичного развития области в качестве субъекта РФ и вместе с тем объекта хозяйственной деятельности Евросоюза.

¹⁵ Имеется международный опыт совместного управления территориями (кондоминиумы, сервитуты, аренда и государственные территории общего пользования). Государственными территориями общего пользования являются, например, острова Шпицберген и Медвежий.

Некоторые литовские политики действуют еще решительнее немецких. На прошедшей недавно в Вильнюсе международной конференции, организованной при содействии сейма Литвы, под характерным названием «Нерешенные проблемы Кенигсбергского края», Калининград называли даже не Кенигсбергом, а Каралячюсом, а всю территорию этого российского региона – не иначе, как Малой Литвой. На форуме американскими литовцами была роздана изданная в США «Энциклопедия Малой Литвы», в которой КО обозначена как «Каралячюсский край Литвы, оккупированный Россией», как «этническая земля балтов, на которой литовцы имеют интересы исторического наследия». В Вильнюсе была предложена и конкретная схема «деколонизации» Калининграда, т. е. отторжения КО от России.

По мнению представителя латвийской организации «Единство Балтии» Георгса Багатиса, президенты балтийских стран должны выступить с совместным заявлением, признающим факт оккупации Россией «Кенигсбергского края», и вынести его на рассмотрение ООН. Затем нужно переселить литовцев, проживающих в России, на территорию области и в конце концов признать, что решения Потсдамской конференции закрепляли право нашей страны лишь на временное управление КО¹⁶.

Носителем калининградского сепаратизма является сравнительно немногочисленная Балтийская республиканская партия (БРП) во главе с ее председателем С. Пасько. Исходной политической позицией БРП является констатация неспособности областных властей и ФЦ «предложить адекватные и кардинальные решения проблемы развития этого эксклавного российского региона в меняющихся геополитических условиях».

Для начала С. Пасько предлагает создать в регионе Балтийскую республику, которая находилась бы в составе России на правах ее ассоциированного члена и одновременно интегрировалась в Евросоюз как субъект международного права. При этом каждый калининградец после 2003 года имел бы двойное гражданство – российское и Евросоюза. С. Пасько предлагает заключить новый договор о разграничении предметов ведения между ФЦ и КО.

В БРП считают, что их время придет в 2004–2005 годах, когда Литва и Польша станут членами ЕС и уровень жизни в КО резко упадет. Тогда, по мнению С. Пасько, можно провести референдум о суверенитете КО. (Согласно российской Конституции, федеральное устройство и территория РФ находятся в ведении РФ, а вовсе не субъекта РФ, а «статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ»). Так что если и может иметь вес в этом вопросе

¹⁶ Коммерсантъ. 2002. 18 марта; Независимая газета. 2002. 28 февр.

Сергей Кортунов

референдум, то только общероссийский). На вопрос о том, что он будет делать, если ему не позволят провести референдум, С. Пасько ответил: «Я обращусь в Конституционный суд России. Если не добьюсь справедливости, будут искать ее в Международном суде в Страсбурге. Если меня не услышат, возьмусь за оружие»¹⁷.

И по оценкам ФЦ, и по оценкам самих калининградцев, «калининградский сепаратизм» – это миф. Для него нет ни психологических, ни социальных, ни экономических предпосылок¹⁸. Тем не менее среди молодежи (до 28 лет) сепаратистские настроения весьма распространены. По недавнему анонимному опросу общественного мнения за отделение от России высказывается почти 60% жителей КО моложе 28 лет. Во многом – это недоработка ФЦ. По данным губернатора КО В. Егорова, в западном направлении калининградцы передвигаются в 6 раз интенсивнее, чем в восточном. Более 90% молодых людей успели неоднократно посетить Польшу, Литву и Германию, а Россию – ни разу. Дело дошло до того, что представители администрации КО на совещании у премьер-министра РФ М. Касьянова требовали от него создать госпрограмму ознакомления калининградской молодежи с Россией(!)¹⁹. Как считают депутаты областной Думы КО, всплеск антифедеральных настроений в Калининграде может быть вызван политикой ФЦ, направленной на отмену экономической исключительности региона.

В условиях, когда радикальные решения по существу нереалистичны, единственно возможной моделью политического решения проблем КО в свете расширения ЕС является участие КО в тех интеграционных процессах, которые получают развитие в ходе взаимодействия между Россией и ЕС. Это, конечно, лишь первый этап на пути превращения КО в регион сотрудничества между Россией и ЕС. Однако именно эта модель открывает перспективу последующих этапов. При этом КО не становится субъектом международного права. Деятельность областных органов в международных отношениях координируется ФЦ. Область готовит предложения во внешнеэкономической сфере, но окончательное решение принимает ФЦ.

Признав, что КО является одновременно субъектом Российской Федерации и объектом хозяйственной деятельности ЕС, в идеале сле-

¹⁷ Коммерсантъ. 2002. 5 мая; Независимая газета. 2002. 15 мая.

¹⁸ В аналитическом исследовании Фонда им. Ф. Эберга «Россия от Балтики до Тихого океана» (М., 2002) на основе опросов общественного мнения делается вывод о том, что жители области в три-четыре раза чаще идентифицируют себя в качестве «россиян» и «калининградцев», чем в качестве «европейцев». Причем в Кировской области, находящейся в глубине России, процент респондентов с преобладанием европейской идентичности примерно такой же, как и в Калининградской области.

¹⁹ Коммерсантъ. 2002. 8 марта.

дует вести дело к превращению КО в масштабный транснациональный экономический проект. В этих целях для начала необходимо заключить специальное соглашение (договор) между Россией и ЕС о развитии КО как объекта международного сотрудничества. К сожалению, пока страны ЕС не согласились с российскими предложениями о заключении такого договора, считая, что достаточным является развитие отношений в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 года (СПС)²⁰.

Дополнительные предпосылки для развития сотрудничества между Россией и ЕС возникли в последний год после терактов в США 11 сентября 2001 г. и присоединения России к возглавляемой США антитеррористической коалиции. Наши отношения с Западом в целом существенно улучшились. Создан новый Совет Россия – НАТО в форме «двадцатки», Россия признана полноправным членом «большой восьмерки», находится на пороге вступления в ВТО и т. д. Тем не менее в отношениях между Россией и ее западными партнерами сохраняется много неопределенного, что, как представляется, и породило противоречия между Россией и ЕС по вопросам транзита граждан через территорию Литвы, присоединяющейся к Шенгенским соглашениям. В результате визовый вопрос, будучи сам по себе техническим, приобрел политическое значение.

На самом деле главная опасность заключается в том, что связь области с Россией может ослабнуть независимо от намерений ЕС, просто как побочный результат процесса расширения, осуществляемого без учета жизненных интересов России. И на это надо четко указать нашим партнерам: мы не подозреваем вас в злых намерениях, но ваши действия могут привести к нарушению территориальной целостности Российской Федерации. Вы заявляете, что не хотите распада России, – докажите это конкретными действиями.

Реальная угроза – это не отрыв КО от России, а ее превращение в депрессивную территорию. Такое развитие событий и даже возможное отставание в темпах развития от соседних регионов крайне нежелательны как для КО, так и для России в целом. Для ЕС возникновение в центре процветающей Европы кризисного региона, вносящего нежелательную нестабильность, – также не лучший вариант развития событий. Поэтому необходима совместная стратегия **ускоренного экономического развития**. Для этого необходимо определить при-

²⁰ В 2002 году Россия предложила вместо одного соглашения подписать пакет документов по Калининграду, по каждой группе возникающих проблем отдельно. Однако до сих пор ни один документ из предложенного пакета не подписан. Создается впечатление, что ЕС вообще не намерен заключать какие бы то ни было соглашения по КО. В результате возникают проблемы, которых можно было бы избежать, если бы они начали обсуждаться и решаться раньше.

Сергей Кортунов

оритеты экономического развития КО в новых условиях и решить в первую очередь проблемы, относящиеся к базовой инфраструктуре региона: транспорт, телекоммуникации, энергетика.

Чтобы решить проблемы, существующие между ЕС и Россией (в том числе и по Калининграду), Европе надо все-таки раз и навсегда определиться: кем она считает Россию – партнером или источником потенциальной угрозы; дополняющей частью европейского хозяйственного комплекса или возможным опасным конкурентом; частью европейской цивилизации или ее обузой. При этом важны не слова (их хватает и сейчас) – нужны конкретные действия. Если ЕС считает Россию другом и партнером, то зачем отгораживаться от нее всевозможными барьерами, выпуская к себе без визы, к примеру, израильских арабов, которые (при всем к ним уважении) вызывают больше вопросов как источник потенциальной террористической опасности, чем россияне? Зачем раздувать миф о «русской мафии» и потом самим в этот миф верить? Зачем искать в России только плохое и затем с чувством плохо скрываемого превосходства, граничащего с расизмом, расписывать это в средствах массовой информации? Список этих вопросов можно продолжить.

Россия же должна еще раз максимально конкретно изложить свое видение обеспечения будущего области в виде конкретного обязывающего документа и предложить западным партнерам высказаться по каждому из его пунктов. Как говорится в уже упоминавшемся докладе Кильской международной целевой группы, «Создание такой концепции лежит во многом на российских плечах. Но это также и вызов для ЕС, которому необходимо наполнить реальным содержанием лозунг “Европа единая и свободная” в противовес сползанию к идее “Крепость Европа”, которая идет к созданию изолированного и нестабильного внешнего окружения. Политика ЕС по обеспечению мира должна реализовываться через проецирование благополучия и стабильности, а не через простую констатацию того факта, что Калининград является источником бед и социальных болезней, в связи с чем его нужно держать на расстоянии с помощью жесткой политики “ограживания”»²¹.

Международно-правовые аспекты взаимодействия России и Евросоюза

Внимание к КО в рамках отношений РФ–ЕС стало усиливаться с 1999 года. На встрече руководства ЕС в июне 1999 года в Кельне была принята Общая стратегия ЕС по отношению к России. В октябре

²¹ В фокусе – Калининград. С. 10.

1999 года в Хельсинки В. В. Путин обнародовал аналогичную российскую стратегию по отношению к ЕС. В обоих документах КО уделено место как приоритетному региону сотрудничества. 7 декабря 2001 г. Правительство РФ приняло новую **Федеральную целевую программу развития Калининградской области на период до 2010 года**. Обсуждены предложения по содержанию Договора между РФ и ЕС о развитии КО как региона сотрудничества. В Госдуме рассматривается новая редакция Федерального закона «Об особой экономической зоне в Калининградской области». 16 июня 2001 года началась реализация программы ТАСИС по содействию торговле и инвестициям в КО. В апреле 2002 года в Брюсселе премьер-министр РФ М. Касьянов представил Меморандум российского Правительства о жизнеобеспечении КО.

Несмотря на обилие принятых и обсуждаемых документов, на сегодняшний день можно говорить лишь о наличии первичной международно-правовой основы для взаимодействия России и ЕС, которую составляет Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС, вступившее в силу в декабре 1997 года. Именно поэтому российская сторона и ставит вопрос о необходимости заключения специального соглашения (договора) между РФ и ЕС по проблемам развития КО, которое создало бы нормальные условия для социально-экономического развития КО, постепенно становящейся российским анклавом внутри ЕС; способствовало бы сближению РФ и ЕС через апробацию на территории КО новых схем и механизмов сотрудничества, развитию рыночных отношений и трансляции положительного опыта на остальную территорию России; содействовало бы интеграции России в европейское экономическое пространство. В Соглашении должны быть четко сформулированы обязательства РФ, ЕС и совместные обязательства сторон. По мнению калининградских экспертов, оно могло бы включать ряд договоренностей:

- обеспечение беспрепятственной перевозки грузов, в том числе и военного назначения, и пассажиров между областью и остальной территорией России по воде, воздуху и по суше в обоих направлениях при свободе транзита по территориям сопредельных ей стран ЕС;
- упрощенный порядок выдачи виз для граждан стран Шенгенской зоны (при аналогичном режиме посещения этих стран российскими гражданами, проживающими в КО), посещающих КО, а также разрешений на работу;
- объединение квот вылова и зон морского промысла сопредельных с областью стран, вступающих в ЕС, с соответствующими квотами и зонами ЕС без ущерба для рыбного хозяйства области;
- предоставление возможности доступа Калининградской области в программы ЕС и «Северного измерения», направленные на цели

Сергей Кортунов

регионального развития, трансграничного сотрудничества, охраны окружающей среды, здравоохранения и на осуществление культурных, образовательных и научных обменов.

В правовом балансе интересов КО – ФЦ важное значение имеет **Закон РФ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»**, принятый в 1996 г. (До этого с 1991 года в области действовало принятое Правительством РФ «Положение о свободной экономической зоне «Янтарь»»). Смысл создания Особой экономической зоны (ОЭЗ) состоял в формировании компенсационного механизма в виде режима свободной таможенной зоны для стимулирования развития экспортных и импортозамещающих производств.

Оценки эффективности функционирования ОЭЗ в Калининграде и в Москве различны. По мнению калининградских экспертов, введенный в регионе режим ОЭЗ был нестабилен, часто входил в противоречие с федеральными законами. Более того, федеральный центр периодически отменял те или иные положения статуса ОЭЗ. И хотя предусмотренные им льготы большей частью восстанавливались, отсутствие стабильности отрицательно сказывалось и на предпринимательской деятельности, и на инвестиционной активности в регионе. Из-за этого, в частности, не произошло ожидавшегося крупного притока иностранных инвестиций²².

По мнению экспертов Правительства РФ, режим ОЭЗ не оправдал себя прежде всего по вине местных властей. По оценкам Минэкономразвития России, рост экономики КО с 1995 года был ниже общероссийского. Между тем, как подчеркивал министр экономического развития и торговли РФ Г. Греф, на основной территории РФ нет никаких льгот и не действует федеральный Закон «Об Особой экономической зоне»²³. Тем не менее Г. Греф назвал КО одним из трех приоритетных регионов, который, наряду с Северным Кавказом и Приморьем, будет финансироваться федеральным центром. Приоритетными отраслями Греф назвал энергетику, транспорт, рыбную промышленность и судостроение²⁴.

А вот как оценивается ОЭЗ Кильской экспертной группой: «Концепция нынешней экономической политики Калининградской области не обеспечивает крепкой основы для долгосрочного, устойчивого и стабильного роста и находится под угрозой в связи с предстоящим вступлением России в ВТО. Режим особой экономической зоны стимулирует развитие торгово-посреднической деятельности и обслуживания импорта, способствует уклонению от налогообложения и расцвету "серой" экономической активности, но не обеспечивает до-

²² Остров сотрудничества. Калининград. С. 243.

²³ Независимая газета. 2001. 20 марта.

²⁴ Век. 2001. 22 марта.

статочных стимулов для модернизации калининградской промышленной базы, развития импортозамещающих и экспортно ориентированных отраслей в калининградской экономике.

Калининградская экономика представляет из себя “мыльный пузырь”, накачанный федеральными средствами, расходующий значительный объем иностранной валюты. Расширение ЕС может обусловить некоторый дополнительный рост, который главным образом будет основан на дальнейшем раздувании “мыльного пузыря” и использовании все большего количества валюты. Федеральная целевая программа развития Калининградской области (2002–2010) не содержит альтернатив нынешней политики и выдвигает устаревшую идею сохранения автаркического развития Калининграда в плане обеспечения энергоресурсами.

Радикальная альтернатива, подразумевающая полную и быструю интеграцию Калининграда в европейское экономическое пространство, является чисто гипотетической. Ее реализация нанесла бы калининградской экономике непоправимый ущерб, сопровождающийся социально-экономическим шоком, близким к катастрофе. Напротив, концепция пилотного региона обеспечивает реальную альтернативу осторожного и селективного развития между двумя экстремумами – продолжением нынешнего курса или поспешным выталкиванием Калининграда в жесткие условия европейского экономического пространства»²⁵.

Как бы то ни было, закон об ОЭЗ сейчас является единственным юридически закрепленным механизмом, позволяющим учесть внешние условия экономического развития региона в контексте интенсивной интеграции окружающих область иностранных государств в Евросоюз и подготовки России к вступлению в ВТО. Механизм ОЭЗ способствовал быстрой и значительной структурной трансформации региональной экономики. В результате в области в общих чертах сформировалась экономика, ориентированная на открытость, основой функционирования которой стала внешнеэкономическая деятельность. В условиях отмены таможенных пошлин увеличился ввоз в область комплектующих изделий и технологического оборудования, что позволило организовать ряд импортозамещающих и экспортно ориентированных производств. Так, в области сформировались новые отрасли – автомобильная и мебельная, продукция которых конкурентоспособна как на внутреннем, так и на внешнем рынках, нефтедобыча, сборочные производства бытовых приборов и электроники. Образовался значительный сектор малого предпринимательства, существенно возросла роль сферы услуг.

²⁵ В фокусе – Калининград. С. 20.

Сергей Кортунов

Не верно встречающееся утверждение, что закон об ОЭЗ противоречит правилам ВТО, поскольку они вообще, мол, отменяют таможенные барьеры, а не только снижают их. Вместе с тем в КО имеются небезосновательные опасения в отношении того, что вступление России в ВТО, которое повлечет за собой снижение импортных таможенных тарифов для ввозимых в Россию товаров, уменьшит или даже сведет на нет преимущества режима Особой экономической зоны, благодаря которому функционирует значительная часть экономики региона, прежде всего ориентированной на импортозамещающие отрасли промышленности. В этой связи администрация КО и областная Дума подготовили проект нового закона об ОЭЗ (находится на рассмотрении Госдумы), который учитывает изменения экономической ситуации, связанные с расширением ЕС и вступлением России в ВТО. Соответствующие дополнения и изменения предложены в Налоговый и Таможенный кодексы и другие законодательные акты РФ.

Есть точка зрения, что функционирование ОЭЗ привело к созданию «серой экономики», которая не хочет инвестиций и не ждет их. Отчасти это правда (сегодня область находится на 35-м месте среди субъектов РФ по инвестициям). Сами жители области заявляют, что нельзя поручать КО калининградцам. Калининградская элита в силу структуры и характера своего бизнеса не заинтересована в создании на территории области конкурентной среды и в этих обстоятельствах фактически противодействует продвижению на территорию каких-либо проектов и программ, формирующих конкурентную среду. Она фактически, а не декларативно, выступает категорически против проникновения как федеральной власти, так и общефедеральных крупных экономических структур на территорию области. Опираясь на федеральный закон о ОЭЗ в Калининградской области, областная элита эксплуатирует федеральный бюджет через налоговые дотации, составляющие основу экономики ОЭЗ, и Федеральную целевую программу. Курс на «местечковую самостоятельность» калининградской элиты является очевидным тормозом развития области. Все программы должны носить федеральный или международный характер. Нужно внешнее управление, как при банкротстве. Основная трудность состоит в том, что консервировать сложившуюся ситуацию нельзя. Однако, если более закрытый вариант невозможен, открытый вариант развития потребует легализации доходов населения и бизнеса. Поскольку теневая экономика составляет 60–70% от общего объема экономики области, люди не хотят перемен, боясь потерять теневые доходы.

По мнению калининградских экспертов, проблема легализации доходов населения может быть решена путем введения социальных платежей и регрессивной ставки единого социального налога. Смысл регрессивных ставок в сокращении размера социального налога пропорционально уве-

личению размера зарплаты. Кроме того, введение индивидуальных накопительных пенсионных схем будет вынуждать работников самим беспокоиться о том, чтобы зарплата получалась не в конверте, а проходила легально, поскольку от этого зависят их отчисления в будущий пенсионный фонд. Наконец, снижение подоходного налога позволяет легализовать зарплату без ущерба для кармана работника. Здесь нет никаких специальных схем борьбы, а есть создание благоприятного налогового климата и внедрение таких механизмов, которые побуждают работника договариваться с работодателем о легальных вариантах выплаты доходов.

Теперь о позиции ЕС. В общем плане она отражена в Послании Европейской комиссии «ЕС и КО», подготовленном в начале 2002 года Европарламентом. В этом документе сделан вывод, что КО не в состоянии адаптироваться к возникающему экономическому пространству ЕС собственными силами. Сравнительных преимуществ перед соседями у нее не имеется. Только в том случае, если область получит содействие извне для модернизации своей промышленности и развития своей инфраструктуры, она сможет получить выгоду от динамичного развития своих соседей – членов ЕС. Поскольку необходимые инвестиции в достаточном объеме не могут быть вложены ни самой КО, ни ФЦ, помощь призван прежде всего именно ЕС – в правильно понятых собственных интересах.

В этой связи Европарламент призывает Еврокомиссию:

- оказать поддержку Калининградской области при адаптации норм и стандартов ее экспортной продукции к нормам и стандартам ЕС, в особенности в отношении промышленного производства, соответствия экологическим требованиям защиты потребителей;
- проанализировать возможность достижения взаимопонимания с Москвой по будущему характеру Особой экономической зоны, в том числе в плане соответствия нормам ВТО; при этом следовало бы рассмотреть вопрос о том, конвергентен ли и в какой степени характер ОЭЗ российской концепции зоны «экспортно ориентированного производства»²⁶.

В ЕС считают, что Федеральная целевая программа (ФЦП) – это программа не КО, а программа обеспечения интересов ФЦ на территории КО. Надо изменить ее характер: превратить в программу стратегии партнерства ЕС и РФ на территории КО. Поэтому должны быть совместное управление ФЦП и согласованная стратегия. Трудно возражать против такого подхода.

Интеграционные процессы в Европе невозможны без формирования единого правового пространства на континенте. (Это прекрасно понимали, между прочим, еще архитекторы «общеевропейского дома»).

²⁶ Остров сотрудничества. С. 107–108.

Сергей Кортунов

При этом формирование такого пространства по идее должно опережать формирование всех других общих пространств – политического, экономического, военно-технологического и пр.

Серьезное испытание для КО – введение на территории ее соседей стандартов, норм и правил регулирования экономической и социальной жизни, установленных ЕС. Например, требований к безопасной эксплуатации авиационных, железнодорожных и автомобильных транспортных средств, а также европейских экологических стандартов. Исходя из этого, необходимо незамедлительно принять совместное решение о формировании международной группы юристов, которая бы занялась гармонизацией европейских и российских правовых норм.

Шенгенская проблема

Самой неотложной правовой проблемой, международно-правовое решение которой необходимо было найти до фактического и даже формального расширения ЕС, являлась визовая. Когда в ЕС де-юре войдут Польша и Литва, то на их территорию будут распространяться правила Шенгенской зоны, а КО превратится из эксклава в анклав.

Ясно, что исходную жесткую позицию ЕС (подчиняйтесь, мол, общим Шенгенским правилам) Россия принять не могла. Это означало бы размывание ее суверенитета на территории субъекта РФ, а также ущемление прав российских граждан, живущих как в КО, так и в так называемой «Большой России». Трудно не согласиться с мнением политолога Г. Павловского: «При расширении ЕС в него вступают государства, которые хотят делегировать часть своего суверенитета Брюсселю. Это их полное право. Но это не должно создавать основы для ограничения суверенитета соседних государств, не входящих в Евросоюз. Иными словами, Евросоюз не имеет права своим суверенитетом ограничивать суверенитет стран, которые в него не входят. Поэтому первый принцип – это то, что проблема Калининграда должна решаться на основе одинаковых суверенных прав Евросоюза на подконтрольной ему территории, с одной стороны, и России на подконтрольной ей территории – с другой. Евросоюз все время повторяет слова о свободе перемещения людей, товаров, информации, капиталов на своей территории. Абсолютно такая же свобода существует и в Российской Федерации. Соответственно Евросоюз не имеет права ни по каким нормам ограничить свободу перемещения людей, товаров, информации и капиталов между какими-либо регионами РФ. Но Калининград – один из них»²⁷.

²⁷ www.strana.ru. 2002. 29 мая.

Однако и первоначальные предложения России (сделать всю страну частью Шенгенской зоны) не имели шансов на успех. Опасения и фобии европейцев вполне понятны: они боятся, что КО превратится в «черную дыру» РФ, через которую в Европу хлынет поток мигрантов, а возможно, и криминальный элемент.

Предложенный ЕС летом 2002 года компромиссный вариант – выдача длительных многократных виз жителям КО – Правительство РФ отвергло. Мотивировка была проста: такое решение не давало ответа на вопрос о том, как в КО будут ездить другие граждане России? «Решение, которое нам пытаются навязать, ставит право россиян на общение со своими родственниками в той или иной части страны в зависимость от решения иностранного государства, – заявил Владимир Путин. – Сегодня, когда состоялись похороны “холодной войны”, возвращение к таким подходам абсолютно непонятно»²⁸.

Однако и само российское правительство порой предлагало заведомо ущербные вещи – типа транспортировки граждан РФ в КО и обратно в «пломбированных» вагонах и по особым автотрассам. Все это – логика холодной войны, никак не соответствующая духу партнерства. Будучи же реализованными, подобные предложения ни к чему, кроме как к очередному национальному унижению России, привести не могли²⁹. До этого Москва требовала проложить коридор через территорию Польши. Как справедливо отмечал В. Никонов, «произносить в присутствии поляков слово “коридор” просто нельзя. Слово “коридор”, произнесенное в обществе поляка, воспринимается как намерение его убить. Поэтому я вообще удивляюсь нашей дипломатии и журналистам, которые используют это слово “коридор”. На самом деле и для литовцев, и для поляков само слово неприемлемо»³⁰.

Согласно достигнутым на саммите РФ и ЕС договоренностям (Совместное заявление РФ и ЕС о транзите между КО и остальной территорией РФ), с 1 июля 2003 г. для железнодорожного транзита между КО и другими частями России по территории Литвы в обязательном порядке надо получать «упрощенный проездной документ на железной дороге (УПД-ЖД)» на основании данных внутреннего российского паспорта. Он предназначен для однократного транзитного проезда, выдается бесплатно и действителен в течение трех месяцев. Для его получения необходимо заблаговременно обратиться в желез-

²⁸ www.strana.ru. 2002. 5 июня.

²⁹ На саммите РФ – ЕС в мае 2003 года Россия предложила ЕС «западноберлинский» вариант, когда движение пассажирских поездов идет в закрытом режиме, а автомобильный транзит осуществляется по строго оговоренным маршрутам с жесткой фиксацией времени пребывания каждого российского автомобиля на территории сопредельного государства. Этот вариант, однако, был ЕС отвергнут.

³⁰ www.strana.ru. 2002. 10 июня.

Сергей Кортунов

нодорожные кассы. Там выдадут проездной документ и «Квитанцию разных сборов» – документ с личными данными пассажира, которые направят литовской стороне. Литовские власти сохраняют имеющееся у них и сегодня суверенное право высказывать возражения против проезда по литовской территории отдельных лиц. На основе информации литовских компетентных органов российские власти не будут продавать билеты лицам, в отношении которых со стороны Литвы имеются возражения. Через 26 часов после оформления проездного документа пассажир сможет получить в справочной или билетной кассе информацию о возможности его транзита. В случае отказа ему возместят стоимость билета. В поезде заполняется листок личных данных, который до пересечения границы литовские представители обменивают на УПД-ЖД. С 1 января 2005 г. для поездок из Калининграда на остальную часть страны потребуются загранпаспорта. При этом, разумеется, сохраняется возможность безвизового посещения КО самолетом или паромом.

Для частных многократных транзитных поездок российских граждан в/из КО всеми видами наземного транспорта вводится упрощенный транзитный документ (УТД), который будет выдаваться в консульских учреждениях Литвы по значительно менее обременительной процедуре, чем получение обычной визы, требуемой в настоящее время для поездок на автотранспорте. Правда, не бесплатно, а за 5 евро. На втором этапе стороны намереваются ввести в эксплуатацию скоростной безостановочный безвизовый поезд через территорию Литвы.

Несмотря на достигнутые принципиальные договоренности, конкретные механизмы их реализации еще предстоит выработать. Нерешенными до конца остались и вопросы транзита грузов.

Таким образом, как подчеркнул министр иностранных дел Литовской Республики Антанас Валенис, «в Брюсселе были определены только рамки решений по калининградскому транзиту. Претворение их в жизнь будет зависеть от того, как скоро и успешно мы, все заинтересованные стороны, заполним эти рамки конкретными деталями». Особое значение, по мнению министра, имеет соглашение о реадмиссии, которое должно быть заключено между Литвой и Россией в ближайшее время.

Достигнутые в Брюсселе договоренности – результат, безусловно, положительный. Вряд ли можно согласиться с мнением депутата от ЛДПР А. Митрофанова: «первый этап битвы за Калининград мы проиграли. Фактически нам навязали транзитные визы под другим названием»³¹. Главное, чего удалось добиться – это снижения уровня политической неопределенности вокруг калининградского вопроса.

³¹ Независимая газета. 2002. 22 ноября.

Однако и серьезного прорыва в этом вопросе также не произошло. Это, по оценке депутата областной Думы КО С. Гинсбурга, «не стратегический успех, а отложенный компромисс».

Конечно, при наличии политической воли имеющиеся в этой области правовые проблемы, которые, повторим, являются техническими, несомненно, будут решены. И в этом вопросе добрую волю и готовность к реальному партнерству должен проявить именно ЕС. На транзитном вопросе декларированное партнерство между Россией и ЕС могло серьезно споткнуться. Следует, однако, признать, что именно здесь со стороны ЕС была проявлена добрая воля и готовность принять Россию в свое формирующееся правовое пространство³².

Экономическая интеграция: проблемы и перспективы

В вопросах экономического сотрудничества подходы России и ЕС совпадают в двух главных позициях: нельзя допустить экономической изоляции КО; потенциал КО создает многообещающие возможности для сотрудничества между Россией и ЕС. В дополнение к этому Россия рассматривает КО как свою Особую экономическую зону, в условиях которой упрощены многие общероссийские правовые (таможенные, налоговые, регистрационные и пр.) процедуры, что объективно делает область более привлекательной для иностранных и отечественных инвесторов. Здесь могут апробироваться новейшие экономические идеи и технологии или хорошо забытые старые (типа иностранных концессий). В частности, именно в КО могут, например, быть отработаны правила ВТО, в которую через некоторое время вступит Россия.

Конечно, емкость внутреннего калининградского рынка не дает оснований говорить о нем как о существенном факторе для экономики всей России. Но мощными рынками сбыта конкурентоспособной российской продукции порты Калининграда стать могли бы. Калининград мог бы стать более активным каналом проникновения зарубежных изделий на емкий общероссийский рынок. Как сказал Е. Примаков, «Россия намерена развивать Калининградскую область как транзитный узел и место для сборочных предприятий, работающих на импортозамещении в России»³³. Россия и ЕС ведут активный энергодиалог, создают предпосылки к диалогу в области транспорта.

³² На майском саммите Россия – ЕС Президент РФ В. Путин особо обратил внимание на грубейшее нарушение прав человека в случае, если на Литву и Польшу будут автоматически распространены шенгенские правила без учета интересов России. «От решения этого вопроса, – заявил он, – зависит, как будут складываться дальнейшие отношения России с Евросоюзом».

³³ Коммерсантъ. 2002. 30 мая.

Сергей Кортунов

Впечатляющие примеры успешного взаимодействия в сфере телекоммуникаций и инженерных технологий – создание независимой общеевропейской глобальной навигационной системы на базе программ «Галилео» (ЕС) и «Глонасс» (РФ), а также системы космического мониторинга поверхности Европы. Между Россией и ЕС подписан меморандум о создании «европейского информационного сообщества». Президент Еврокомиссии Р. Проди сообщил, что в мае 2003 года ЕС выдвинул проект оказания содействия в размере 25 млн. евро на поддержку экономического и социального развития Калининграда. Это часть пакета содействия общим объемом в более чем 400 млн. евро на период с 2004 по 2006 год, который будет предоставлен Европейским союзом для развития трех ключевых сфер в России: институциональной, законодательной и административной реформ; частного сектора в экономике; решения социальных последствий перехода к рыночной экономике.

В ходе майского 2002 года саммита РФ – ЕС Владимир Путин приветствовал заявления руководства ЕС о начале процедур по признанию рыночного статуса экономики России. «Все более ясными становятся контуры общего европейского экономического пространства», – сделал вывод Владимир Путин. Решение о признании рыночного статуса российской экономики («если мы все правильно поняли», – уточнил В. Путин) имеет для российской экономики «огромное прикладное значение», выражающееся в конкретных цифрах, отметил президент России. По его словам, это цена примерно 14 антидемпинговых процедур, осуществляемых сейчас в Европе в отношении российских товаров. В целом их цена для экономики России достигает 250 млн. долларов в год. Всего же в мире против российской продукции ведется около сотни антидемпинговых расследований. «Потери измеряются кругленькой цифрой в 1,5 млрд. долл.», – обратил внимание Путин³⁴. В ходе этого саммита ЕС и Россия разработали четкий план дальнейшего развития взаимоотношений, приняв решение о создании единого экономического пространства (над чем уже давно ведется работа), единого пространства свободы, безопасности и справедливости, единого пространства сотрудничества в области внешней безопасности и единого пространства исследований и образования, включающего и культурные аспекты. Это важное решение закладывает основу для дальнейшей интеграции России в Европу и соответствует идее Еврокомиссии о создании Большой Европы, объединяющей круг друзей вокруг ЕС. При этом наши соседи будут пользоваться преимуществами единого рынка ЕС и свободы передвижения товаров, услуг, людей и капитала. ЕС пришел к четкому взаимопониманию с Рос-

³⁴ www.strana.ru. 2002. 5 июня.

КАЛИНИНГРАД: МЕГАПРОЕКТ ДЛЯ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ

сией в вопросе относительно целей, которые нужно достичь в наших будущих отношениях. Концепция единого европейского экономического пространства должна быть принята на саммите ЕС – Россия в ноябре 2003 года в Риме.

Однако достигнутый уровень кооперации, конечно, не исчерпывает того огромного потенциала для международного сотрудничества, который представляет КО. К тому же большинство начатых проектов застряли на стадии ТЭО, т. е. на прединвестиционной фазе. Действующие в области иностранные и совместные предприятия работают в основном на российский рынок, поскольку встречных шагов со стороны ЕС в направлении облегчения доступа калининградских товаров на рынок ЕС не последовало.

Именно Калининградская область должна стать ключевой экспериментальной площадкой для апробации механизмов формирования общего европейского экономического пространства между Россией и ЕС в XXI веке. На этой ограниченной территории можно успешно выявить возможные барьеры, спрогнозировать для сторон последствия создания общего рынка для отдельных видов товаров и услуг. В Калининградской области удобно осуществлять образовательные, производственно-технологические, консультационные и другие виды контактов в интересах углубления сотрудничества России и ЕС, разумного сближения норм и стандартов, передачи современных технологий.

Калининград призван стать контактными деловым центром – местом встреч предпринимателей Запада и Востока, обеспечивая на своей территории безвизовые или упрощенные визовые условия для проведения переговоров, семинаров, конференций, функционирования представительств западных фирм и торговых домов различных регионов России. В перспективе Калининградская область должна превратиться в финансовый, телекоммуникационный, консалтинговый центр по обслуживанию обширного спектра связей Восток–Запад для многих средних и малых городов, удаленных районов России, ориентированных на модель развития малого и среднего бизнеса. Это направление, которое обозначилось только в последнее время, является, по оценке экспертов, наиболее важным по его возможному потенциалу. Оно способно преодолеть пространственный отрыв области от России, поскольку речь идет о технологиях, не требующих перемещения материальных объектов. Консалтинг не требует вещественных затрат и дает высочайшую прибыль. Интернет не знает границ. Финансовые потоки не связаны с перевозкой грузов. Именно это направление контактной территории Восток–Запад наиболее перспективно для экономики региона, наряду с развитием других отраслей сферы услуг.

Сергей Кортунов

Однако это приоритетное направление не может быть реализовано без немедленного устранения ряда отрицательных характеристик области. Для этого мало обеспечить упрощенный визовый режим въезда. Необходимо построить несколько современных постоянно действующих конференц-центров и обеспечить им известность в стране и за рубежом, развить инфраструктуру отдыха и развлечений, создать развитую банковскую сеть, привлечь в регион деятельных и квалифицированных специалистов.

Область идеально подходит для создания демонстрационной площадки, сосредоточивающей на своей территории реальные действующие современные предприятия с новыми технологиями, оборудованием, организацией производства товаров широкого потребления и услуг. В этом плане большую поддержку могли бы оказать страны Балтийского региона, прежде всего Германия, Дания, Швеция, Польша, создавая на территории области предприятия-эталоны для ознакомления с ними широких кругов предпринимателей из самых разных регионов России.

Калининградская область, обладающая рядом весьма специфических особенностей (в частности, удобное местоположение, открытость экономики и таможенная обособленность), идеально подходит на роль российской площадки для апробации новых механизмов экономического и технологического сотрудничества РФ и ЕС. Специфика области позволяет быстро и точно измерить многие экономические показатели, четче идентифицировать возникающие тенденции и новые эффекты.

Нужен стратегический подход

После решения в принципе Россией и Евросоюзом вопроса о транзите через территорию Литвы и Польши еще более остро встал вопрос о нашей стратегической линии в отношении развития Калининградской области и ее месте в сотрудничестве с ЕС. От политических заявлений о партнерстве пора перейти к реальным практическим шагам. При этом следует напомнить, что если ЕС имеет собственную стратегию освоения КО (хотя официально подчеркивается, что ответственность за судьбу этого субъекта РФ лежит на руководстве ФЦ и области), то стратегия России до сих пор остается невнятной: ее кратко-, средне- и долгосрочные цели по-прежнему оказываются внутренне не согласованными. Поэтому именно руководство России стоит перед политическим выбором, который сводится к весьма ограниченному количеству сценариев: политика «ползучего размена» территории области на тех или иных условиях; оптимизация существующей ситуации; наконец, радикальный стратегический маневр прорывного характера.

Выбор сценария может быть сделан только на основе стратегического самоопределения и взаимного соглашения (уговора) между руководством страны, региональной администрацией, бизнесом и общественностью.

Специфика российской **федеральной политики** по отношению к Калининградской области должна заключаться в поддержке функции сотрудничества и содержать следующие важнейшие компоненты.

Во-первых, гарантии исполнения Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2010 года.

Во-вторых, гарантии стабильности статуса Особой экономической зоны в КО. Речь идет о принятии новой редакции федерального Закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», отражающей европейскую и мировую тенденцию развития, направленную на обеспечение большей свободы перемещения товаров, услуг, капиталов, трудовых ресурсов, и согласовании с его положениями других законодательных актов (особенно Таможенного и Налогового кодексов). Этот новый документ не должен ухудшать условия хозяйственной деятельности в регионе по сравнению с действующим законом. В нем должны быть учтены условия ожидаемого вступления России в ВТО таким образом, чтобы имели шанс развиваться созданные в области импортозамещающие производства; целесообразно предусмотреть стимулирование инвесторов, вкладывающих средства в реализацию Федеральной целевой программы и других крупных инвестиционных проектов. В целях обеспечения гарантий инвесторам следует проработать вопрос о реализации современной версии иностранных концессий, а также добиваться освобождения товаров, произведенных в КО, при их ввозе на территорию ЕС от всех видов таможенных платежей и тарифных ограничений.

Предстоит обеспечить постоянное совершенствование и обновление Федеральной целевой программы развития области с учетом проблем, возникающих в связи с движением ЕС на восток и вступлением России в ВТО, возможного негативного влияния этих процессов на КО и Россию в целом при отсутствии должной гармонизации процессов экономического развития региона с интеграционными процессами в Евросоюзе. Целесообразно предусмотреть федеральное финансирование связанных с этим дополнительных затрат предприятий и организаций области.

В-третьих, следует изучить и реализовать предложения по формированию **инвестиционно-финансовой корпорации**, гарантийного фонда или иных структур, предположительно международных, обеспечивающих финансирование Федеральной целевой программы и иных инвестиционных проектов, реализуемых в регионе. Создание соответствующей структуры необходимо на нынешнем этапе формирования

Сергей Кортунов

регионального рынка для стимулирования этого процесса и привлечения инвестиций. В учреждении корпорации (фонда) целесообразно участие федеральных и региональных органов государственной власти, муниципалитетов, крупных отечественных и зарубежных инвестиционных банков, возможно, представителей Комиссии ЕС и др.

Для иностранных инвесторов Калининградская область может представлять интерес не столько в плане организации крупных экспортно ориентированных производств, сколько как удобно расположенный регион со сравнительно развитой инфраструктурой, позволяющей получить доступ на обширный российский рынок: область входит в единое экономическое пространство России, и поставки произведенной продукции из Калининграда в другие регионы страны осуществляются беспрепятственно. Для привлечения иностранных инвестиций на территории области актуальны формирование инженерно обустроенных площадок для размещения различных производств, в том числе демонстрационного характера, создание дополнительных экономических и социальных стимулов для привлечения инвесторов.

В-четвертых, в целях гармонизации федеральных, региональных и международных интересов в КО целесообразно создание **специального международного аналитического центра** со штаб-квартирой в Калининграде. В его рамках могла бы действовать международная группа квалифицированных юристов, которая занималась бы стыковкой европейских и российских правовых норм в целях формирования в Европе единого правового пространства.

В-пятых, целесообразно предусмотреть **федеральное руководство реализацией программы**. Поскольку Федеральная целевая программа отражает федеральные интересы, ее заказчиком фактически является Правительство РФ, которое и должно нести ответственность и руководить исполнением Программы. Необходимо создать координирующие органы по вопросам КО – и со стороны ФЦ (например, Совет по КО при Президенте РФ), и со стороны ЕС.

Открытие области и для ЕС, и для России – шанс для привлечения в нее новых сил и ресурсов. При этом «страховкой» России от потери контроля над регионом является создание ситуации, при которой на территории области формируется постоянное, массированное российское присутствие. Речь, таким образом, идет о создании механизма, обеспечивающего такое присутствие в КО в виде массового посещения ее политиками, предпринимателями, крупными экспертами, да и просто российскими гражданами из других российских регионов. Для этого должна быть создана необходимая транспортная, правовая и социальная инфраструктура, а главное – найден мотив для такого посещения.

По существу, имеется в виду реализация на территории КО проекта «**смотровой площадки**», «**витрины**» регионов России внутри ЕС и **зоны контактов** для граждан России и стран – членов Евросоюза. Это может стать **мегапроектом** для всего Северо-Запада России. В этом случае развитие КО будет основываться не на строительстве новых крупных промышленных предприятий, а на презентации в области уже имеющихся предприятий российских регионов и их продукции. Эти предприятия, правда, должны быть скоординированы на базе единой кооперационной модели, имеющей государственный статус.

Одним из вариантов такой модели и соответственно ключевым элементом стратегического решения проблемы Калининградской области могло бы стать строительство крупного многопрофильного **выставочно-делового комплекса в Калининградской области («Евро-ЭКСПО»)**. Разработчики этой программы предполагают поочередное введение в эксплуатацию современных выставочных объектов общей площадью до 300 тыс. кв. метров в период с 2005 по 2010 год (к 2005 – 35 тыс. кв. метров, к 2007 – 100 тыс. кв. метров и к 2010 – 165 тыс. кв. метров).

На территории первой очереди комплекса предполагается проведение в 2005 году российско-европейской выставки «Калининградская область – регион сотрудничества России и Европейского Союза в XXI веке», приуроченной к 750-летию г. Кенигсберга³⁵. В период с 2005 по 2010 год по мере введения новых выставочных площадей предусмотрено расширение деловой активности комплекса с участием ведущих европейских и отечественных компаний, проведение масштабных международных как отраслевых, так и многопрофильных выставок.

Создание в центре Европы такого комплекса, как представляется, отвечало бы трем главным группам имеющих в области интересов: всероссийским, областным и общеевропейским.

С точки зрения **Российской Федерации**, организация подобной крупномасштабной регулярной выставки позволила бы сделать область своего рода «**витриной**» **российских регионов в Европе**, привлечь в страну крупные зарубежные инвестиции, сделать весь регион в самом деле «пилотным» в экономическом сотрудничестве с ЕС, соединительным звеном в интеграционном сближении России и расширяющегося Евросоюза. В политическом плане это могло бы «компенсировать» наше поражение по вопросу об ЭКСПО-2010, стать крупной имиджевой программой для России. Она полностью отвеча-

³⁵ Кенигсберг был основан в 1255 году королем богемским (чешским) Оттокар II Пшемислом, который построил на королевской горе (Кенигсберг – королевская гора) замок, который стал основой города. (Сначала он назывался Крулевец).

Сергей Кортунов

ла бы духу и букве всех основополагающих документов федерального уровня в отношении Калининграда, принятых Россией, включая Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральную целевую программу развития Калининградской области на период до 2010 года, а также соглашениям, заключенным между Россией и ЕС. *Само начало реализации подобной программы раз и навсегда положило бы конец каким бы то ни было разговорам о **региональном сепаратизме**.*

Проведение «Евро-ЭКСПО» способствовало бы удовлетворению и **основного интереса области** – ускоренному социально-экономическому развитию региона, строительству и модернизации базовой инфраструктуры (транспорт, телекоммуникации, энергетика), привлечению отечественных инвесторов, технологий, потоков товаров и услуг, сближению уровней жизни жителей области и соседних с ней стран, решению социальных вопросов области: открытию новых рабочих мест, трудоустройству увольняемых в запас военнослужащих, строительству жилья и объектов социального значения. По сути дела речь идет о строительстве **нового современного города-спутника** с сохранением нынешнего Калининграда как исторического центра. Проведение первой российско-европейской выставки в 2005 году и строительство Экспоцентра, в котором примут участие многие страны Евросоюза, будут содействовать нахождению взаимоприемлемых решений по транзитным и другим вопросам Калининградской области в условиях расширения ЕС и НАТО.

Сутью калининградского вопроса является задание соизмеримых с соседними государствами темпов развития при сохранении российской государственности и единого политического и управленческого пространства с материнской территорией России. Придание высоких темпов социально-экономическому развитию области позволило бы сохранить возможности включения ее экономики и социальной жизни в формат регионального сотрудничества. Дальнейшее отставание области безальтернативно ведет к формированию на ее территории социально-экономической резервации в северо-восточной Балтике, очага напряженности и источника нестабильности в отношениях России и Европы. Соглашения по калининградскому вопросу между Россией и ЕС, Россией и Литвой утвердили механизм управления степенью блокирования области со стороны ЕС и стран-соседей. Фактически речь идет о том, что ЕС уже оснащен инструментами «огораживания» области при отсутствии механизмов и инструментов интеграции. Состояние и перспективы российской экономики на ближайшие годы не дают оснований говорить о том, что программы развития области позволят сократить ее отставание от соседей и откроют перспективы для ускорения темпов социально-экономического раз-

КАЛИНИНГРАД: МЕГАПРОЕКТ ДЛЯ БОЛЬШОЙ ЕВРОПЫ

вития. Такой подход требует пересмотра ряда положений идеологии и концепции региональной политики федерального центра, к чему он не готов в ближайшей обозримой перспективе. Поэтому постановка вопроса о кумулятивных синергетических проектах, обеспечивающих развитие области в расширенных форматах сотрудничества, представляется важным и верным. Проектная идея выставки «Евро-ЭКСПО» в Калининграде содержит эти существенные компоненты. Кроме того, она позволит ввести территорию области в контекст синергетической, а не альтернативной стратегии развития.

Выставка была бы выгодна и **странам Евросоюза**, так как позволила бы использовать Калининградскую область как связующее звено в экономических связях с Россией, предотвратить возникновение в центре процветающей Европы очага экономической, социальной, экологической и в конечном счете политической напряженности. **«Евро-ЭКСПО»** позволил бы наполнить практическим содержанием продекларированную на политическом уровне концепцию стратегического партнерства между Россией и ЕС. Предварительная проработка показала заинтересованность деловых кругов Европы в продвижении этой программы.

Строительство подобного Экспоцентра потребует привлечения инвестиций ориентировочно в размере 300 млн. долл. Дополнительные средства необходимо будет вложить в модернизацию транспортной инфраструктуры, системы коммуникаций, энергетики, сектора обслуживания (гостиницы, рестораны, здравоохранение, банковская система, страхование и т. д.).

Выставка, проводимая на ежегодной основе, могла бы быть совмещена со столь же крупномасштабным **инвестиционным конгрессом**. В этих целях в Калининградской области при поддержке регионального руководства должен постоянно функционировать соответствующий исполнительный орган с необходимыми полномочиями федерального центра. Строительство Экспоцентра должно приобрести статус президентской программы, для чего должны быть сделаны соответствующие заявления и приняты необходимые документы.

В этих условиях историческая миссия КО по отношению к России в целом может заключаться в том, что она станет моделью **новой сборки страны** и ее полноправного включения в европейское экономическое пространство, а через него – в международное разделение труда в мире. Проектировать эту сборку как восстановление ранее существовавших народнохозяйственных комплексов бессмысленно, да и невозможно. Для реализации такого проекта нет ни времени, ни ресурсов, ни механизмов управления. В условиях мирового рынка прежняя система оказалась бы неэффективной. Необходимо, опираясь на имеющиеся ресурсы, действовать в соответствии с новейшими

Сергей Кортунов

хозяйственными принципами мировой экономики XXI века. Как заявил комиссар по вопросам расширения ЕС Гюнтер Ферхойген в июне 2003 года на конференции в Вильнюсе о Большой Европе, «Калининград мы хотим видеть западными российскими воротами в Европу»³⁶. **Мегапроект «Евро-ЭКСПО»** может стать пилотным проектом самостоятельного развития в рамках общеевропейской интеграции, интеграции России, причем в качестве равноправного партнера. КО станет в этом случае плацдармом сочленения российских и европейских стандартов технологического, управленческого и культурного плана в условиях интенсивного постиндустриального развития. Согласованные действия российских регионов, федерального центра, общественного и частнопредпринимательского секторов являются необходимым условием реализации такого мегапроекта, соответствующего масштабам России и Большой Европы в целом. **«Евро-ЭКСПО»** и будет воротами (а не «окном») России в Большую Европу.

³⁶ Коммерсантъ. 2003. 23 июня.

Лев Никифоров**НОВОЕ ГОСУДАРСТВО ЮЖНЫХ СЛАВЯН**

К образованию государственного сообщества
«Сербия и Черногория»

4 февраля 2003 г. произошло событие, последствия которого на долгосрочную перспективу пока еще трудно оценить до конца. С политической карты мира исчезла страна, которая в отдельные периоды прошлого века называлась по-разному, но в корне ее названия всегда присутствовала «Югославия». Уже нет государства с таким названием, но ныне есть страна, которая, несколько видоизменившись, содержит основные элементы своей предшественницы. Это – новое государственное сообщество «Сербия и Черногория».

Теперь уже только учебники истории будут нам напоминать о Югославии, судьбы которой были тесно переплетены с интересами других стран мира, в том числе, а может быть и прежде всего – с деятельностью великих держав. И если согласиться с тем, что Балканы являются пороховой бочкой, то именно Югославия была тем фитилем, который время от времени взрывал эту бочку, заставляя вздрагивать не только страны этого региона, но и многих за его пределами. Так было и в годы мировых войн XX века, так было и во времена относительно «мирного сосуществования». Можно для примера вспомнить и убийство в Сараево престолонаследника Австро-Венгрии, эрцгерцога Франца Фердинанда, положившее начало первой мировой войне; и решительный протест югославского народа в марте 1941 года против прогерманской политики правительства, в связи с чем Гитлер был вынужден изменить планы блицкрига; и конфликт И. Броз Тито со Сталиным в 1948 году, нарушивший единство стран, ставших на путь строительства социализма; и ведущую роль Югославии в Движении неприсоединения, ставшего влиятельной мировой силой, заставлявшей подчас агрессивные силы сдерживать свою активность; и твердый отказ Югославии подчиниться диктату НАТО в 1999 году, который удалось сломить, как и в апреле 1941 года, лишь бомбардировками.

Мало таких стран, которые за такой исторически короткий период времени (85 лет) своего существования прошли столь значительный путь развития. Первая Югославия (с 1918 года) – это буржуазное унитарное государство, вторая Югославия (с 1945 года) – это федеративное государство, строящее социализм на основах самоуправления,

Лев Никифоров

третья Югославия (с 1992 года) – это союзное демократическое государство, сохранявшее лишь воспоминания о своих былых успехах и не сумевшее предотвратить свой закат.

1. Основные вехи создания и распада Югославии

История народов Югославии – это история их многовековой борьбы за национальное и социальное освобождение. В то время как одна часть южнославянских земель в течение почти пятисот лет находилась под турецким игом, другая была включена в состав Австро-Венгрии. В XIX веке Сербия и Черногория добились независимости, что в значительной степени стало возможным в результате поражения Турции в русско-турецкой войне 1877–1878 годов. В обстановке подъема национально-освободительного и революционного движения в начале XX века от гнета империи Габсбургов освободились и другие южнославянские народы.

1 декабря 1918 г. в Белграде было провозглашено создание **Королевства сербов, хорватов и словенцев**, в состав которого вошли Сербия (с Вардарской Македонией, присоединенной к Сербскому королевству в 1913 году), Черногория, Воеводина, Босния и Герцеговина, Хорватия и Славония, Далмация, Словения. Более сильная сербская буржуазия добилась своего политического преобладания, используя при этом стремление буржуазии Хорватии, Словении, Черногории и других частей страны опереться на ее помощь в подавлении рабочего движения.

Проводя антинародный курс и пытаясь всеми средствами помешать росту влияния Компартии Югославии, правящие круги нового государства стали на путь установления открытой монархо-фашистской диктатуры. В январе 1929 года конституция была отменена, парламент распущен, все политические партии объявлены подлежащими роспуску. В октябре 1929 года Королевство сербов, хорватов и словенцев было переименовано в **Королевство Югославии**.

6 апреля 1941 г. войска фашистской Германии и ее союзников без объявления войны вторглись в Югославию и оккупировали страну, подвергнув ее территориальному расчленению. Успехи героической борьбы народов Югославии за свободу и независимость, создание новых органов власти в освобожденных районах, образование Антифашистского веча народного освобождения Югославии как политического органа, в котором были представлены все антифашистские политические организации и группы, позволили уже в 1943 году принять решение, запрещающее королю Петру II возвращаться в страну, и сформировать в марте 1945 года правительство **Демократической**

Федеративной Югославии. 29 ноября 1945 г. Учредительное собрание окончательно ликвидировало монархию в Югославии и провозгласило создание **Федеративной Народной Республики Югославии.**

Существенные преобразования политической и экономической системы страны в 50-х годах прошлого века, децентрализация управления народным хозяйством и распространение принципов самоуправления на все сферы общественной жизни государства сделали необходимым изменение конституции Югославии. В соответствии с новой конституцией, принятой в апреле 1963 года, Югославия стала **Социалистической Федеративной Республикой Югославией (СФРЮ).**

После смерти в 1980 году И. Броз Тито, выступавшего за укрепление братства и единства народов Югославии и решительно пресекавшего как великосербские, так и националистические тенденции в отдельных республиках, стало наблюдаться постепенное ослабление авторитета центральной государственной власти и основной политической силы – Союза коммунистов Югославии, обострение межнациональных противоречий. Одновременно руководство большинства республик СФРЮ стало все более активно проявлять центробежные устремления, которые в конечном счете привели к разрушению федерации и завершились созданием самостоятельных государств – Словении, Хорватии, Македонии, Боснии и Герцеговины. Распаду СФРЮ в немалой степени способствовал Запад, стремившийся уничтожить последний «бастион большевизма» на Балканах. Оставшиеся вместе Сербия и Черногория образовали в апреле 1992 года **Союзную Республику Югославию (СРЮ)**, ставшую правопреемницей СФРЮ.

Наращение экономических и внутривнутриполитических проблем в условиях блокады Югославии мировым сообществом в 1992–1996 годах, установленной в соответствии с санкциями ООН в связи с причастностью СРЮ к вооруженному конфликту в Боснии и Герцеговине, подвергло этот союз двух югославских республик серьезному испытанию на прочность. Недовольство режимом С. Милошевича выражали не только оппозиция в Сербии, но и правящие партии Черногории. Усиление сепаратистских настроений в Черногории стало более заметным после избрания в 1997 году президентом республики М. Джукановича, что существенно ограничило возможности С. Милошевича в его борьбе за пост президента Югославии. Приход в октябре 2000 года к руководству страной демократической оппозиции только несколько приглушил противоречия между Сербией и Черногорией, отношения между которыми оставались весьма напряженными.

Лев Никифоров

2. Поиск путей урегулирования отношений между Сербией и Черногорией

Несмотря на этническую близость сербов и черногорцев, говорящих на одном языке и исповедующих одну религию, и их историческую общность, взаимоотношения Сербии и Черногории на государственном уровне складывались подчас весьма сложно в силу значительной разницы между ними по размеру территории, численности населения, экономическому потенциалу и т. д. Именно поэтому кое-кто в Сербии никак не хотел признать конституционное равенство Сербии и Черногории и согласиться на равноправное сотрудничество двух республик. Характерным для сторонников такой позиции было, например, заявление в 1994 году председателя Демократической партии Сербии Зорана Джинджича о том, что «не могут несколько сот тысяч черногорцев иметь такие же права как и несколько миллионов сербов. Прошло время братства и единства. Югославию надо изменить по принципу: один человек – один голос».

С другой стороны, определенные круги в Черногории, следуя примеру других республик бывшей СФРЮ, хотели бы отделиться от Сербии и создать свое независимое государство вопреки воле большинства черногорцев, высказавшихся на референдуме в марте 1992 года за объединение с Сербией в едином государстве. Особенно требовательными были многочисленные заявления президента Черногории М. Джукановича, выступавшего за полную независимость Черногории. Стремясь любыми способами подчеркнуть свою самостоятельность, черногорское руководство добилось, в частности, создания офшорной зоны на территории всей республики (с обложением таможенными пошлинами товаров, ввозимых из Сербии) и свободного обращения на территории Черногории в качестве официальной валюты немецкой марки (ныне – евро) вместо югославского динара.

Одной из важнейших задач, которые предстояло решать демократам после победы над С. Милошевичем, было смягчение разногласий между Сербией и Черногорией и создание необходимых условий для последующего развития межреспубликанского сотрудничества. Заслуживает внимания явная заинтересованность в решении данной задачи западноевропейского сообщества, которое активно поддерживало деятельность югославского руководства в этом направлении, а посредничество высокого представителя Европейского союза Х. Соланы с ноября 2001 года в согласовании позиций сторон в значительной степени обеспечило достижение взаимоприемлемых договоренностей. («А кто нам кум? – спрашивал в те дни старый белградский слесарь. – Тот, кто бомбардировал наши дома?» Да, именно Х. Солана

был генеральным секретарем НАТО, отдававшим приказ о бомбардировке Югославии в апреле 1999 года).

Судя по всему Запад всерьез стал опасаться, что предпринятые им усилия и вложенные средства в умиротворение ситуации на Балканах могут оказаться напрасными, поскольку отделение Черногории от Сербии, весьма вероятно, вызовет цепную реакцию и в Косово, и в Македонии, и в Боснии и Герцеговине. По данным информированных источников ЕС, в феврале 2002 года госсекретарь США К. Пауэлл по «совету» Х. Соланы оказал определенный нажим на президента Черногории М. Джукановича с целью отказа от намерения провести референдум о независимости Черногории. Это косвенно признал и сам М. Джуканович, который заявил в марте 2002 года, что «если бы мы попытались использовать право на референдум, то международное сообщество было бы против нас, что повлияло бы и на результат волеизъявления, и сделало бы совершенно неизвестной динамику признания его результата».

Действительно, урегулирование отношений между Сербией и Черногорией, имея в виду их геостратегическое положение, внутренняя консолидация объединяющего их государственного образования являются ключевыми условиями стабильности положения на Балканах. Что же касается Европейского союза, то он исходит из того, что страны Юго-Восточной Европы, прежде чем включиться в европейские интеграционные процессы, должны сами решить свои собственные политические и экономические проблемы, и ему не нужны новые конфликтные ситуации, которыми он должен будет потом заниматься.

Напряженные многомесячные переговоры руководства СРЮ и двух республик проходили на фоне противостояния двух платформ: с одной стороны, общей платформы правящей коалиции Сербии – «Демократической оппозиции Сербии» и оппозиционной коалиции Черногории – «Вместе за Югославию», которая предусматривала возрождение федерации, а с другой – платформы правительства Черногории, выступавшего за союз двух независимых государств. В итоге эти переговоры, бывшие нередко на грани срыва, все же удалось завершить согласованием «Исходных основ переустройства отношений между Сербией и Черногорией», которые были зафиксированы в «Соглашении о принципах отношений между Сербией и Черногорией в рамках государственного сообщества», подписанном 14 марта 2002 г. президентом СРЮ В. Коштуницей, президентом Черногории М. Джукановичем, руководителями правительств СРЮ, Сербии и Черногории и заверенном подписью Х. Соланы как «свидетеля».

Выразив удовлетворение достигнутой договоренностью, В. Коштуница заявил, что это соглашение обеспечивает «большую стабильность и мир в этом регионе, на Балканах и в Европе... Надеюсь, что мы

Лев Никифоров

будем строить отношения на взаимном доверии, которого нам в предыдущем периоде иногда не доставало». По словам президента Черногории М. Джукановича, «интересы обеих республик по всем жизненно важным вопросам полностью защищены... Но осталось и право Черногории и Сербии после трехлетнего периода высказаться на референдуме, хотят ли они и дальше жить в таком сообществе». Приветствуя подписание соглашения, Х. Солана подчеркнул, что «никто не должен сомневаться в том, что ЕС предоставит этой стране любую помощь, так как мы хотим строить с новым государством новые отношения и как можно скорее видеть его в содружестве европейских народов и в Европейском союзе». Не дав прямого ответа на вопрос, как отразится подписание данного соглашения на решении вопроса о статусе Косово, Х. Солана многозначительно заметил: «Думаю, что это будет хорошим сигналом, что нет необходимости в том, чтобы народы отделялись один от другого. Народы Балкан могут принять решение жить вместе, организовавшись таким образом, чтобы стала возможной их совместная жизнь. Полагаю, что это хороший наказ народам Балкан, где в прошедшие годы было так много разделов и отделений».

«Соглашение о принципах отношений между Сербией и Черногорией в рамках государственного сообщества» (далее по тексту – Соглашение – *Л. Н.*), подписанное 14 марта 2002 года, содержало ряд важных положений, касающихся взаимоотношений республик в политической и экономической сферах, структуры органов власти будущего государства, а также определяло содержание деятельности государственных органов СРЮ и республик по реализации этих принципов.

Предусматривалось, прежде всего, что данное соглашение будет направлено для обсуждения в скупщине республик и в Союзную скупщину СРЮ, которые должны сформировать конституционную комиссию. Задача комиссии заключалась в том, чтобы на основе высказанных скупщинами соображений разработать текст Конституционной хартии – основного закона государственного сообщества Сербии и Черногории. Эта хартия должна быть принята республиканскими скупщинами, а затем «передана» в Союзную скупщину СРЮ. «Такая процедура, – подчеркивалось в Соглашении, – подтвердила бы элементы государственности Сербии и Черногории, которые вытекают из нынешнего фактического состояния и исторических прав обоих государств-членов (сообщества)». Республики должны привести свои конституции в соответствие с Конституционной хартией или принять новые конституции не позднее конца 2002 года.

Соглашение установило как бы испытательный срок для сообщества – три года, по истечении которых государства-члены имеют право приступить к изменению своего статуса, т. е. поставить вопрос о выходе из сообщества. В случае выхода Черногории из сообщества все междуна-

родные документы, касающиеся СРЮ (особо выделена Резолюция Совета Безопасности ООН №1244 по Косово), полностью относились бы к Сербии как преемнице СРЮ. Если же оба государства-члена выскажутся путем референдума за изменение своего статуса, т. е. за независимость, все спорные вопросы будут урегулированы в процессе наследования сообщества. Законы о референдуме принимают государства-члены «с учетом признанных в мире демократических стандартов».

Новое государственное сообщество будет называться «Сербия и Черногория», его высшими органами должны стать Скупщина, президент, Совет министров и Суд. Союзные органы могут размещаться как в Белграде, так и в столице Черногории – в г. Подгорица. Скупщина будет однопалатной при несколько меньшем представительстве депутатов из Черногории. Президент сообщества избирается Скупщиной, он предлагает состав Совета министров и руководит его работой. Деятельность Совета министров осуществляется в следующих сферах: внешней политике, обороне, международных экономических отношениях, внутренней экономике, защите прав человека и национальных меньшинств. В компетенцию Суда, состоящего из одинакового числа судей от Сербии и Черногории, входят разрешение дел о соответствии Конституционной хартии законов и нормативных актов министерств сообщества, а также унификация судебной практики.

В соответствии с Соглашением армией сообщества будет руководить Верховный совет обороны, в который входят президент сообщества и президенты республик; решения совета принимаются путем консенсуса. Призывники проходят службу на территории своего государства, а по желанию – и на территории другого государства – члена сообщества.

После принятия Конституционной хартии, текст которой должен был быть представлен скупщинам не позднее конца июня 2002 года, предусматривалось проведение выборов депутатов и формирование Скупщины Сербии и Черногории, избрание Президента сообщества и членов Совета министров, а также судей Суда Сербии и Черногории. В органах исполнительной и судебной власти будет обеспечиваться равное представительство государств-членов. Возможна ротация кадров – особо оговорено, что в министерствах иностранных дел и обороны министры и их первые заместители из разных государств-членов меняются постами по истечении половины мандата. Равное представительство интересов государств-членов в международных организациях (ООН, ОБСЕ, ЕС и Совет Европы) будет осуществляться также путем ротации кадров, а для представительства в международных финансовых организациях будет разработана особая модель. Отдельным соглашением будут определены пропорции замещения должностей в дипломатических и консульских учреждениях сообщества за рубежом.

Лев Никифоров

Как и ожидалось, учитывая существующие различия в экономических системах Сербии и Черногории, наиболее сложным оказалось изложение принципов сотрудничества в экономической области, причем здесь конкретно была указана роль Европейского союза. В Соглашении подчеркивалось, что «достигнутый уровень экономических реформ в государствах-членах является исходной основой для упорядочения взаимных экономических отношений. Государства-члены ответственны за беспрепятственное функционирование общего рынка, включая свободное перемещение людей, товаров, услуг и капитала». Приведение экономических систем государств-членов в соответствие с экономической системой ЕС должно обеспечить преодоление существующих различий, прежде всего в области торговой и таможенной политики. Во всяком случае будут приниматься те решения, которые быстрее приведут к интеграции в ЕС. «Европейский союз, – отмечалось в Соглашении, – будет помогать в осуществлении этих целей и регулярно наблюдать за этим процессом». Способы решения указанных задач будут определены параллельно с разработкой Конституционной хартии. «Если по мнению одного государства-члена другое государство-член не выполняет обязательств, которые вытекают из Соглашения относительно функционирования общего рынка и гармонизации торговой и таможенной политики, оно имеет право поставить этот вопрос перед ЕС в контексте процесса стабилизации и ассоциации с целью принятия соответствующих мер. ЕС дает гарантию, что в случае соблюдения других условий и критериев для процесса стабилизации и ассоциации согласованные принципы конституционного устройства не будут препятствием для быстрого заключения Соглашения о стабилизации и ассоциации».

Таким образом, подписание Соглашения 14 марта 2002 г. явилось серьезным политическим компромиссом (выбирать приходилось между распадом государства и сохранением его в трансформированном виде) и означало завершение первого, подготовительного этапа к созданию нового государства, обеспечивающего решение двух разноплановых задач – сосуществования двух республик на равноправной основе и их включения в процесс европейской интеграции, причем вторая задача все чаще выдвигалась на первый план. Нельзя не заметить, что если в политической области контуры будущего государства были видны достаточно реально, то в экономической сфере такая ясность отсутствовала, намечены были лишь пути становления экономической системы при активном участии Европейского союза. Включение в текст Соглашения положения о праве каждого государства-члена начать через три года процедуру выхода из сообщества явилось, несомненно, уступкой Черногории. Сербия же получила определенную гарантию того, что она будет правопреемницей сооб-

щества в случае его распада по инициативе Черногории, включая и реализацию резолюции СБ ООН №1244, подтверждающую, что Косово и Метохия является частью Сербии. (Необходимость такого подтверждения сразу же стала очевидной, так как после подписания Соглашения многие лидеры албанцев в Косово стали заявлять, что поскольку Югославии больше нет, то, значит, край Косово и Метохия стал независимым.)

О важности Соглашения от 14 марта 2002 г. и значительности задач, которые предстояло решать на его основе, свидетельствуют некоторые оценки участников разработки этого документа. По мнению заместителя председателя правительства СРЮ М. Лабуса, в этом документе присутствуют три стороны: Сербия, Черногория и Европейский союз, принявшие на себя определенные обязательства. Если Сербия и Черногория нарушат взятые на себя обязательства, то они не будут приняты в Европейский союз, а если ЕС не выполнит свои обещания, то его авторитет будет серьезно подорван. «В отношении политических институтов достигнута договоренность о конфедерации, и она такой и останется. В области экономики сегодня существуют два отдельных рынка, которые (стороны) обязались объединить в один рынок в процессе стабилизации и ассоциации. От Европейской комиссии мы ожидаем, что за год будет подписано соглашение о стабилизации и ассоциации, а за этот срок мы значительно интегрируем внутренний рынок». Как утверждал М. Лабус, стороны приняли на себя политическое обязательство ничего не делать вопреки интересам совместного государства; каждая республика будет сама решать проблемы собственных внешних долгов, как и продолжать проведение своих экономических реформ.

Можно было ожидать, что некоторые политики постараются как-то объяснить свою позицию на переговорах, особенно если пришлось ее изменить. Президент Черногории М. Джуканович, например, заявил, что «подписание (Соглашения) не означает, что я отказался от обновления черногорской государственности и что оно направлено против такого политического проекта, наоборот, тем самым достигнута самая высокая степень государственности Черногории». По его словам, Сербия и Черногория «получили свой европейский шанс, а как его использовать, зависит целиком от нас». Председатель правительства Черногории Ф. Вуянович подчеркнул, что речь идет не об одном государстве, а о сообществе двух государств. Отметив, что отношения между Сербией и Черногорией установлены на совершенно новых основах, он заявил, «что это будут отношения не между двумя республиками, а между двумя государствами – членами государственного сообщества, которое называется «Сербия и Черногория». Тем самым Черногория и Сербия впервые после 1918 года представлены

Лев Никифоров

международному сообществу полностью равноправными... Мы сохранили все элементы экономического суверенитета, валютный суверенитет с евро и центральным банком, таможенный суверенитет с нашим тарифом и нашим таможенным управлением, внешнеторговый режим с нашей либеральной системой внешней торговли. Мы остались близки с Сербией, с которой хотим иметь хорошие и гармоничные отношения без общего государства, которое нас отдаляло, а в обществе двух равноправных государств, о будущем которого через три года будут решать граждане на референдуме».

Глава югославской дипломатии Г. Свиланович, отметив с сожалением, что Соглашением от 14 марта 2002 г. не обеспечено «то, чего мы хотели достичь» в области экономики, выразил надежду, что тем не менее соглашение с ЕС об ассоциации и стабилизации будет подписано в будущем году и для граждан нового государства будет установлен безвизовый режим поездок в страны ЕС. «Соглашение представляет собой максимум возможного в данный момент, оно устраняет ряд препятствий как для решения внутренних проблем, так и в международном плане».

Соглашение от 14 марта 2002 г. было встречено в югославских политических кругах неоднозначно, обсуждение перспектив создания нового государственного сообщества усилило межпартийные разногласия. В Сербии Соглашение получило в основном положительную оценку, хотя некоторые националисты и сторонники Социалистической партии называли его «постыдным». Председатель Лиги социал-демократов Воеводины Н. Чанак назвал Соглашение «гнилым компромиссом» двух непримиримых концепций – унитарного Белграда и «независимой» Подгорицы». По мнению министра юстиции Сербии В. Батича, новое государственное сообщество представляет собой такой «шаткий союз, которого нет ни в международной теории, ни в практике. Крайнее время для Сербии стать самостоятельным государством». Принимая это высказывание В. Батича как руководство к действию, возглавляемая им Демохристианская партия начала активную кампанию по сбору подписей в пользу проведения референдума о самостоятельности Сербии. Ряд видных экономистов Сербии подверг серьезной критике экономический раздел Соглашения, считая, что он не содержит необходимые предпосылки для создания общего рынка.

В Черногории же подписание Соглашения вызвало бурную полемику и углубило раскол общества между сторонниками и противниками укрепления единого государства, показав насколько еще сильны сепаратистские настроения в правящей коалиции республики. В результате это явилось одной из основных причин возникшего вскоре правительственного кризиса в Черногории. Не скрывая своего удовле-

творения, Социалистическая народная партия Черногории (СНПЧ), входящая в оппозиционную коалицию «Вместе за Югославию», заявила, что самый главный результат – это «окончательное сохранение общего государства с единым международным представительством в ООН», что означает полный провал проекта правящей коалиции Черногории – Демократической партии социалистов, Либерального союза и Социал-демократической партии. По мнению СНПЧ, «Европейский союз способствовал тому, что Демократическая партия социалистов отказалась от односторонних шагов и от проведения референдума». С одобрением Соглашения выступили также Сербская народная партия Черногории и Народная партия Черногории. В то же время радикальные сторонники независимости из Либерального союза заявили, что «потрясены» достигнутой договоренностью, а один из руководителей Социал-демократической партии Черногории (СДПЧ) М. Иличкович утверждал, что М. Джуканович и Ф. Вуянович «не имели мандата на подписание такого соглашения от (этой) партии и тем более от граждан, которые выступали за проект независимой Черногории». Президиум СДПЧ принял решение выйти из коалиционного правительства, созданного совместно с Демократической партией социалистов, если Скупщина Черногории одобрит Соглашение.

Международное сообщество в основном приветствовало итоги переговоров лидеров Югославии, сумевших прийти к компромиссу и подписать соглашение о будущем государстве. Поздравляя В. Коштуницу с национальным праздником, президент Российской Федерации В. Путин выразил надежду, что «создание нового государства на основе тесных вековых связей, которые существуют между Сербией и Черногорией, будет отвечать общим интересам и способствовать укреплению мира и стабильности в регионе».

В большинстве зарубежных высказываний достижение этих итогов преподносилось как «большой триумф Европейского союза», при этом многие давали высокую оценку посреднической роли Х. Соланы. В этой связи уместно вспомнить, как десять лет назад в ЕС определяющим было мнение Германии о признании независимости Словении, Хорватии и других республик СФРЮ, отделившихся от Югославии, хотя Сербия предупреждала о пагубности развала общего государства. Теперь же лидеры ЕС, положительно оценив на очередном саммите в Барселоне 16 марта 2002 г. подписание Соглашения, заявили, что «ЕС продолжит давать советы и оказывать помощь обеим республикам», предупредив, правда, что перспективы на вступление в союз зависят от дальнейшего проведения экономических и политических реформ. По мнению председателя ПАСЕ П. Шидера и генерального секретаря Совета Европы В. Швимера, на переговорах «преобладали диалог, ответственность и здравый разум». «Мы убеждены, что подпи-

Лев Никифоров

санное Соглашение поможет Сербии и Черногории всемерно реализовать свое стремление к полной интеграции в Европе и обеспечит стабильность в самой Югославии и в регионе», – заявил представитель госдепартамента США Р. Баучер, отметив, что это Соглашение соответствует мнению США о том, что «демократическая Черногория должна быть в составе демократической Югославии».

Президент Хорватии С. Месич отметил, что эта договоренность закладывает основу для ликвидации «постоянного источника нестабильности в регионе» и благотворно отразится на всех соседних странах. Такую же оценку Соглашению дало и министерство иностранных дел Словении. МИД Австрии считает, что «принятое решение позволяет отказаться от референдума о независимости Черногории». Агентство «Ассошиэйтед пресс» охарактеризовало Соглашение как «большую победу Запада», пояснив, что речь идет о радикальном переустройстве Югославии, вместо которой в будущем будут существовать «два полунезависимых государства». По мнению французской радиостанции РФИ, «новое государство не будет ни мягкой федерацией, ни конфедерацией, а будет представлять собой некое новое оригинальное решение». Вместе с тем некоторые средства массовой информации ФРГ и Австрии предрекали короткий срок существования сообщества, ставя под сомнение «дипломатический успех ЕС». Весьма образно оценил активность Х. Соланы видный румынский дипломат, председатель парламентской ассамблеи ОБСЕ А. Северин, заметив, что Х. Солана как «дежурный европейский нотариус» в спешке выдал вместо свидетельства о смерти (Югославии) свидетельство о вступлении в брак Сербии и Черногории, сообщив одновременно, что в суд уже подано заявление о его расторжении (через три года).

Реализация Соглашения от 14 марта 2002 г. сразу же столкнулась с определенными трудностями. Было совершенно очевидно, что Соглашение – это не конституционно-правовой акт или межгосударственный договор, а действительно политическое соглашение, на основе которого еще предстояло многое сделать для формирования нового сообщества. Некоторые его положения были даны в самой общей форме, что, видимо, явилось результатом существенных различий в позициях сторон, проявившихся в ходе подготовки Соглашения. Из-за недосказанности и неопределенности формулировок вскоре началось неизбежное их толкование, подчас с диаметрально противоположных позиций. Это не могло не сказаться на темпах, прежде всего, выработки позиций республиканских и союзной скупщин по содержанию Конституционной хартии. Не случайно было предусмотрено разработать не конституцию, а конституционную хартию, которая могла бы и не быть полным правовым актом государства, однако в любом случае должна стать основным законом сообщества.

Исходя из того что Соглашение от 14 марта 2002 г. явилось в значительной мере результатом давления Европейского союза, было совершенно очевидно, что такое воздействие будет продолжено и впредь с использованием, в частности, таких уже испытанных методов, как обещание экономической помощи и ускорения включения в процессы европейской интеграции. ЕС устами своих высокопоставленных представителей не раз заявлял о том, что намеченные мероприятия по созданию нового государственного сообщества должны быть проведены как можно скорее. Однако в реальной ситуации оказались необходимыми существенные изменения установленных Соглашением сроков выполнения достигнутых договоренностей, а также их детальное уточнение и корректировка.

26 марта 2002 г. скупщина Черногории приступила к обсуждению Соглашения. Предложив депутатам поддержать это Соглашение, президент Черногории М. Джуканович заявил, что в его содержание внесено все, чего достигла Черногория на пути к своей независимости, и в реализации Соглашения он видит возможность осуществления этой цели через три года. Подписанием Соглашения, по его словам, учтены интересы «международного сообщества и Европы» и одновременно «обеспечены гарантии свободного принятия решения через три года о собственном государственном и демократическом пути». Отвечая критикам его позиции, М. Джуканович вновь повторял, что предусмотренный Соглашением трехлетний период представляет «идеальный шанс в создании благоприятных условий для черногорской самостоятельности». Указав на глубокую поляризацию черногорского общества, он отметил, что из-за этого и не мог быть проведен обещанный им референдум, в отношении которого, по его признанию, не было «понимания у важнейших партнеров в международном сообществе». С подписанием Соглашения, по его мнению, устранены «важные причины напряженности в отношениях с Сербией, Европейским союзом и международным сообществом».

Из выступления председателя правительства Черногории Ф. Вуяновича, стремившегося доказать, что сделан еще один шаг к самостоятельности Черногории, следовало, что общего государства практически больше нет, а будущая Конституционная хартия должна представлять собой договор между двумя государствами, но никак не конституцию одного государства.

Сторонники М. Джукановича из Демократической партии социалистов поддержали своего лидера, считая, что Соглашение еще на один шаг приближает достижение суверенности Черногории, решение о независимости которой отложено на три года, а в марте 2005 года республика, конечно же, будет самостоятельной. Представители оппозиционной коалиции «Вместе за Югославию» также положи-

Лев Никифоров

тельно оценили подписание Соглашения, но уже с иных позиций, полагая, что «федерация сохранена и осуществлена цель создания общего государства». Председатель Социалистической народной партии (СНПЧ) П. Булатович, выразив даже благодарность М. Джукановичу и Ф. Вуяновичу, подчеркнул, что Соглашение содержит значительно больше элементов общего государства, чем нынешнее фактическое состояние, когда общим является лишь армия и контроль за воздушным сообщением. Вместе с тем заместитель председателя СНПЧ С. Божович говорил о попытках черногорского руководства обмануть народ, рассказывая о перспективах сообщества Сербии и Черногории и в то же время «нашептывая и клянясь сторонникам суверенности республики, что все будет сделано, чтобы за три года это сообщество разрушить». Имея в виду глубокий политический кризис в Черногории, СНПЧ предложила провести досрочно выборы президента республики и поддержала намерение либералов выразить недоверие правительству.

Резкой критике подвергли подписание Соглашения представители двух из трех участников правящей коалиции Черногории – Либерального союза и Социал-демократической партии, обвинив М. Джукановича и Ф. Вуяновича в нарушении конституции республики, поскольку они подписали этот документ, не получив предварительно согласия парламента и правительства. Депутаты от Либерального союза говорили об отходе М. Джукановича от своих предвыборных обещаний о проведении референдума, что чревато потерей поддержки избирателей, о политических спекуляциях Ф. Вуяновича, который «держит народ в заблуждении», не говоря ясно о федеративном устройстве будущего государства, об «открытом политическом обмане», поскольку с подписанием Соглашения «Черногория потеряла шанс стать когда-либо независимым государством», о неоправданном отказе от равного представительства в Скупщине будущего сообщества и т. д. Председатель черногорской скупщины В. Перович (член Либерального союза) заявила, что «такое грубое и изощренное предательство своего государства, причем без какой-либо необходимости, еще никто и никогда не совершал». Руководство либералов уведомило председателя правительства Ф. Вуяновича о своем отказе поддерживать это правительство.

3 апреля 2002 г. приступила к обсуждению Соглашения и Скупщина Сербии. Предлагая его одобрить, председатель правительства Сербии З. Джинджич подчеркнул, что это Соглашение представляет собой определенный шаг в направлении создания демократического, европейского и современного государства, «наш шанс для вступления в Европейский союз». Подписав Соглашение, как сказал З. Джинджич, «мы хотя бы временно, политической волей остановили неконтроли-

руемый распад (государства)», который мог поставить под угрозу безопасность всего региона и особенно статус Косово и Метохии. Отметив, что руководство Черногории на переговорах не согласилось с предложениями представителей Сербии и СРЮ об установлении в каком-либо виде федерального устройства нового государства, З. Джинджич был вынужден признать, что теперь настоящий федерализм невозможен, так как «у нас нет значительных политических партий, которые могли бы иметь поддержку большинства в союзном государстве, а Сербия и Черногория уже пять лет разделены и политически, и экономически». По его словам, такое «временное и проблематичное соглашение» явилось результатом компромисса «под давлением», причем решающую роль в этом сыграл Х. Солана.

Выступая на заседании Скупщины, заместитель председателя правительства СРЮ М. Лабус отметил, что на переговорах выявились три группы спорных вопросов: будут ли союзные институты сильными или слабыми, соответственно будет ли сообщество федерацией или конфедерацией; будут один или два рынка; будут одно или два представительства в международных организациях. «В настоящее время, – сказал он, – результат – ничья: достигнут компромисс и мы имеем конфедерацию и одно представительство. Что будет с единым рынком – это зависит от нас».

Поддержавшие Соглашение депутаты правящей коалиции – «Демократической оппозиции Сербии» считали, что положительные результаты его реализации можно было бы гарантировать в случае, если «Сербия возьмет на себя лидерство» и предложит своего кандидата на пост президента нового государства. Фракция партии «Реформисты Воеводины» и Санджакской демократической партии выступила за одобрение Соглашения исходя из того, что оно дает реальный шанс существования общего государства, предусматривая «минимум общих функций, которыми остановлен процесс распада». Депутаты от партии «Демократическая альтернатива», полагая, что «европейская интеграция является единственной гарантией сохранения суверенитета Сербии и того, что Косово и Метохия останется в составе Сербии», говорили, что Соглашение делает это возможным. Вместе с тем депутаты «Лиги социал-демократов Воеводины» и «Лиги за Шумадию», поддерживая Соглашение, исходили из того, что оно является лишь переходным решением на пути к «независимой, признанной международным сообществом Сербии, которая будет частью Европы».

Подвергнув критике Соглашение, председатель Демократической партии, министр юстиции Сербии В. Батич заявил, что его концепция – это «издевательство над сербской государственно-созидательной традицией», обвинил президента СРЮ В. Коштуницу в необоснованных уступках черногорскому руководству. По мнению

Лев Никифоров

лидера радикалов В. Шешеля, Соглашение представляет собой «акт разрушения государства», одним из недостатков которого является отсутствие «персональной непрерывности руководства ключевыми министерствами». Председатель Партии сербского единства Б. Пелевич высказался против одобрения Соглашения, считая, что оно «возбуждает все сепаратистские тенденции, особенно в Косово и Воеводине», и возложил всю ответственность за его подписание наряду с В. Коштуницей и на З. Джинджича, и на М. Лабуса. По словам председателя Сербского движения сопротивления М. Трайковича, Соглашение не дает достаточно гарантий, что Косово и Метохия будут и впредь частью Сербии, а косовские албанцы рассматривают его как шаг вперед к своей независимости. Руководитель фракции Социалистической партии Сербии Б. Ивкович заявил, что его партия не поддерживает Соглашение, поскольку оно не гарантирует существование общего государства: «В этом документе не виден основной элемент суверенитета – экономический суверенитет». Он сделал также замечание по поводу того, что посредником на переговорах был Х. Солана, имя которого «у нас записано черными буквами». Представители Воеводины и Санджака выражали недовольство тем, что никто не интересовался их мнением в ходе подготовки Соглашения.

Весьма острое обсуждение Соглашения от 14 марта 2002 г. в скупщинах республик завершилось одновременно – 9 апреля 2002 г., оно было одобрено значительным большинством депутатов обоих парламентов. В этой связи весьма примечательным оказался следующий факт: 8 апреля 2002 г., т. е. накануне уже назначенных решающих заседаний республиканских скупщин, заместитель председателя правительства СРЮ М. Лабус и президент Черногории М. Джуканович оказались в Брюсселе, где они беседовали со многими руководителями Европейской комиссии, включая Р. Проди и К. Патена. После встреч с М. Лабусом и М. Джукановичем Х. Солана заявил, что ЕС окажет полную поддержку осуществлению Соглашения Сербии и Черногории от 14 марта 2002 г., так же как и «процессу стабилизации и ассоциации, который их приблизит к Европейскому союзу». Видимо, в сложившейся ситуации вновь потребовалась поощрение Запада, и об этом, а быть может, и о некоторых конкретных обещаниях должны были узнать депутаты перед тем, как решать судьбу Соглашения.

Интересно и другое: на следующий день после одобрения Соглашения руководство социал-демократов заявило о выходе из правительства Черногории министров – членов этой партии (а либералы еще ранее отказали ему в поддержке), в связи с чем возник вопрос о судьбе всего правительства. Однако тут же лидеры этих партий отбыли в Брюссель для переговоров с Х. Соланой, а председатель парламента Черногории В. Перович отвергла требование Социалистичес-

кой народной партии назначить внеочередные парламентские выборы. Что касается своей отставки, то она ее обусловила отставкой Ф. Вуяновича с поста премьера. В развитие политической интриги президиум Демократической партии социалистов решил, что Ф. Вуянович сообщит о своей отставке президенту Черногории М. Джукановичу, но только после отставки В. Перович или в крайнем случае одновременно с ее отставкой.

Характерно, что вся эта достаточно напряженная ситуация проявилась весьма быстро с помощью того же Х. Соланы: по словам В. Перович, Х. Солана был «обрадован» полученным заверением в том, что противники Соглашения после его принятия Скупщиной Черногории будут выступать за его последовательное осуществление, и в беседе с лидерами либералов и социал-демократов посоветовал избегать внеочередных парламентских выборов, так как они, по его мнению, создали бы сейчас «дополнительные осложнения». Но 19 апреля Ф. Вуянович все же заявил, что уходит в отставку.

18 апреля 2002 г. к обсуждению Соглашения от 14 марта 2002 г. приступила и Союзная скупщина СРЮ. На совместном заседании обеих палат с подробным докладом выступил президент СРЮ В. Коштуница, который детально проанализировал ситуацию, сложившуюся в стране накануне подписания Соглашения, дал достаточно реалистичную оценку основных положений этого документа и призвал депутатов его одобрить. «Соглашение, – сказал он, – это картина реального состояния и соотношения сил... Процесс дезинтеграции нашего государства и процесс дезинтеграции на Балканах остановлены. Не скажу навсегда, но сегодня они остановлены».

Но и здесь возникли новые проблемы. Поскольку в ходе разработки выводов скупщины Черногории, которые должны быть учтены при составлении Конституционной хартии, проявились намерения правящей партии М. Джукановича изменить некоторые положения Соглашения, депутаты Союзной скупщины от оппозиционной Социалистической народной партии Черногории предложили отложить обсуждение Соглашения до устранения разногласий. Учитывая, что речь шла, в частности, о таких важных вопросах, как порядок утверждения Конституционной хартии (только республиканскими скупщинами или/и Союзной скупщиной), формирования скупщины сообщества (путем прямых или косвенных выборов депутатов), завершения работы союзных органов власти (сразу после принятия хартии или по мере формирования новых органов), большинство депутатов Союзной скупщины поддержало это предложение. Однако к согласованию указанных выводов в Черногории приступили не сразу: первоочередной стала подготовка политических партий к выборам в местные органы власти, назначенным на 15 мая 2002 г.

Лев Никифоров

А в Сербии тем временем велась активная кампания по сбору подписей в пользу проведения референдума о самостоятельности Сербии. Организатор кампании – Демохристианская партия Сербии, собрав необходимые сто тысяч подписей, решила на этом не останавливаться и продолжила сбор подписей для придания еще большей весомости своей акции. Такая деятельность партии, возглавляемой министром В. Батичем, была воспринята некоторыми кругами в Совете Европы как намерение правительства Сербии добиться разобщения Сербии и Черногории. В развернувшейся по этому поводу полемике многие в Сербии считали проводимый сбор подписей политически вредным, однако кое-кто полагал, что такая кампания проводится не без ведома председателя правительства З. Джинджича и преследует цель дискредитировать главного его противника – президента СРЮ В. Коштуницу, наиболее последовательно выступавшего за сохранение единого государства, а также заставить Запад под угрозой проведения референдума пойти на уступки Сербии и согласиться даже на изменение Соглашения от 14 марта 2002 г.

Трудности согласования позиций сторон в самом начале процесса реализации Соглашения от 14 марта 2002 г. и особенно политические разногласия в Черногории, которые практически блокировали этот процесс, вызвали определенное беспокойство на Западе. Уже 15 апреля собравшиеся в Люксембурге руководители внешнеполитических ведомств ЕС подчеркнули необходимость как можно скорее создать комиссию, которая не позднее конца июня разработала бы проект Конституционной хартии, а 22 апреля Х. Солана в телефонных разговорах с президентом Черногории М. Джукановичем и председателем оппозиционной Социалистической народной партии Черногории П. Булатовичем, выразив озабоченность медленными темпами осуществления Соглашения, настаивал на их ускорении, особенно в том, что касается принятия Конституционной хартии. (В штаб-квартире ЕС по этому поводу говорили, что Х. Солана ни в коем случае не допустит, чтобы его миссия завершилась провалом.) Вместе с тем госсекретарь США К. Пауэлл подбодрил посетившего США М. Джукановича, заявив после обсуждения с ним 28 апреля политической ситуации в Черногории и хода выполнения Соглашения от 14 марта 2002 г., что «Черногория и в будущем может рассчитывать на широкую финансовую и экспертную поддержку в процессе трансформации системы».

Однако телефонных разговоров было явно недостаточно (28 апреля Х. Солана вновь разговаривал с П. Булатовичем), и 29 апреля–1 мая 2002 г. Подгорицу и Белград посетили советники Х. Соланы С. Лене и Ф. Джентенили, которые сообщили о том, что Европейский союз настаивает на точном соблюдении Соглашения от 14 марта 2002 г. и ускорении динамики его реализации. В ответ они получили

заверения официальных югославских представителей, что «данные обещания и принятые обязательства в связи с выполнением Соглашения будут исполнены в согласованные сроки» и что хартия будущего государства будет принята в середине июня.

Поскольку каких-либо позитивных сдвигов в реализации Соглашения от 14 марта 2002 г. по-прежнему не было, министры иностранных дел стран ЕС 13 мая 2002 г. сочли необходимым вновь призвать руководство Югославии, а также Сербии и Черногории к скорейшему его выполнению. А 17 мая югославские газеты опубликовали статью Х. Соланы, своего рода послание, адресованное политическим лидерам страны. В этой статье, выразив обеспокоенность «потерей темпа» в осуществлении указанного Соглашения и отметив проявившуюся тенденцию «одностороннего его толкования», он заявил, что провал разработки Конституционной хартии в результате «соперничества политических фракций» противоречил бы интересам народов Сербии и Черногории. В заключение Х. Солана, напомнив о проявленных в марте политическим руководством обеих республик «мудрости и ответственности в преодолении длительных разногласий», призвал его «быстро и решительно выполнить свои обязательства».

Параллельно с реализацией Соглашения от 14 марта 2002 г. руководство СРЮ продолжало настойчивую работу с западными партнерами по ускорению приема СРЮ в Совет Европы (возможно, даже в сентябре или хотя бы к концу 2002 года) и начала длительной процедуры ее вступления в Европейский союз, полагая, что предпринимаемые им усилия по созданию нового сообщества Сербии и Черногории являются подтверждением его намерений. Выступая в политическом комитете ПАСЕ 25 апреля 2002 г., министр иностранных дел СРЮ Г. Свиланович подчеркнул, что «членство Югославии в Совете Европы представляло бы самую большую поддержку реформам в Сербии и Черногории и было бы самым ясным сигналом их гражданам, что они являются частью европейской семьи».

Между тем Запад явно с этим не спешил, следуя концепции, что «результаты приносят выдвижение условий и давление». Ссылаясь на незаконченность процесса создания намеченного сообщества и предъявляя все новые условия, он, судя по всему, был намерен отложить включение Югославии в европейскую интеграцию до окончательного формирования сообщества Сербии и Черногории. Практически эта идея уже содержалась в заявлении министров иностранных дел ЕС 15 апреля 2002 г., в котором было отмечено, что «Соглашение о пересмотре отношений между Сербией и Черногорией приближает перспективы переговоров и заключения соглашения с ЕС о стабилизации и присоединении, если обе республики будут способствовать эффективному функционированию общего государства». Месяц спустя ру-

Лев Никифоров

ководители внешнеполитических ведомств ЕС подчеркнули, что необходимым условием включения Югославии в процессы европейской интеграции является выполнение ею своих обязательств по всестороннему сотрудничеству с Гаагским трибуналом, соблюдению Дейтонского мирного соглашения (по Боснии и Герцеговине) и установлению гражданского контроля над армией.

В поисках выхода из тупиковой ситуации, сложившейся вокруг Соглашения от 14 марта 2002 г., участники правящей коалиции Сербии и оппозиционной коалиции Черногории решили объединить свои усилия с целью возобновления прерванной процедуры одобрения Соглашения Союзной скупщиной СРЮ. На состоявшейся 20 мая 2002 г. встрече, в которой принял участие президент СРЮ В. Коштуница, была достигнута договоренность о том, что участники этих коалиций будут едины в реализации Соглашения, добиваясь, чтобы Конституционная хартия была принята (а не только провозглашена) Союзной скупщиной, чтобы выборы в скупщину будущего сообщества были прямыми и чтобы все союзные органы продолжили свою работу до конституирования новых институтов. В тот же день об этой договоренности были проинформированы прибывшие вновь в Белград эмиссары ЕС С. Лене и Т. Экерт, которые высказали югославским политическим лидерам настойчивое пожелание «срочно приступить к конкретной работе по составлению Конституционной хартии сообщества», предложив помощь экспертов Европейского союза. Руководители Черногории, которым они передали послание Х. Соланы с требованием преодолеть разногласия между правящими и оппозиционными партиями, также говорили его представителям о готовности активизировать работу по осуществлению Соглашения.

Согласованная позиция «Демократической оппозиции Сербии» и коалиции «Вместе за Югославию» была крайне отрицательно воспринята президентом Черногории М. Джукановичем, возглавляемой им Демократической партией социалистов и Либеральным союзом Черногории, которые расценили ее как попытку пересмотра Соглашения от 14 марта 2002 г. М. Джуканович особенно резко возражал против проведения прямых выборов в скупщину, считая, что характеру будущего сообщества, которое, по его словам, «точнее можно было бы назвать союзом», больше бы соответствовало «избрание представителей Сербии и Черногории в парламентах республик». Примечательно, что каждая сторона в этом конфликте мнений уповала на поддержку Европейского союза, рассчитывая на осуждение им позиции другой стороны.

23 мая 2002 г. Скупщина Черногории голосами депутатов правящей коалиции утвердила свои выводы, касающиеся содержания дальнейшей работы по реализации Соглашения от 14 марта 2002 г., не

приняв соображения оппозиционных партий. Этот документ стал своего рода новой платформой переустройства отношений между двумя республиками с акцентом на их суверенность, ведя дело к созданию союза государств вместо сохранения общего государства. Выводы предусматривали, что после провозглашения Конституционной хартии Скупщина СРЮ прекратит свое существование, а функционировать будут только те органы, создание которых будет определено в хартии; Черногория примет специальный закон, которым будет установлено, какие союзные законы будут применяться в республике; обеспечение прав человека и прав национальных меньшинств относится к «самостоятельной и суверенной компетенции Черногории»; суверенитет государства Черногории распространяется на бюджетную, валютную, таможенную, внешнеторговую и налоговую сферы, т. е. обеспечивается ее полный экономический суверенитет; гармонизация экономических отношений между Черногорией и Сербией, так же как и с Европейским союзом, будет зависеть от «возможностей и потребностей республик». «Это – сепаратистские выводы, которые говорят о союзе самостоятельных государств, – заявил лидер Социалистической народной партии Черногории П. Булатович. – Это цель М. Джукановича, который хочет шаг за шагом добиться того, чего нет в белградском соглашении». Считая, что тем самым блокируется дальнейшее осуществление Соглашения, П. Булатович призвал Европейский союз оказать нажим на М. Джукановича, чтобы он отозвал указанные выводы.

Реакция Х. Соланы последовала незамедлительно: по словам его пресс-секретаря, 24 мая Х. Солана сообщил М. Джукановичу по телефону, что «разочарован выводами, принятыми вчера в черногорском парламенте, поскольку такими выводами дается иное толкование соглашения Белград–Подгорица от 14 марта», и потребовал создать необходимые условия для формирования комиссии по разработке Конституционной хартии и безотлагательного начала ее работы. (На следующий же день советник М. Джукановича М. Рочен, подтвердив, что такой телефонный разговор состоялся, заявил, однако, что Х. Солана никакого «разочарования» не высказывал.) Хорошо информированные источники в ЕС отметили также обеспокоенность Х. Соланы тем, что его представители, посетившие Подгорицу накануне принятия выводов Скупщиной Черногории, не были ознакомлены с ними и никто даже не рассказал об их характере.

Несмотря на новые осложнения ситуации вокруг Соглашения от 14 марта 2002 г., достигнутая 20 мая договоренность политических партий Сербии и Черногории, имеющих большинство в югославском парламенте, дала определенные положительные результаты. После полуторамесячного периода многочисленных дискуссий и политиче-

Лев Никифоров

ских конфликтов Союзная скупщина СРЮ вернулась к обсуждению этого Соглашения и 31 мая 2002 г. приняла решение его одобрить, подтвердив в основном все согласованные 20 мая положения об утверждении Конституционной хартии, о выборах депутатов и деятельности союзных органов. Двухдневные дебаты изобиловали серьезными критическими замечаниями по содержанию Соглашения, однако большинство депутатов высказались в его поддержку, полагая, что в современных условиях на большее трудно рассчитывать. По словам лидера радикалов Сербии В. Шешеля, будущее государство будет «больным на Балканах, за создание которого будут расплачиваться наши дети и внуки». Выражая сожаление по поводу того, что сообщество не будет называться Югославией, депутат М. Маркович сказал, что «найти имя государству, которым будет гордиться народ, это дело культуры и мудрости».

3. Разработка Конституционной хартии: основные этапы политической борьбы и ее движущие силы

Одобрение Союзной скупщиной Соглашения от 14 марта 2002 г. означало, что наступил сложный этап подготовки Конституционной хартии, когда контуры будущего государства должны были воплотиться в реальные формы, наполненные определенным содержанием. В соответствии с Соглашением хартию надо было разработать до конца июня 2002 г., однако появились новые проблемы, связанные с формированием Конституционной комиссии по подготовке хартии, а главное – обострились противоречия по ряду важных ее положений.

Но без участия Х. Соланы этот очередной шаг по пути создания сообщества Сербии и Черногории, конечно же, не мог состояться. Он даже изменил свои планы посещения Югославии и вместо конца июня, когда первоначально был намечен его визит, прибыл в Белград 10 июня 2002 г., где провел ряд встреч с руководителями СРЮ, Сербии и Черногории. Атмосфера встреч, по мнению Х. Соланы, была очень конструктивной, в результате были согласованы общие основы составления Конституционной хартии. «Несмотря на то, что некоторые вопросы остаются открытыми, не вижу, – сказал он, – серьезных препятствий в этом процессе». Х. Солана, предложив помощь экспертов ЕС, высказал надежду, что работа над хартией вскоре начнется, и она будет принята до конца июля, а выборы в парламент Сербии и Черногории состоятся в начале будущего года. Что касается порядка выборов, то он заявил, что ЕС не будет навязывать решение данного вопроса, поскольку это должно быть предметом договоренности Сербии и Черногории. Говоря об итогах бесед с Х. Соланой, председатель

правительства Сербии З. Джинджич сообщил, что ЕС направит летом перечень институтов будущего государственного сообщества, которые необходимы для его включения в процесс интеграции. Президент Черногории М. Джуканович, выразив сомнение в получении такого перечня, сказал, что самое важное, чтобы «воцарился новый дух доверия между властями в Белграде и Подгорице, а в помощи ЕС необходимости нет».

18 июня 2002 г. состоялось первое заседание Конституционной комиссии, на котором присутствовали советники Х. Соланы С. Лене и Т. Экерт. В ходе работы комиссии сформировались два блока: так называемый «союзный» блок, выступающий за создание государства с широкими полномочиями, в который вошли представители правящей коалиции Сербии и оппозиционной коалиции Черногории, и блок правящих партий Черногории, стремящийся максимально ограничить функциональные возможности сообщества. По мнению посла Великобритании в СРЮ Ч. Крофорда, работа над составлением проекта Конституционной хартии отражала борьбу за власть определенных структур и в Черногории, и в Сербии, а от этого страдал лишь народ.

Разногласия между блоками носили концептуальный характер и отражали два разных подхода к вопросам характера и формы сообщества. Одни выступали за то, чтобы оно стало настоящим государством, единым международным субъектом, а другие – чтобы это был союз двух суверенных государств. Некоторые считали, что герб и гимн не нужны, а сообщество должно иметь лишь флаг, который, по мнению черногорцев, должен быть разделен по вертикали на две части – черногорскую и сербскую; что столица должна быть не в Белграде и не в Подгорице, а в небольшом городке Нови-Пазар на полпути от Белграда до Подгорицы. Не было согласия и в том, должно ли сообщество иметь единую территорию и должно ли быть единое гражданство. По мнению отдельных сербских деятелей, ссылавшихся на то, что доля Черногории в финансировании общих расходов сообщества составляет лишь пять процентов, черногорцы могут иметь в правительстве только одного или двух министров и не могут претендовать на равное количество глав дипломатических представительств за рубежом и на равное представительство в международных институтах.

В отношении прав человека и национальных меньшинств были предложения принять отдельную хартию на уровне сообщества, но были мнения, что они должны быть в компетенции государств-членов сообщества. Не согласованным оставался и вопрос о том, какими должны быть выборы в Скупщину сообщества – прямыми или косвенными. Для принятия решения в Скупщине, по мнению правящей

Лев Никифоров

коалиции Черногории, необходимо, чтобы за него проголосовало большинство депутатов из Черногории, а сербы предлагали – три пятых всех депутатов по наиболее важным вопросам и простое большинство – по остальным. Черногорцы не приняли сербское предложение, исходя из того, что нет более или менее важных вопросов. Были высказывания за провозглашение региона Санджак, где проживает много мусульман, отдельной административно-территориальной единицей, а также за формирование в Скупщине третьей палаты – Веча регионов.

Серьезные разногласия возникли и по экономическим вопросам, прежде всего по обеспечению функционирования единого рынка, по валютно-финансовой и таможенной системам, по финансированию деятельности сообщества и по вопросам его имущества. Представители «союзного» блока полагали, что сообщество должно иметь свои источники доходов, тогда как делегаты Демократической партии социалистов Черногории выступали за то, что сообщество не должно иметь собственного имущества, кроме зданий дипломатических и консульских представительств, а имущество нынешней Союзной Республики Югославии, включая военное имущество, должно быть разделено по территориальному принципу. Некоторые считали, что по экономическим вопросам Сербия и Черногория должны выступать вместе, но не с единых позиций; с учетом нынешнего существования двух денежных и таможенных систем возникал вопрос о том, должны ли они быть согласованы прежде между собой, а затем и с Европейским союзом или же процесс гармонизации должен проходить одновременно.

В этой ситуации правительства Сербии и Черногории предприняли попытку согласовать позиции по вопросам экономических отношений и внесли свои соображения на рассмотрение Конституционной комиссии. Была достигнута, в частности, договоренность о том, что взаимные платежи в товарообороте между республиками будут осуществляться как в евро, так и в динарах; обмен евро на динары будет свободным, и рынок будет определять потребность в таком обмене, а участие республик в финансировании деятельности сообщества будет определяться в соответствии с их долей в создании брутто национального дохода страны. Был подготовлен также первый вариант «Плана действий по гармонизации рынков Сербии и Черногории», который в середине июля 2002 года был передан в Европейскую комиссию.

Не веря, видимо, в способность противостоящих группировок югославского общества подготовить приемлемый для всех текст Конституционной хартии, западноевропейское сообщество, как и при подготовке Соглашения от 14 марта 2002 г., взяло инициативу в свои руки. В то время как Конституционная комиссия делала лишь первые шаги

по составлению хартии, **Венецианская комиссия независимых экспертов**¹ Совета Европы подготовила и в начале июля 2002 года передала сербскому и черногорскому руководству «Проект соображений для возможного включения в Конституционную хартию». Этот документ практически содержал все главные положения будущей хартии и, забегая вперед, можно сказать, что он почти целиком вошел в ее текст. По мнению заместителя председателя Демократической партии социалистов Черногории (будущего президента сообщества) С. Маровича, эксперты «очень хорошо интерпретировали политическое приглашение (от 14 марта 2002 г.) и, если бы меня спросили, я мог бы завтра это подписать».

Получение «проекта» Венецианской комиссии совпало по времени с визитом в Югославию 3 июля 2002 г. комиссара по внешней политике ЕС К. Патена, который заявил, что «Европейский союз не навязывает свое решение по Конституционной хартии, мы только хотим как друг и серьезный, долгосрочный партнер дать совет здешним властям, однако ваша судьба – в ваших руках». По мнению председателя одной из палат Союзной скупщины СРЮ Д. Мичуновича, Венецианская комиссия «учтиво сообщила, как должна выглядеть хартия, если мы хотим в Европу». А пресс-секретарь Х. Соланы К. Галяк считает, что «речь идет не о каком-то проекте хартии, а о полезных инструкциях и о материале, о котором еще можно дискутировать».

Спустя месяц после начала деятельности Конституционной комиссии в работу подкомиссии, которая непосредственно занималась составлением текста хартии, включились и эксперты Венецианской комиссии. В качестве консультанта правящей коалиции Черногории был привлечен профессор вашингтонского университета П. Вильямс.

22 июля 2002 г. руководители внешнеполитических ведомств ЕС «напомнили» югославским лидерам о «принятом обязательстве закончить разработку Конституционной хартии до конца июля», подчеркнув, что это должно быть «приоритетной целью всех заинтересованных сторон при реализации Соглашения от 14 марта 2002 г.». А через три дня в Белград прибыл Х. Солана, в беседах с которым руководители СРЮ, Сербии Черногории выразили готовность завершить работу по составлению Конституционной хартии как можно скорее, после чего Х. Солана, оценив, видимо, реально положение дел, вынужден был согласиться, что текст хартии будет подготовлен лишь к середине августа. Судя по всему, участники встреч пришли к общему

¹ **Венецианская комиссия независимых экспертов** была создана 10 марта 1990 г. решением Комитета министров Совета Европы для оказания помощи бывшим социалистическим странам в приведении их конституций в соответствие с западноевропейскими стандартами. В настоящее время комиссия занимается решением специфических конституционных проблем отдельных стран.

Лев Никифоров

выводу, что задержка с разработкой хартии, как выразился президент Черногории М. Джуканович, «не трагична», лишь бы в конце концов документ был согласован.

Вообще складывалось впечатление, что ЕС спешит принять хартию в большей степени, чем сами югославы, которые к тому времени уже были озабочены прежде всего предстоящими выборами президента Сербии и парламентскими выборами в Черногории, в ходе подготовки и проведения которых партийные интересы нередко ставились выше национальных интересов.

Почти двухмесячная работа подкомиссии по подготовке хартии завершилась практически безрезультатно, поскольку не было достигнуто единства по ключевым вопросам государственного устройства будущего сообщества. Примечательно высказанное в этой связи М. Джукановичем предложение, чтобы согласование текста хартии взяли на себя непосредственно Сербия и Черногория, что означало исключение из этого процесса органов СРЮ. Такую же позицию занимал и председатель правительства Сербии З. Джинджич, который предлагал, чтобы спорные вопросы были решены путем договоренности между правительствами двух республик.

Однако Конституционная комиссия, рассмотрев положение с подготовкой хартии, 12 августа 2002 г. решила призвать всех политических деятелей, подписавших Соглашение от 14 марта 2002 г., внести свой вклад в преодоление разногласий, возникших в ходе составления этого документа. В обращении комиссии отмечалось, что эти разногласия являются «результатом различий в политических позициях по вопросу о государственном сообществе, которые существовали и до подписания Соглашения, а также разных толкований самого Соглашения». По словам члена комиссии от Демократической партии Сербии З. Шами, налицо три концепции создания Конституционной хартии: первая – это должна быть хартия государственного сообщества как государства, вторая – это будет хартия сообщества, которое не является государством и третья – составлять хартию как можно дольше, еще несколько месяцев или несколько лет, что «соответствовало бы неким политическим интересам». Это предположение о третьей концепции вскоре конкретизировал президент СРЮ В. Коштуница, заявив, что «большинство правящей коалиции Сербии заинтересовано не в существовании, а в исчезновении общего государства или продлении его агонии», которая может быть использована как один из способов отсрочки парламентских выборов в республике до 2004 года.

Становилось все более очевидным, что без посредничества европейского содружества Конституционная комиссия не сможет выработать проект хартии. Решение о будущем Сербии и Черногории, как от-

мечали югославские обозреватели, «вновь парадоксальным образом оказалось в руках Х. Соланы», который получал ежедневно исчерпывающую информацию о ходе подготовки документа и поддерживал контакт с Белградом через своего советника С. Лене. Вместе с тем, как считали некоторые политологи, составление хартии с помощью официальных представителей ЕС является «очень плохим знаком для отношений будущего сообщества с ЕС, свидетельствующим о том, что сообщество не является адекватным партнером в переговорах о вступлении в международные институты». Возможности продолжения работы над составлением Конституционной хартии Президент СРЮ В. Коштуница обсудил 16 августа 2002 г. по телефону с Х. Соланой, который отметил, что «осталось очень мало времени для завершения этой работы» и поэтому необходимы компромисс и «существенное сближение позиций обеих сторон».

Иное, несколько неожиданное на первый взгляд, мнение было у президента Черногории М. Джукановича, который исходил из того, что без участия США закончить составление Конституционной хартии не удастся. В статье, опубликованной в те дни в газете «Вашингтон пост» под заголовком «Предательство на Балканах», он выразил сомнение в беспристрастности Европейского союза, считая, что «бюрократия ЕС уже несколько месяцев стремится переделать Белградское соглашение (от 14 марта 2002 г.)» и хочет, чтобы в новом сообществе Черногория была подчинена Сербии. По мнению М. Джукановича, «дестабилизирующая, противостоящая реформам коалиция, которую поддерживают некоторые бюрократические круги Европейского союза, угрожает остановить прогресс демократии в Черногории» и, как он полагает, попытается помешать Черногории «после трех лет продленной совместной жизни» определиться в отношении своей независимости. В заключение он подчеркнул, что «любое дальнейшее ухудшение политической ситуации в Черногории может поставить под угрозу демократические достижения, в которые американские администрация, конгресс и народ много вложили в последние годы. Если Вашингтон не включится непосредственно и беспристрастно в государственно-созидательную деятельность Европейского союза, в последующие месяцы может возникнуть новый серьезный кризис на Балканах».

Интересно, что ни в Югославии, ни в Европейском союзе статья М. Джукановича не получила какого-либо значительного отклика. По словам пресс-секретаря Х. Соланы, в ЕС не придали ей большого значения, «мнение господина Джукановича (о некоторых кругах в ЕС) не разделяют», а его обвинения категорически отвергают. По поводу предложения М. Джукановича об участии США в переустройстве отношений между Сербией и Черногорией, К. Галяк заметила, что «Брюссель и Вашингтон тесно сотрудничают в этом процессе».

Лев Никифоров

20 августа 2002 г. президиум Демократической оппозиции Сербии, основываясь на результатах работы Конституционной комиссии, рекомендациях экспертов Венецианской комиссии и договоренностях правительств Сербии и Черногории, разработал свой вариант Конституционной хартии, который, однако, не внес ясности в ряд важных вопросов функционирования будущего сообщества, касающихся, например, порядка выборов депутатов парламента и принятия хартии, бюджета и имущества сообщества, его границ и территории.

Доработав этот вариант хартии в плане его приближения к концепции правящей черногорской Демократической партии социалистов, правительства Сербии и Черногории 26 августа представили в Конституционную комиссию, президенту СРЮ В. Коштунице и направили в Европейский союз новый вариант хартии. А накануне закончила составление своей версии Конституционной хартии и оппозиционная коалиция Черногории «Вместе за Югославию».

Между тем подготовленный правительствами Сербии и Черногории проект хартии, который поддержали президент Черногории М. Джуканович и заместитель председателя правительства СРЮ М. Лабус, подвергся серьезной критике ряда участников коалиции партий, образовавших Демократическую оппозицию Сербии (ДОС), которые считали, что он существенно отличается от ранее принятой президиумом ДОС концепции хартии, нарушая, в частности, преемственность нового сообщества с Союзной Республикой Югославией. 28 августа президиум ДОС вернулся к обсуждению текста хартии и счел необходимым дополнить его, прежде всего, преамбулой, в которой были изложены цели сообщества, указывалось, что в составе Сербии имеются автономные края – Воеводина, Косово и Метохия, а также предусматривалось принятие отдельной хартии о правах человека и национальных меньшинств. Президиум ДОС подтвердил также свою позицию о выборах депутатов Скупщины сообщества путем прямых выборов, порядок проведения которых должен быть установлен республиканскими скупщинами.

Уточненный вариант Конституционной хартии, одобренный президиумом ДОС, был негативно встречен в правящих кругах Черногории, по мнению которых председатель правительства Сербии З. Джинджич «отступил, сделав уступку остальным членам ДОС, выступающим за унитарное государство». В то же время черногорская коалиция «Вместе за Югославию» приветствовала этот вариант, считая, что он значительно лучше проекта хартии, составленного правительствами двух республик.

Руководители внешнеполитических ведомств ЕС 1 сентября поддержали намерение Х. Соланы посетить Белград с целью ускорить работу по составлению Конституционной хартии. Накануне его приезда

появились сообщения о том, что противостоящим сторонам удалось согласовать все спорные положения Конституционной хартии, кроме одного – порядка выборов депутатов Скупщины сообщества. Состоявшийся 6 сентября 2002 г. визит Х. Соланы в Белград, между тем, не дал ожидавшихся результатов: в ходе его восьмичасовых переговоров с руководителями СРЮ, Сербии и Черногории и проведенных в это же время консультаций между делегациями Сербии и Черногории, между черногорской делегацией и президентом СРЮ В. Коштуницей так и не было найдено приемлемое для всех решение по вопросу о выборах депутатов. Х. Солана был «разочарован» тем, что разработка хартии до сих пор не завершена. Европейский союз установил новый срок принятия хартии – 30 сентября (вместо конца июня, как это было предусмотрено Соглашением от 14 марта 2002 г.), предупредив, что если хартия не будет принята, то вступление Югославии в Совет Европы будет отложено, а «процесс стабилизации и присоединения Сербии и Черногории к Европейскому союзу будет парализован». 24 сентября Парламентская ассамблея Совета Европы высказалась за прием Югославии в СЕ, однако рекомендовала Комитету министров решить окончательно этот вопрос, как только будет принята Конституционная хартия.

В чем же суть проблемы определения порядка выборов в парламент сообщества Сербии и Черногории? Разногласия по этому принципиальному вопросу явились отражением различного видения будущего сообщества. Сторонники его создания как единого государства, объединяющего две республики, выступали за избрание депутатов будущего парламента путем прямых выборов, отражающих волю народа. По их мнению, выборы в Скупщину сообщества должны быть прямыми потому, что именно «она является носителем суверенитета». Предложение о проведении косвенных выборов, т. е. делегировании депутатов скупщинами республик, означало, что его авторы исходят из существования двух независимых государств, которые передают часть своих полномочий общим органам, формируемым для достижения общих целей. На прямых выборах избираются депутаты, которые представляют интересы всех граждан, а на косвенных избираются делегаты, которые будут представлять интересы государств-членов сообщества в соответствии с указаниями скупщин республик.

Правящая коалиция Черногории во главе с президентом республики М. Джукановичем, выступавшая за проведение косвенных выборов, считала, что такой порядок будет соответствовать реальному положению дел в сообществе, где решающую роль должны играть государства – члены сообщества. По словам М. Джукановича, «мы не хотим придать государственному сообществу более унитарный характер, чем тот, с которым мы согласились, подписав Белградское со-

Лев Никифоров

глашение (14 марта 2002 г.)». Не исключено, что эти возражения против прямых выборов объяснялись еще и боязнью коалиции накануне предстоящих в конце октября выборов в республике потерять доверие избирателей, которых вместо обещанного референдума о независимости Черногории она теперь должна призывать к выборам в союзные органы власти, что можно будет считать отказом от самостоятельности. Некоторые политические деятели предлагали в качестве компромисса принять «смешанный порядок выборов», при котором в Сербии были бы проведены прямые выборы депутатов Скупщины сообщества, а в Черногории их делегировала бы Скупщина республики. Другие считали целесообразным одобрить Конституционную хартию с тем, чтобы вопрос о выборах решить накануне их проведения. (Кстати, это соображение перекликалось с мнением экспертов ЕС, что вопрос о выборах не настолько важен, что из-за отсутствия его решения следовало бы откладывать принятие хартии.) Были высказывания и в пользу создания двухпалатной Скупщины сообщества, депутаты одной из которых выбирались бы путем прямых выборов, а во второй палате заседали бы делегаты от республиканских скупщин. Однако все эти компромиссные предложения не получили поддержки в обществе.

Вопреки высказанному Х. Соланой в сентябре 2002 года утверждению, что сейчас «впервые за все время, как начался этот процесс (реализации Соглашения от 14 марта 2002 г.), мы действительно очень близки к его завершению», потребовалось еще почти пять месяцев для принятия Конституционной хартии и провозглашения создания сообщества. Накануне выборов в Черногории и Сербии вопрос о разработке хартии отошел на второй план. Как заявил президент Черногории М. Джуканович, принятие решения о порядке избрания депутатов будет зависеть от соотношения сил в Скупщине Черногории после парламентских выборов в республике, которые были назначены на 20 октября 2002 г.

18 октября в телефонных разговорах с Х. Соланой, который находился с визитом в Москве, президент СРЮ В. Коштуница и премьер Сербии З. Джинджич заверили его, что Конституционная хартия будет принята до намеченного на 7 ноября заседания Комитета министров СЕ, и тем самым будет устранено последнее препятствие для вступления Югославии в Совет Европы. 21 октября министры иностранных дел ЕС позитивно оценили такие планы югославских лидеров, в который раз призвав их ускорить составление текста хартии.

Многие югославские политические деятели выражали надежду, что после выборов в республике М. Джуканович согласится на проведение прямых выборов в Скупщину будущего сообщества. Однако, получив

абсолютное большинство в парламенте Черногории и усилив таким образом свои политические позиции, М. Джуканович стал отстаивать прежние взгляды еще более уверенно. В. Коштуница в конце октября решительно заявил, что «больше не будет уступок Черногории» и что «если не будет новых (прямых) выборов, то из нового сообщества ничего не получится». Между тем ситуация существенно изменилась: обострившиеся отношения между партиями президента СРЮ В. Коштуницы и премьера Сербии З. Джинджича в ходе проведения выборов президента Сербии поставили под вопрос ранее согласованный общий подход союзной и сербской властей по ряду положений хартии. В результате произошла перегруппировка сил – правящие коалиции Сербии и Черногории объединились и выступили с критикой позиции союзной власти, которая якобы блокировала принятие хартии.

К тому времени в работе Конституционной комиссии возникли новые трудности. В начале ноября из состава комиссии вышел Ф. Диноша, депутат от черногорского Демократического союза албанцев, протестуя против включения в преамбулу хартии упоминания о том, что автономный край Косово и Метохия входит в состав Сербии. Протест Ф. Диноша тут же поддержали три крупнейшие партии албанцев в Косово, назвав действия комиссии «провокацией, которая может вызвать новый конфликт», а Скупщина Косово приняла резолюцию, провозгласив указанное положение хартии как «не имеющее силы». (В тот же день руководитель администрации ООН в Косово аннулировал эту резолюцию, сославшись на то, что вопрос о статусе Косово может решать только Совет Безопасности ООН.) Из состава Конституционной комиссии вышел также Э. Джуджевич, депутат Союзной скупщины от Санджака, в связи с тем что не было принято его предложение отметить в хартии «особый статус» этого мусульманского региона. По его мнению, хартия будет удовлетворять интересы только двух народов – сербов и черногорцев и сохранит дискриминацию граждан Санджака.

Поскольку к заседанию Комитета министров СЕ 7 ноября Конституционная хартия не была принята, вступление СРЮ в Совет Европы так и не состоялось. Вместе с тем из Страсбурга и Брюсселя стали поступать тревожные сигналы, что доверие к Югославии в Западной Европе падает, политическая и экономическая нестабильность в стране снижает и без того невысокий интерес иностранных инвесторов (в расчете на душу населения иностранных капиталовложений в СРЮ было меньше, чем в Албании и Македонии), что возможно выдвижение новых условий приема СРЮ в СЕ, прежде всего, повышение эффективности сотрудничества с Гаагским трибуналом.

Что касается работы над текстом хартии, то кроме вопроса о выборах, явившегося значительным камнем преткновения для Конститу-

Лев Никифоров

ционной комиссии, оживились разногласия по поводу компетенции Суда сообщества, которому правящая коалиция Черногории не хотела давать право определять конституционность правовых актов, принимаемых в республиках, а также по поводу верховенства законодательства сообщества над законотворчеством государств-членов и предложений ликвидировать военные суды.

В такой тупиковой ситуации внимание общественности привлекло предложение Демократической партии Сербии (ДПС), возглавляемой В. Коштуницей, или принять хартию немедленно, или отложить ее принятие «до лучших времен», когда сложится необходимая политическая обстановка. По мнению В. Коштуницы, «быть может, через год-два все легче решится». Напомнив, что все ранее установленные сроки нарушены, заместитель председателя ДПС З. Шапи отметил, что откладывание одобрения хартии не должно вызывать особого беспокойства, так как «союзное государство (Союзная Республика Югославия) существует, оно функционирует, хотя может быть и не так, как хотелось бы, оно является членом многих международных организаций, начиная с ООН, и т. д.». Комментируя эти соображения ДПС, бывший председатель правительства Черногории Ф. Вуянович, который стал после недавних парламентских выборов председателем скупщины республики, заявил, что для Черногории это неприемлемо. Такую же позицию заняла и Демократическая партия во главе с премьером Сербии З. Джинджичем.

Наконец, 21 ноября 2002 г. был согласован по предложению Демократической партии компромиссный вариант порядка парламентских выборов: в Скупщину сообщества первого созыва депутаты будут делегированы республиканскими скупщинами, а через два года и в последующем они будут избираться путем прямых выборов. Здесь налицо взаимные уступки, однако, учитывая важность начального периода становления сообщества, когда вырабатывается его политика и налаживается механизм функционирования, этот вариант оказывается более благоприятным для черногорского руководства. А по мнению председателя Социалистической народной партии Черногории П. Булатовича, выступившего против такого варианта, «по истечении двух лет сепаратистские силы в Черногории будут разговаривать не о прямых выборах, а о подготовке референдума о независимости».

Прошло всего три дня, и когда уже казалось, что Конституционная хартия вот-вот будет одобрена, Демократическая партия социалистов М. Джукановича выдвинула новое условие, поставившее под угрозу согласованный вариант порядка выборов: изложить его не в хартии, а в законах государств-членов сообщества или в отдельном законе о выполнении хартии.

Известие о достижении компромисса было встречено в Европейском союзе «одобрительно и с облегчением», и уже 28 ноября 2002 г.

в Белград прибыл Х. Солана, где состоялись его встречи с югославскими лидерами. Участникам переговоров удалось устранить возникшее препятствие в работе над хартией, договорившись зафиксировать вопрос о выборах в ее тексте. Была выражена общая уверенность в том, что хартия будет принята республиканскими и союзной скупщинами до конца года, что позволит осуществить вступление сообщества в Совет Европы в январе 2003 года.

6 декабря 2002 г. Конституционная комиссия наконец завершила составление проекта Конституционной хартии будущего сообщества, определив по требованию коалиции оппозиционных партий Черногории, что исчисление сроков проведения прямых парламентских выборов начнется со дня конституирования скупщины первого созыва, а возможного референдума о дальнейшей судьбе сообщества – со дня принятия Конституционной хартии (а не с момента подписания Соглашения от 14 марта 2002 г., как это некоторые предполагали).

Наступил заключительный этап конституционно-правового оформления создания сообщества – подготовки проекта закона о выполнении Конституционной хартии, который должен быть принят в пакете с Конституционной хартией, а также составления Хартии о правах человека и национальных меньшинств и свободах гражданина. Одновременно правительства Сербии и Черногории продолжали работать над гармонизацией экономических систем двух республик и, прежде всего, над согласованием таможенных тарифов. Европейский союз, считая, что после принятия Конституционной хартии это становится важнейшей задачей сообщества, стимулировал такой процесс обещаниями выделить новые квоты на поставку товаров сообщества в Западную Европу.

Однако и здесь появились определенные трудности, которые опять и опять отодвинули сроки принятия Конституционной хартии. В связи с намеченным упразднением Народного банка Югославии возникла необходимость определить, кто будет фискальным агентом сообщества, представляя, в частности, его интересы в международных финансовых организациях при решении вопросов предоставления новых и погашения старых займов и кредитов. Сербское предложение, чтобы функции фискального агента выполнял бы Народный банк Сербии (создаваемый на базе упраздняемого Народного банка Югославии) в сотрудничестве с Центральным банком Черногории, не было поддержано черногорцами, высказывавшимися за то, чтобы эти функции осуществляли оба банка равноправно, однако это противоречило бы правилам Международного валютного фонда, согласно которым государство должно иметь только одного агента. Было и предложение, чтобы в переходный период, то есть до формирования новой структуры государственных органов, в качестве фискального агента

Лев Никифоров

выступало бы министерство по внешним экономическим связям СРЮ по согласованию с министерствами финансов республик, а в последующем – соответствующее новое министерство сообщества.

Поиск решения данной проблемы был осложнен, как это уже случилось неоднократно, некоторыми «откровениями» югославских лидеров. В Черногории в начале января 2003 года подходила к концу политическая рокировка: М. Джуканович, понимая, видимо, что реальная власть в республике находится в руках председателя правительства, подал в отставку с поста президента Черногории, а председатель скупщины республики Ф. Вуянович, ставший в соответствии с конституцией исполняющим обязанности президента, тут же поручил М. Джукановичу сформировать правительство (вскоре Ф. Вуянович был выдвинут кандидатом в президенты Черногории). И вот, представляя свою программу, М. Джуканович заявил, что его правительство будет работать над обеспечением государственной независимости Черногория и ее международного признания, чтобы через три года она стала самостоятельной. И это накануне принятия Конституционной хартии...

Последовала череда взаимных обвинений, в Белград прибыл министр иностранных дел Греции Папандреу, состоялась его встреча с М. Джукановичем, после которой прозвучали разъяснения М. Джукановича по поводу его высказываний о перспективах независимости Черногории, и в конце концов 16 января 2003 года Конституционная комиссия составила проект закона о выполнении Конституционной хартии. Осталось лишь завершить работу по составлению проекта Хартии о правах человека и национальных меньшинств и гражданских свободах, которая должна быть принята несколько позже, но до конституирования Скупщины сообщества. Надо сказать, что за разработкой этой хартии Запад следил еще более пристально, свою помощь предлагали и Верховный комиссариат ООН по правам человека, и ОБСЕ, и различные неправительственные организации Европы.

27 января 2003 г. скупщина Сербии приняла Конституционную хартию и Закон о ее выполнении. Выступая перед голосованием, председатель правительства Сербии З. Джинджич призвал депутатов поддержать подготовленные проекты документов, отметив, что хотя они «далеки от идеальных», но в данный исторический момент «это – наилучшее решение». Против принятия этих документов голосовали депутаты от Социалистической партии, Партии сербского единства и партии «Новая Сербия», тогда как депутаты от Демократической партии Сербии голосовали за Хартию, но против Закона, депутаты от Демохристианской партии – против Хартии, но за Закон, а депутаты от Сербской радикальной партии – против Закона и не участвовали в голосовании по Хартии. Свою негативную позицию Социалистиче-

ская партия мотивировала тем, что предложенные проекты документов «создают не общее государство, а два независимых государства», принятие этих документов осуществляется без учета мнения граждан Сербии и даже депутаты лишены возможности вносить в них какие-либо дополнения, а могут лишь голосовать «за» или «против». По мнению лидера Партии сербского единства Б. Пелевича, принятие указанных документов «открывает простор для отделения Черногории через три года, что ставит под вопрос и окончательный статус Косово и Метохии», в них не гарантировано действительное равноправие Сербии и Черногории, общий рынок не обеспечен, а основой для принятия хартии является «лишь согласование интересов правящих номенклатур Сербии и Черногории». Председатель Демократической партии Сербии В. Коштуница считает Закон неприемлемым потому, что он противоречит духу Соглашения от 14 марта 2002 г., отразив «стремление обоих республиканских правительств не строить государство, а его разрушать». Партия «Новая Сербия» предложила подготовленные проекты Хартии и Закона отвергнуть и проверить на референдуме желание народов Сербии и Черногории жить в общем государстве. По словам председателя Демохристианской партии В. Батича, принятием Хартии создается «некое государственное чудо, которое не существует ни на практике, ни в теории государства и права».

После двухдневных дебатов 29 января 2003 г. скупщина Черногории также приняла Конституционную хартию и Закон о ее выполнении. Депутат от Социалистической народной партии З. Жижич заявил, что принятием этих документов положен конец «периоду борьбы идеи сепаратизма с идеей интеграции», а по мнению депутата от Демократической партии социалистов М. Вуковича, это открывает новую страницу в отношениях между Сербией и Черногорией. Заместитель председателя правительства Черногории Д. Джурович утверждал, что Хартия обеспечила равноправие Черногории и Сербии, поскольку «государства-члены сохранили нормативный, административный, бюджетный, имущественный и монетарный суверенитет».

Однако были и другие суждения: депутаты от Социал-демократической партии и албанских партий голосовали против принятия предложенных Хартии и Закона, а депутаты от Народной партии и Сербской народной партии голосовали за принятие Хартии, но против Закона. Социал-демократическая партия, входящая в правящую коалицию, не поддержала проекты указанных документов, как было заявлено, по принципиальным соображениям, поскольку «Хартия не защищает стратегические интересы Черногории» и «не выражает волю большинства граждан ни Сербии, ни Черногории». Сербская народная партия голосовала против Закона о выполнении хартии потому,

Лев Никифоров

что он представляет собой «шаг назад по сравнению с Белградским соглашением (14 марта 2002 г.) и Конституционной хартией» и «делает возможным проявление сепаратистских и разрушающих государство амбиций». Народная партия также была против этого Закона, считая неприемлемыми те его положения, которыми регулируются вопросы собственности будущего сообщества. Депутаты от албанских партий не поддержали проекты Хартии и Закона из-за констатации в преамбуле Хартии, что край Косово и Метохия является составной частью Сербии. Депутаты от Либерального союза не участвовали в работе скупщины, полагая, что в результате создания нового государственного сообщества Черногория потеряла всякую надежду стать самостоятельной.

И вот 4 февраля 2003 года Союзная скупщина СРЮ наконец-то приняла Конституционную хартию государственного сообщества Сербии и Черногории, что означало вступление ее в силу. Хартия и принятый одновременно Закон о ее выполнении стали конституционно-правовой базой для преобразования Союзной Республики Югославии в новое сообщество. С вступлением в силу хартии все права и обязанности СРЮ перешли к сообществу Сербии и Черногории.

Позиции политических партий, представленных в Скупщине, остались такими же, как и при обсуждении конституционных актов в республиканских скупщинах. Характерно, что из всех подписавших Соглашение 14 марта 2002 г. на заседании Скупщины присутствовал лишь председатель правительства Сербии З. Джинджич, по оценке которого это – «здоровый компромисс» и «максимум того, что в данный момент мы могли достичь». Председатель Социалистической народной партии Черногории П. Булатович выразил уверенность в том, что, поскольку «большинство граждан Сербии и Черногории определилось за общее государство, новое сообщество будет существовать значительно дольше, чем три года», заметив, что «за Хартией стоят Европейский союз и международное сообщество». Руководитель фракции депутатов от Демократической партии Сербии З. Шами, отметив, что в «Соглашении от 14 марта 2002 г. было больше атрибутов общего государства», заявил, что «в дальнейшем все будет зависеть не от этих документов, а от мудрости народов Сербии и Черногории». С этим согласился депутат от Югославского объединения левых сил Г. Матич, считая, что «процедура подготовки Хартии показала, что на сцену возвращается понятие, известное на Балканах уже два века, – это протекторат». А по мнению лидера Сербской радикальной партии В. Шешеля, принятие Хартии и Закона является «государственным переворотом», следствием которого будет уничтожение остатков союзного государства, а решение об этом «принял тот, кто бомбардировал Югославию, – Х. Солана».

Большинство политических деятелей и обозревателей Сербии положительно оценили принятие Конституционной хартии и Закона о ее выполнении, считая, что это будет способствовать дальнейшему развитию Сербии и более активному ее включению в процесс европейской интеграции. Председатель Веча народов Союзной скупщины СРЮ, например, Д. Мичунович был уверен в том, что «процесс дальнейшего раскола государства остановлен». Вместе с тем высказывались и весьма осторожные суждения о перспективах сообщества, о возможности сохранения общего государства и после трехлетнего периода его существования. Примечательны в этой связи оценки председателя скупщины Черногории Ф. Вуяновича, который после голосования заявил, что «в соответствии с Хартией и конституционным законом по-новому строятся отношения между Сербией и Черногорией, а существует и возможность проверить их на референдуме через три года».

Председатель правительства Черногории М. Джуканович, выразив удовлетворение принятием конституционных актов сообщества, отметил, что после марта 2002 года много времени потрачено нерационально, но теперь правительство может «полностью себя посвятить проведению экономических реформ и развитию демократии». А далее он подчеркнул, что «для Черногории во всяком случае важно, каким будет ее государственный статус в будущем». По мнению же председателя оппозиционной Социалистической народной партии Черногории П. Булатовича, «принято хорошее решение», а заместитель председателя Народной партии П. Попович сказал, что «это новое начало со значительно лучшей перспективой для сообщества, которое будет существовать долго». В то же время депутат Н. Медоевич полагает, что «новое государственное сообщество должно будет терпеть протекторат Европейского союза, волей которого оно создано, и ЕС будет проявлять заботу о том, как оно будет функционировать – сообщество Сербии и Черногории пройдет тот путь, который проходит Босния и Герцеговина». Ведущие партии албанцев в Косово заявили, что Конституционная хартия и Закон о ее применении неприемлемы для косовских албанцев, поскольку «будущее края – это абсолютная независимость и интеграция в Европейский союз».

Принятие конституционных актов сообщества Сербии и Черногории вызвало широкий отклик в мире. Одним из первых приветствовал принятие этих актов, естественно, Европейский Союз. Вместе с тем министры иностранных дел ЕС не преминули вновь призвать «власти в Белграде и Подгорице» без промедления завершить разработку «плана гармонизации внутреннего рынка сообщества, его внешней торговли и таможенной системы». А Х. Солана, назвав это событие «историческим», тут же наметил и сроки подготовки такого

Лев Никифоров

плана – до конца марта 2003 года. Правительство ФРГ, считая, что «превращение Союзной Республики Югославии в новое государство является важным шагом на пути к Европе», выразило надежду, что теперь «Белград и Подгорица посвятят себя созданию общего экономического пространства». Удовлетворение по поводу принятия конституционных актов сообщества выразили правительство США, внешнеполитические ведомства России, Великобритании и ряда других стран, а также ОБСЕ.

Реакция ведущих средств массовой информации была весьма разнообразной – от рассудительного одобрения до неверия в прочность и долговечность сообщества. Лондонская «Таймс» констатировала, что новое государственное сообщество заменило «остатки некогда горделивой федерации». По мнению газеты «Монд», «пребывание Сербии и Черногории в одном государстве является ключевым условием для их приема в Совет Европы, что считается первым этапом интеграции в Европейский союз». Агентство АФП считало, что новое сообщество начинается «жизнь в инкубаторе», «под материнским оком Брюсселя». По сообщению газеты «Нойе цюрихер цайтунг», некоторые шутники называют новое сообщество «Соланией». А итальянская газета «Ил мессаджеро» писала, что Соглашение от 14 марта 2002 года было подписано для того, чтобы не допустить последнего раздела на Балканах, однако «новый государственный субъект – очень слабый, созданный лишь на некоторое время, как дитя от вынужденного брака».

4. Конституционные основы сообщества

Основным законом государственного сообщества Сербии и Черногории является Конституционная хартия, которая определила общие принципы содержания и организации его деятельности. Особенностью этой хартии, как и Соглашения от 14 марта 2002 года, является краткость изложения ее важнейших положений. Вряд ли можно считать серьезным достижением и то, что в Конституционной хартии статей в пять раз меньше, чем в Конституции Союзной Республики Югославии. Видимо, поиск компромисса при разработке хартии в обстановке серьезных разногласий не позволил установить в полном объеме и достаточно четко, как должно функционировать новое сообщество. Утвержденный одновременно с Конституционной хартией Закон о ее выполнении и принятая 28 февраля 2003 г. Хартия о правах человека и национальных меньшинств и свободах гражданина в некоторой степени компенсировали указанную слабость Конституционной хартии, составив вместе правовую основу сообщества.

Каково же содержание **Конституционной хартии** – «высшего правового акта государственного сообщества Сербии и Черногории»?

Прежде всего, следует отметить, что в ее текст включены все положения Соглашения от 14 марта 2002 года, за исключением лишь упоминания роли Европейского союза в переустройстве отношений государств-членов в экономической сфере.

Установив, что это сообщество «основано на равноправии двух государств-членов – государства Сербии и государства Черногории» (ст. 2), хартия вновь подтвердила, что государство Сербия включает автономный край Воеводину и автономный край Косово и Метохию, находящийся в настоящее время в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН №1244 под управлением международной администрации.

Государственное сообщество Сербия и Черногория имеет флаг, гимн и герб, его территорию составляют территории государств-членов, граница сообщества неприкосновенна, а граница между государствами-членами может быть изменена лишь по взаимной договоренности (ст.ст. 4 и 5). Административный центр сообщества – в Белграде, где будет находиться законодательная и исполнительная власть – Скупщина и Совет министров, а судебная ветвь власти – Суд сообщества – будет в Подгорице (ст. 7).

Целями сообщества (ст. 3) провозглашены уважение прав человека всех его граждан; сохранение и развитие человеческого достоинства, равноправия и верховенства закона; вхождение в европейские структуры, прежде всего в Европейский союз; приведение правовых актов и практики в соответствие с общепринятыми европейскими и международными стандартами; создание рыночной экономики и обеспечение «беспрепятственного функционирования общего рынка на своей территории путем координации и гармонизации экономических систем государств-членов в соответствии с принципами и стандартами Европейского союза».

Хартия провозгласила, что сообщество имеет «общий рынок», тогда как в Конституции СРЮ было установлено, что Союзная Республика Югославия представляет собой «единое экономическое пространство и имеет единый рынок». Экономические отношения в сообществе базируются на свободном предпринимательстве, конкуренции, либеральной внешнеторговой политике, защите собственности и на социальной справедливости. Предусматривается свобода передвижения людей, товаров, услуг и капитала, особо подчеркивается запрещение установления каких-либо барьеров, мешающих такой свободе перемещения между государством Сербия и государством Черногория (ст. 6).

Конституционная хартия не дает четкого определения гражданства сообщества, ограничившись констатацией того, что гражданин государства – члена сообщества является и гражданином всего сообще-

Лев Никифоров

ства, причем гражданин одного государства-члена имеет в другом государстве-члене те же права и обязанности, как и его граждане, за исключением избирательных прав (ст. 8).

Составной частью Конституционной хартии является Хартия о правах человека и национальных меньшинств и свободах гражданина. Не раскрывая их содержание, конституционная хартия лишь установила, что государства-члены определяют, обеспечивают и защищают эти права и свободы на своей территории, а сообщество контролирует их соблюдение и осуществляет их защиту в случае, если она не обеспечена государствами-членами. Положения соответствующих международных договоров подлежат непосредственному применению (ст. 9).

Сообщество Сербия и Черногория, записано в хартии, является «единым субъектом международного права и членом международных всемирных и региональных организаций», ратифицированные договоры и общепринятые принципы международного права имеют примат над законодательством сообщества и государств-членов. Определенная самостоятельность в международных отношениях предоставлена государствам-членам, которые могут заключать международные соглашения и учреждать представительства в других государствах, если это не противоречит полномочиям Сербии и Черногории и интересам другого государства-члена, могут быть членами международных организаций, «для которых вопрос о субъекте международного права не является условием членства» (ст. 10).

Парламент сообщества – Скупщина Сербии и Черногории, в компетенцию которой входят избрание Президента и Совета министров сообщества, утверждение флага, гимна и герба, принятие законов и других правовых актов, касающихся деятельности институтов, учрежденных в соответствии с Конституционной хартией, вопросов обороны страны, миграционной политики, предоставления политического убежища, обеспечения свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала в рамках сообщества, международной деятельности сообщества, в частности применения конвенций, закрепляющих обязанность Сербии и Черногории сотрудничать с международными судами, и др. Для решения вопросов об объявлении и прекращении военного положения, о членстве в международных организациях, об утверждении границ и финансировании деятельности сообщества необходимо предварительное согласие соответствующих органов государств-членов.

Скупщина сообщества является однопалатной и состоит из 126 депутатов: от Сербии – 91 и от Черногории – 35 депутатов. По вопросу о выборах депутатов принято компромиссное решение: в начальный период – в течение первых двух лет после принятия Конституцион-

ной хартии – депутаты избираются путем косвенных выборов пропорционально представительству партий в скупщинах Сербии и Черногории, а в последующем состав Скупщины сообщества будет определяться в ходе прямых выборов. На первых выборах депутаты избираются из состава скупщин Сербии и Черногории и Союзной скупщины СРЮ.

Решения Скупщины сообщества принимаются большинством голосов от общего числа депутатов при условии, что за решение проголосовало большинство депутатов из каждого государства-члена. Это положение практически означает, что Скупщина не является единым органом, а состоит из двух частей, каждая из которых обладает правом вето (возможна такая ситуация, когда 18 депутатов из Черногории могут блокировать работу Скупщины). Законодательной инициативой наделены Совет министров сообщества, депутаты Скупщины, а также скупщины государств-членов.

Президент сообщества, депутаты Скупщины, члены Совета министров и судьи сообщества обладают иммунитетом. Закон о выполнении Конституционной хартии уточнил, что депутат Скупщины «не может быть отозван скупщиной государства-члена за высказанную им позицию или за его голосование в Скупщине Сербии и Черногории».

Президент наделен широкими полномочиями исполнительной власти: он не только представляет сообщество в стране и за рубежом, но и руководит работой Совета министров, предлагает Скупщине его состав и ставит вопрос об отставке членов Совмина, является членом Верховного совета обороны. Кроме того Президент провозглашает принятые Скупщиной законы и акты, принимаемые Советом министров, назначает выборы в Скупщину сообщества, принимает верительные и отзывные грамоты иностранных и дипломатических представителей, награждает государственными наградами и т. д. (ст. 13). Как Президент, так и Совет министров отвечают за свою деятельность перед Скупщиной. Мандат Президента может быть прекращен до истечения его полного срока в связи с отставкой, освобождением от должности по причине нарушения им Конституционной хартии, а также в связи с роспуском Скупщины. В последнем случае он продолжает исполнять свои обязанности до избрания нового Президента, а в случае отставки или освобождения от должности его обязанности исполняет заместитель председателя Скупщины.

Совет министров «утверждает и осуществляет политику Сербии и Черногории в соответствии с согласованной общей политикой и в интересах государств-членов», координирует работу министерств, разрабатывает проекты законов, принимает подзаконные акты для исполнения законов сообщества, назначает и отзывает дипломатических представителей и т. д. (ст. 14). В состав Совета министров входят ми-

Лев Никифоров

нистр иностранных дел, министр обороны, который является гражданским лицом, министры по внешним экономическим связям, по внутриэкономическим отношениям и по правам человека и национальных меньшинств. Конституционная хартия определила (ст. 17) основное содержание деятельности каждого министра, которая заключается в реализации разработанной политики в соответствующей сфере и координации деятельности государств-членов как внутри страны, так и за рубежом. Решения Совет министров принимает большинством голосов, а в случае равного количества голосов Президент имеет право решающего голоса, если при этом за решение проголосует по крайней мере один министр, представляющий другое государство-член.

Мандат высших органов сообщества (Скупщина, Президент и Совет министров) – 4 года, а Суда – 6 лет. При выборах руководства всех органов сообщества определяющим является принцип равного представительства государств-членов. Президент сообщества и председатель Скупщины не могут быть представителями одного государства-члена; такой подход применяется и к выборам председателя Скупщины и его заместителя. И если Президентом избирается представитель того же государства-члена, что и председатель Скупщины, тогда председатель Скупщины и его заместитель меняются местами. Интересно, что кандидатуру на пост Президента Сербии и Черногории предлагают председатель Скупщины и его заместитель. Представитель одного и того же государства-члена не может быть Президентом два срока подряд. Из составляющих Совет министров пяти министров только два могут быть представителями того же государства, что и Президент. Хартия подтвердила положение Соглашения от 14 марта 2002 года о том, что кандидаты на посты министров иностранных дел и обороны, также как и их первых заместителей должны быть из разных государств-членов; по истечении двух лет эти министры меняются постами со своими заместителями.

Армия Сербии и Черногории находится «под демократическим и гражданским контролем» (ст. 18) и обеспечивает оборону сообщества, стратегию которой определяет Скупщина сообщества. Верховным главнокомандующим армии является Верховный совет обороны, в состав которого входят Президент сообщества и президенты государств-членов; решения совета принимаются консенсусом.

Суд сообщества по содержанию его компетенции является конституционным судом: он решает споры между институтами сообщества, между сообществом и государствами-членами или между государствами-членами по вопросам их полномочий, принимает решения по жалобам граждан на ограничение их прав и свобод. Установив, что государства-члены в течение шести месяцев внесут поправки в свои конституции для приведения их в соответствие с Конституционной

хартией или примут с этой целью новые конституции, хартия предоставила Суду право определять соответствие конституций государств-членов и законов сообщества Конституционной хартии, соответствие законов государств-членов законодательству сообщества, а также право определять законность нормативных актов институтов сообщества. Рассмотрение этих вопросов в суде осуществляется в присутствии членов конституционных судов государств-членов, которые участвуют не только в обсуждении, но и в принятии решений. Суд может объявить не имеющими силу законы и нормативные акты, противоречащие Конституционной хартии и законам сообщества. Решения Суда обязательны и обжалованию не подлежат (ст. 19). Суд состоит из равного количества судей от обоих государств-членов, которые могут быть избраны только один раз. Интересно, что предложения по кандидатурам судей вносит в Скупщину Совет министров, в связи с чем, естественно, возникает вопрос о взаимоотношениях судебной и исполнительной ветвей власти.

Что касается собственности сообщества, то хартия ограничила ее лишь тем имуществом СРЮ, которое необходимо для обеспечения деятельности институтов сообщества, а также ее собственностью за рубежом. Все остальное имущество СРЮ, находящееся на территории государств-членов, является их собственностью на основе территориального принципа (ст. 24). Получение доходов сообществом из собственных источников не предусматривается, а финансирование его деятельности будут осуществлять государства-члены (ст. 11).

Конституционная хартия вступает в силу со дня ее принятия Союзной скупщиной СРЮ в той же текстуальной форме, в которой она была принята скупщинами государств-членов. С этого момента законы Союзной Республики Югославии применяются как законы сообщества (ст. 23). Для изменения Конституционной хартии предусмотрен тот же порядок, как и для принятия хартии. Одна из последних статей хартии (ст. 25) дословно повторила предусмотренную Соглашением от 14 марта 2002 г. процедуру возможного выхода из сообщества по истечении трехлетнего периода его существования, более четко лишь указав, что решение о выходе принимается после проведения референдума.

Принятый одновременно с Конституционной хартией **Закон о выполнении хартии**, неизбежно повторяя ее основные положения, определил первоочередные задачи ее реализации, установив сроки проведения выборов депутатов Скупщины сообщества, начала ее работы с подробной регламентацией первого заседания, избрания Президента сообщества, формирования Совета министров, избрания судей Суда сообщества, а также принятия Хартии о правах человека и национальных меньшинств и гражданских свободах, законов о Суде

Лев Никифоров

и организации деятельности институтов сообщества, о флаге, гербе и гимне.

Закон установил, что все институты государственного сообщества Сербии и Черногории будут образованы или выбраны в 30-дневный срок со дня вступления в силу Конституционной хартии, а до тех пор высшие органы всех ветвей власти Союзной Республики Югославии продолжают исполнение своих функций (ст. 3).

Со вступлением в силу Конституционной хартии прекращалась деятельность более 30 союзных ведомств и организаций, в том числе министерств внутренних дел, финансов, юстиции и транспорта, секретариатов по законодательству, по труду и здравоохранению, по информации, по делам спорта и молодежи, по делам религии, союзного прокурора, административной, бюджетной и торговой инспекций (ст. 16). Совет министров сообщества будет решать, какие их функции должны быть переданы институтам сообщества.

До формирования Совета министров сообщества функции всех упраздненных ведомств и организаций в сфере внешнеполитической деятельности, включая участие в международных организациях, передавались союзному министерству СРЮ по иностранным делам, а функции, относящиеся к внешнеэкономическим связям, – союзному министерству по внешнеэкономическим отношениям. На союзное министерство экономики и внутренней торговли СРЮ возлагались функции антимонопольной комиссии, а также союзной торговой инспекции в части осуществления административного надзора с целью предотвращения создания и устранения барьеров, препятствующих свободному перемещению товаров, услуг, людей и капитала в рамках сообщества. Союзное министерство СРЮ по делам национальных и этнических сообществ наделялось функциями министерства юстиции, касающимися соблюдения прав и свобод человека, включая вопросы экстрадиции, и министерства внутренних дел – в части работы с иностранцами и миграционной политики.

Закон существенно расширил компетенции генерального секретариата правительства СРЮ, на который возложены, в частности, функции: министерства финансов – в части оформления документации по расходам институтов сообщества, финансируемых государствами-членами; министерства юстиции – в части организации деятельности институтов сообщества и использования необходимого им имущества; союзной административной инспекции – в части осуществления надзора за законностью административной процедуры и согласованностью работы министерств и других институтов сообщества; союзного секретариата по законодательству – по обеспечению методологического единства подготавливаемых Советом министров

проектов законов и принимаемых им актов, а также по формированию и совершенствованию законодательной системы сообщества; союзного секретариата по информации – в части информирования общества о работе Совета министров и анализа освещения деятельности Совета министров отечественными и зарубежными средствами массовой информации; союзного управления по информатике – по созданию и совершенствованию информационной системы сообщества (ст. 18).

Предусматривалось, что ряд органов и организаций СРЮ будет осуществлять свою деятельность до определения их конечного статуса; к ним отнесены, в частности, союзные статистическое и гидрометеорологическое управления, управление стандартизации, некоторые транспортные службы, а также Национальный совет СРЮ по сотрудничеству с Гаагским трибуналом и Координационный центр СРЮ и Республики Сербии по Косово и Метохии (ст. 15). Продолжали свою работу предприятия, финансовые учреждения или организации, учредителями которых были органы и службы СРЮ, причем права учредителей должны быть урегулированы соглашением государств-членов.

Законом предусмотрено, что 7 ведомств и организаций СРЮ становятся государственными органами Сербии, в их числе Народный банк Югославии, союзное таможенное управление, валютная инспекция, союзная комиссия по ценным бумагам и финансовому рынку (ст. 13).

Функции фискального агента в международных финансовых организациях до формирования Совета министров возлагались на союзное министерство по внешнеэкономическим отношениям СРЮ по согласованию с соответствующими органами государств-членов. Платежные функции от имени государств-членов выполняют Народный банк Сербии и Центральный банк Черногории в соответствии с заключенными международными договорами (ст. 14).

В течение шести месяцев со дня вступления в силу Конституционной хартии должен был быть принят закон об имуществе сообщества, необходимом для функционирования его институтов и армии. До принятия этого закона они не могли распоряжаться недвижимостью, которая на момент принятия Хартии являлась имуществом СРЮ. Существующие денежные знаки и ценные бумаги используются и после вступления в силу Конституционной хартии.

Лица, получившие югославское гражданство до принятия Конституционной хартии, сохраняют его и имеют право пользоваться действующими паспортами. В соответствии с положениями Хартии об унификации законов и других правовых актов, действующих на территории сообщества, Закон установил (ст. 20) сроки согласования

Лев Никифоров

сохраняющих силу законов СРЮ с Конституционной хартией (в течение одного года) и согласования законов государств-членов с Конституционной хартией, ратифицированными международными договорами и законами сообщества (до 31 декабря 2003 года).

Хартия о правах человека и национальных меньшинств и свободах гражданина была принята вопреки требованиям правящей коалиции Черногории решать эти вопросы на уровне государств-членов. Учитывая, что в европейском содружестве этим вопросам уделяется особое внимание, они были выделены в отдельный документ, чтобы показать, что сообщество также придает им большое значение.

Эта хартия определяет основы правового статуса личности в обществе, предусматривая гарантии практически всех прав и свобод, которые содержатся в конституциях европейских государств, в том числе и в Конституции Российской Федерации. По сравнению с Конституцией СРЮ в ней детальнее излагаются права и свободы, подробнее разработан и порядок их ограничения, например, в случае провозглашения состояния войны или чрезвычайного положения. Некоторые права, такие, в частности, как неприкосновенность человеческого достоинства, право на жизнь, на личную свободу и безопасность, на вступление в брак, на свободу мысли и совести, не подлежат ограничению. Права человека и национальных меньшинств, предусмотренные общепризнанными нормами международного права или международными договорами, участником которых является сообщество, запрещается ограничивать под тем предлогом, что они не гарантированы настоящей хартией.

Новым в хартии является запрещение клонирования человека. Запрещена и торговля людьми. Хартия установила, что никто не может содержаться в рабстве, что сексуальное и материальное принуждение лица, находящегося в подчиненном положении, считается принудительным трудом, который запрещен.

Вместе с тем социальная направленность настоящей хартии выражена несколько слабее в сопоставлении с Конституцией СРЮ. Это касается, прежде всего, сферы трудовых отношений, где отсутствует гарантии права на охрану труда, на ограничение продолжительности рабочего времени, на материальное обеспечение в период временной нетрудоспособности, на еженедельный отдых и оплачиваемый ежегодный отпуск. Хартия не предусматривает и обязанности гражданина защищать свою страну, а также платить установленные законом налоги и сборы.

Подверглось изменению и положение Конституции СРЮ о том, что гражданин страны не может быть выдан другому государству. Теперь хартия уже не исключает такую возможность, если это связано с «международными обязательствами сообщества», расширив возмож-

ность выдачи – не «другому государству», а вообще «за пределы территории (сообщества)». Это изменение отражает возникшие обязательства СРЮ, а ныне и сообщества Сербии и Черногории во взаимоотношениях с Гаагским трибуналом.

Особенностью хартии является выделение в отдельный раздел (11 статей) прав национальных меньшинств, которые изложены подробнее, чем в Конституции СРЮ. Хартией установлено, что защита прав представителей национальных меньшинств осуществляется в соответствии с требованиями международно-правовой защиты прав человека и национальных меньшинств. Представители национальных меньшинств имеют право участвовать в принятии решений по вопросам развития их культуры, образования, информации и использования языка; в целях осуществления этого права они могут создавать свои национальные советы, просветительные и культурные организации и объединения, деятельность которых финансируется добровольно. Запрещается любая дискриминация в связи с принадлежностью к национальному меньшинству, также как и насильственная ассимиляция его представителей. Запрещаются и подлежат осуждению любые действия, подчеркивающие национальное, расовое и религиозное неравенство или возбуждающие национальную, расовую и религиозную ненависть и вражду.

Согласно положениям хартии представители национальных меньшинств имеют право на развитие и публичное проявление национальных, этнических, культурных и религиозных особенностей, на использование своих символов в общественных местах, на свободное использование своего языка и своей письменности; на обучение на своем языке в государственных учебных заведениях, на создание частных образовательных учреждений всех уровней; на определенное число мандатов в скупшине государства-члена и в Скупшине сообщества, на полное и объективное информирование на своем языке, на создание собственных средств массовой информации. В местах, где национальное меньшинство составляет значительную часть населения, делопроизводство в государственных органах ведется и на его языке, а традиционные названия мест, улиц и населенных пунктов пишутся также на языке меньшинства. Представители национальных меньшинств имеют право на беспрепятственное осуществление связей и сотрудничество со своими соотечественниками, находящимися за пределами сообщества Сербии и Черногории.

Государства-члены сообщества обязаны принимать соответствующие меры для обеспечения полного и эффективного равноправия представителей национальных меньшинств и большинства населения во всех сферах жизни общества. Сообщество и государства-члены стимулируют дух терпимости и диалог в сфере образования, культу-

Лев Никифоров

ры и информирования и способствуют укреплению взаимного уважения, понимания и сотрудничества между всеми людьми, которые живут на территории сообщества, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

5. Заключение

Итак, закончилось «хождение по мукам» длительностью почти один год. Исходя из того, что два последних президента Союзной Республики Югославии были представителями Сербии, между руководством двух республик была достигнута договоренность, что президентом сообщества будет представитель Черногории. 7 марта 2003 года Скупщина сообщества избрала Президентом Светозара Маровича, заместителя председателя Демократической партии социалистов Черногории. Председателем Скупщины сообщества был избран представитель Сербии Драголюб Мичунович.

Теперь государственному сообществу предстояло решать большие и порой очень трудные задачи: надо было создать новую структуру государственного управления, провести гармонизацию экономических систем двух республик и обеспечить функционирование общего рынка, осуществить унификацию законодательства и реализовать свои планы вступления в европейские структуры – Совет Европы и Европейский союз.

1. Что же представляет собой государственное сообщество Сербии и Черногории? Судя по тем полномочиям, которыми оно наделено, это государственное образование является в большей степени конфедерацией, нежели федеративным государством. Функции сообщества очень ограничены, тогда как полномочия государств-членов существенно расширены. Это относится, прежде всего, к экономической сфере деятельности. Сообщество не имеет собственных источников доходов, финансирование его деятельности полностью зависит от государств-членов. Кроме того, с ликвидацией союзного министерства внутренних дел все полномочия по обеспечению правопорядка в стране переданы государствам-членам сообщества. К тому же порядок формирования высших органов сообщества, как и предусмотренное Конституционной хартией обязательное согласование многих действий руководящих институтов сообщества с соответствующими органами государств-членов ограничивают их самостоятельность, оставляя государствам-членам реальную возможность влиять на их деятельность. Как представляется, утверждение Демократической партии социалистов Черногории, что «это – государственное сообщество Сербии и Черногории, а не общее государство», не является просто игрой слов, а отражает определенную позицию.

Основным требованием принятых конституционных актов является обеспечение равноправия государств-членов везде и во всем. Однако это требование становится подчас гипертрофированным, когда речь идет о ротации кадров. Даже опыт прежней Югославии показал, что частая смена руководящих деятелей может быть ущербной, так как, например, в международных контактах очень важно иметь дело с одним и тем же партнером.

Конституционная хартия лишь декларировала существование общего рынка, но не определила механизм его функционирования. В результате в сообществе действуют два национальных банка, сохраняются две таможенные и внешнеторговые системы, имеют официальное хождение две валюты. Нет полной ясности и по вопросу о выборах депутатов Скупщины: общее положение хартии гласит, что срок действия мандата депутата Скупщины – 4 года, однако вслед за этим определено, что в течение первых двух лет депутаты будут делегированы республиканскими скупщинами, т. е. срок их мандата, видимо, должен быть сокращен. Остались нерешенными и некоторые лингвистические проблемы: как будет, например, называться язык сообщества, каким будет его сокращенное название, как будет называться гражданин сообщества и т. д.

2. Совершенно очевидно, что образование государственного сообщества Сербии и Черногории не было бы возможным, если бы не было определенной заинтересованности Запада в его создании. Иначе, зачем бы Западу нужно было прилагать такие огромные усилия, если ему безразлично, будет ли Черногория самостоятельной или в сообществе с Сербией. Активно участвуя в подготовке формирования сообщества, Европейский союз, судя по всему, решал задачу построения многогранной модели с далеко идущими замыслами, добиваясь, в частности, устранения разрушающей напряженности на Балканах в целях создания более благоприятной обстановки для расширения своего присутствия в данном регионе. Используя стремление балканских стран к участию в процессе европейской интеграции, ЕС выступает в роли миротворца, «стимулируя» различного рода обещаниями активность конфликтующих сторон в решении накопившихся проблем.

Подписав Соглашение 14 марта 2002 года, югославские лидеры согласились с тем, что все дальнейшее становление и развитие сообщества будет проходить под патронатом Европейского союза. Учитывая заинтересованность государств-членов сообщества в скорейшем вступлении в Совет Европы и в Европейский союз, а также в сближении с НАТО, имея в виду их большую потребность в финансовой и экономической поддержке, Запад постоянно требовал и требует от Сербии и Черногории выполнения определенных условий, в том числе и более тесного сотрудничества с Гаагским трибуналом. Нельзя не

Лев Никифоров

видеть, что хотя эти условия и вызывают иногда явное недовольство в стране, в конечном счете Западу все же удастся добиться желаемого, и руководство Югославии, а теперь и сообщества вынуждено находить возможности для удовлетворения таких требований.

Обращает на себя внимание терпеливая позиция Запада в отношении черногорского руководства, которое в ходе разработки Конституционной хартии нередко противопоставляло себя всем – и внутренней оппозиции, и большинству политических сил Сербии, и Европейскому союзу, обращаясь за поддержкой к США. Следуя, видимо, старой формуле «разделяй и властвуй», Запад, проявляя благосклонное отношение к руководству Черногории, не давал Сербии хоть в какой-то мере почувствовать себя ведущей силой в сообществе, оберегая одну республику как противовес другой.

Европейский союз и НАТО, добиваясь усиления своего влияния на Балканах, никогда не согласятся с тем, чтобы в процессе евроатлантической интеграции участвовали такие государства, жизнеспособность которых не обеспечена должным образом. Одновременно Запад не намерен терпеть любой сепаратизм, где бы он ни проявлялся, так как это противоречит его генеральной линии развития. Понимая, что обеспечить стабильность внутри сообщества Сербии и Черногории невозможно без ослабления напряженности в отношениях между государствами – его членами, Европейский союз и впредь будет оказывать давление на руководство сообщества, добиваясь, прежде всего, ускорения гармонизации его внутреннего рынка и выдвигая это в качестве основного условия вступления в ЕС.

Ведет ли создание сообщества Сербии и Черногории к усилению стабильности на Балканах? Если исходить из провозглашенных целей и принципов, то – да, однако реальность, как известно, бывает совсем иной. Жизнь покажет, является ли это самым большим успехом западноевропейской дипломатии. Важно помнить, что Сербия и Черногория – это и не Босния и Герцеговина, и не Косово и Метохия, которые превратились в международные протектораты, где все определяет военная, политическая и экономическая мощь Запада. Нельзя сбрасывать со счетов свободолюбивый дух сербов и особенно черногорцев, заставлявших не раз сильных мира сего отказываться от планов их принуждения.

3. Создание государственного сообщества Сербии и Черногории, родившегося в острой политической борьбе, оставило открытыми многие вопросы, поэтому о его перспективах сейчас говорить весьма трудно. Пока же достаточно ясно, что в Черногории по-прежнему сохраняются сепаратистские настроения и ее руководство иногда проявляет желание действовать без учета общих интересов сообщества, а в Сербии активизировалась деятельность националистических сил,

выступающих за ее самостоятельность: к Демохристианской партии, давно ведущей деятельность в этом направлении, присоединилась и партия, возглавляемая бывшим заместителем председателя правительства СРЮ М. Лабусом, подписавшим Соглашение от 14 марта 2002 года. Такая деятельность сербских националистов опасна еще и потому, что провозглашение самостоятельности Сербии может быть использовано некоторыми международными силами для признания независимости Косово.

Можно полагать, что сообщество просуществует как минимум три года «испытательного срока», но этот период будет насыщен борьбой между приверженцами единства страны и сторонниками самостоятельного существования двух независимых государств, которая, естественно, не будет способствовать необходимой консолидации политических сил общества для оздоровления внутривластной обстановки в стране и обеспечения возрождения ее экономики. От решения этих задач во многом будет зависеть развитие процесса сближения Сербии и Черногории, процесса их реального объединения.

Действительно, вновь и вновь возникает вопрос: означает ли подписание Соглашения от 14 марта 2002 года, принятие Конституционной хартии и провозглашение нового сообщества, что процесс распада единого государства остановлен или только дана отсрочка этому на три года? Или это своего рода передышка перед новым, решительным шагом, но в каком направлении? А может быть, сделан расчет на то, что в результате объединения сообщества с европейскими и евроатлантическими структурами в течение трех лет должно укрепиться понимание того, что это стало возможным благодаря существованию сообщества Сербии и Черногории, а сепаратистские тенденции должны ослабнуть.

Международный опыт свидетельствует о том, что создание государств, конституционно-правовые рамки которых четко не определены, носит лишь временный, переходный характер. Но переход к чему: к федеративному или унитарному государству или к образованию двух самостоятельных государств? А может быть к реализации вынашиваемых планов создания конфедерации, в состав которой вошли бы Сербия, Черногория и независимое Косово? Ответить на все эти вопросы в настоящее время достаточно сложно. Возможно, уже первый год практической деятельности сообщества Сербии и Черногории покажет, насколько это сообщество жизнеспособно.

Алексей Денисов**ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ПАРТНЕР**Новые реалии в политике Саудовской Аравии

Длющийся уже не одно десятилетие ближневосточный конфликт унес бесчисленное число человеческих жизней и остается опаснейшей угрозой международному миру и стабильности, препятствием свободному и мирному развитию государств региона. Последняя попытка найти мирное решение для Ближнего Востока, основанная на так называемом плане «Дорожная карта», который был выработан «четверкой» в составе ООН, Евросоюза, США и России и сейчас является предметом активнейших усилий международной дипломатии, представляется наиболее последовательной и перспективной из всех, что предпринимались ранее. Задаваясь все же вопросом о том, насколько сейчас мы близки к развязке «ближневосточного узла», каковы шансы «четверки» преуспеть в претворении в жизнь «Дорожной карты», уместно вспомнить и о судьбе ранее выдвигавшихся мирных инициатив для Ближнего Востока. Обращение к этому опыту件 полезно не только для оценки пределов возможного и невозможного на пути реализации плана «четверки». Такой анализ представляет несомненный практический интерес также и в более широком плане – для выстраивания наиболее разумной и перспективной линии российской дипломатии в весьма существенно изменившемся сейчас ближневосточном регионе.

К современным реалиям

Не вдаваясь в подробности ставших достоянием истории перипетий прошлого десятилетия и тем более эпохи «холодной войны», дабы не повторять все давно уже и многократно сказанное и переосмысленное, позволю себе обратить внимание на мирные предложения для Ближнего Востока, которые были не столь давно выдвинуты Королевством Саудовская Аравия и в значительной мере сохраняют свое значение.

В феврале 2002 года наследный принц Саудовской Аравии Абдалла ибн Абдель Азиз аль-Сауд (фактически выполняющий функции главы государства в связи с болезнью короля Фахда) весьма неожиданно для многих даже вполне сведущих в международных делах специалистов выступил с инициативой по палестино-израиль-

скому мирному урегулированию. По достоинству оценить всю смелость и неординарность этого шага, включавшего среди прочего идею признания арабскими странами права Израиля на мирное и безопасное существование, могли те, кто достаточно хорошо знаком с историческим наследием и традиционной внешнеполитической линией саудовской монархии, которая на протяжении долгих лет выступала в регионе в качестве верного союзника Соединенных Штатов и имела при этом прочную репутацию одного из наиболее консервативных и стойких оплотов исламского фундаментализма в его ваххабитской редакции, непримиримого врага сионистского государства.

Что же изменилось во взглядах саудовских руководителей на ближневосточные дела, на ситуацию в мире, что побудило их к столь смелой инициативе? На этот вопрос, конечно, лучше всего могли бы ответить сами авторы новых мирных предложений. Из весьма сдержанных и немногословных разъяснений на этот счет, прозвучавших тогда со стороны представителей правящей династии, следовало, что Саудовская Аравия вместе с другими арабскими странами за все прошедшие годы пришла к пониманию полного превосходства Израиля в силе и что поэтому сейчас «арабам ничего не нужно кроме мира» и они «готовы рассматривать взаимоприемлемые решения». Скептически настроенные международные комментаторы добавляли к этим соображениям и более существенные, по их мнению, мотивы: стремление чем-то «понравиться» Вашингтону и нормализовать отношения с ним после событий 11 сентября, расследование которых убедительно выявило наличие «саудовского следа». Не последнюю роль, добавляли некоторые, могло сыграть и желание прозападно настроенных членов королевской семьи укрепить свои позиции в борьбе с набирающими силу противниками режима.

Спорить на этот счет – неблагоприятное дело. Несомненно, приведенные предположения звучат вполне логично и убедительно и, вполне возможно, недалеко от истины. Несомненно и то, что возможны также иные трактовки. И то, что понимание истинных мотивов выдвинутой инициативы весьма желательно для ее адекватного восприятия, для ответа на вопрос, насколько она весома и серьезна. Однако, во-первых, в конечном счете в реальной политике все-таки должны учитываться прежде всего практические шаги, каковы бы ни были их побудительные причины, а во-вторых, анализ нынешней позиции саудовского руководства как по ближневосточному урегулированию, так и в более широком плане – по части, прежде всего, противодействия международному терроризму весьма наглядно свидетельствует если не о полном избавлении от «пережитков прошлого», то уж, во всяком случае, о достаточно существенном

Алексей Денисов

изменении взглядов Эр-Рияда на современные реалии в соответствии с подходами конструктивно настроенной части мирового сообщества.

«Мир в обмен на территории»

В предельно сжатом виде содержание саудовской ближневосточной инициативы сводилось к предложениям о полном отводе израильских войск с территорий, занятых после 1967 года, вводе многонациональных сил, начале палестино-израильских политических переговоров и предоставлении арабскими странами гарантий безопасности еврейскому государству путем заключения с ним мирного договора. Допускалась, по сути, и возможность сохранения части израильских поселений в Газе и на Западном берегу Иордана. То есть речь шла о реализации известной формулы «Мир в обмен на территории» при максимально возможном, в представлении авторов нового мирного плана, учете интересов конфликтующих сторон на основе таких согласованных ранее многосторонних решений, как резолюция №242 Совета Безопасности ООН, Мадридское соглашение, договоренности, достигнутые в Осло между Ясиром Арафатом и Ицхаком Рабином.

Поначалу предложения были с явным воодушевлением встречены всеми заинтересованными сторонами, включая не только США, Россию, Европу, но также непосредственных участников застарелого конфликта – главу палестинской автономии Ясира Арафата, президента Израиля Моше Кацава, выразившего тогда готовность немедленно прибыть для переговоров в Эр-Рияд, и даже – с определенными оговорками – известного своей жесткой линией по отношению к палестинцам, но умеющего здраво оценивать ситуацию израильского премьера Ариэля Шарона. Инициатива Эр-Рияда была официально поддержана бейрутским саммитом Лиги арабских государств, явилась предметом серьезных консультаций с саудовским руководством мировых лидеров первого ранга. В дальнейшем, однако, ожидаемого практического развития саудовский мирный план не получил не в последнюю очередь из-за сопротивления израильских ястребов, не допускающих даже мысли о возможности ухода с отвоеванных земель, и из-за возросшего скептицизма Вашингтона. И о нем понемногу стали забывать... Важным, однако, результатом выдвинутой инициативы, независимо даже от ее конечной судьбы, стал несомненный рост международного престижа Саудовской Аравии как страны, принявшей на себя в ближневосточных делах конструктивную, ответственную и, возможно даже, ключевую роль.

Важный участник

Объективное сравнение содержания саудовских предложений и плана «Дорожная карта» в принципе явно говорит в пользу последнего как более реалистичного и перспективного. В самом деле, план «четверки» существенно более подробно проработан в деталях, в большей мере учитывает не только чаяния палестинцев, но и озабоченности и политические реалии израильского государства и, главное, представлен чрезвычайно мощной группой спонсоров при объективном – нравится это кому-то или нет – лидерстве Вашингтона, весьма ангажированного на успех данного мероприятия. Тем не менее «Дорожная карта» по сути ни в чем не расходится с направленностью одобренной арабскими лидерами саудовской программы мирного урегулирования, будучи основана на той же идее освобождения оккупированных территорий в обмен на гарантии безопасности для Израиля.

Король Саудовской Аравии Фахд ибн Абдул Азиз не замедлил выступить в поддержку «Дорожной карты», заявив об этом на сессии Консультативного совета королевства и подтвердив свою поддержку на состоявшемся под его председательством заседании правительства. При этом, правда, уточнялось, что план «четверки» должен претворяться в жизнь параллельно с реализацией арабских мирных предложений и что он вписывается в их линию. Американцы такую трактовку публично не подтверждают, но вполне благоразумно и не оспаривают, по-видимому, полагая, что она лишь добавляет привлекательности «Дорожной карте» в глазах арабов. Так или иначе, рассуждения о сохранении актуальности или формальном прекращении действия саудовских мирных предложений носят отвлеченный характер и едва ли имеют существенное значение. Важнее другое: страна, выступившая с этими предложениями, остается весьма влиятельной силой в регионе, важным участником мирного процесса, и от ее позиции, во многом сейчас изменившейся, зависит успех ближневосточного урегулирования, т. е. решения одной из центральных международных проблем.

Остановить насилие

Вашингтон это хорошо понимает. И, рассматривая саудовское королевство в качестве неременного и важного участника мирного процесса, возлагает на него надежды в плане, прежде всего, сдерживания палестинской интифады, т. е. преодоления главного, по мнению израильской стороны, препятствия к претворению в жизнь положений «Дорожной карты».

Алексей Денисов

Едва ли уместно здесь входить в подробности проявившихся после известных трагических событий 11 сентября американско-саудовских противоречий по поводу предполагаемой поддержки саудовским режимом террористической организации «Аль-Каида». Эта весьма злободневная тема заслуживает все же отдельного разговора. И пока далеко не все здесь ясно. Во всяком случае, можно констатировать, что нынешние противоречия не препятствуют продолжению интенсивного американско-саудовского взаимодействия в рамках ближневосточных мирных усилий. Да и едва ли, кстати говоря, они приведут к разрыву или даже серьезному кризису между двумя странами – слишком масштабны взаимные интересы. В своем интервью телеканалу «Аль-Арабия» накануне июньской встречи в египетском городе Шарм аш-Шейхе с лидерами четырех ведущих арабских государств, в числе которых был, конечно же, и саудовский наследный принц Абдалла, президент США Джордж Буш назвал последнего «верным союзником в борьбе с террором», который «принимает меры внутри королевства, чтобы предать убийц правосудию и предотвратить другие убийства». А на самой встрече настойчиво призывал саудовского лидера помочь премьеру палестинской автономии Махмуду Аббасу в пресечении террористической деятельности палестинских организаций ХАМАС и «Исламский джихад», умерить оказываемую им поддержку и способствовать тем самым снятию одного из главных препятствий к достижению прогресса в реализации плана «Дорожная карта».

И есть все основания считать, что саудовские руководители готовы такие усилия предпринять. Их последние – давшиеся, надо полагать, очень непросто – практические шаги в этом направлении, в том числе крупномасштабные полицейские акции по разгрому баз террористов на территории королевства и аресту самих террористов, достаточно убедительно свидетельствуют о решимости доказать необоснованность причисления нынешней Саудовской Аравии к списку стран – пособников международного терроризма.

Конструктивный партнер

Почему все это важно для России? Помимо, конечно, очевидного значения ближневосточного урегулирования как такового и важности сохранения политического присутствия России в регионе? Прежде всего – если говорить об одном из самых болезненных для нас вопросов – как представляется, в нынешней ситуации мы имеем все предпосылки для того, чтобы постараться снять достаточно обоснованно существующие сомнения и подозрения насчет исходящей из Саудовской Аравии финансовой и моральной поддержки чеченского сепара-

тизма. Это было бы вполне в русле нынешних антитеррористических мер, принимаемых Эр-Риядом.

Поэтому содержательное взаимодействие двух стран в деле продвижения мирного процесса на Ближнем Востоке на основе во многом совпадающих подходов и оценок представляется чрезвычайно полезным и выходящим за рамки собственно ближневосточной проблемы. Это может способствовать росту взаимного понимания и доверия, важного для поиска решения и других проблем, налаживания сотрудничества в различных сферах.

О готовности королевства к продвижению по такому пути недвусмысленно высказываются сами саудовские руководители. Так, в своих недавних интервью российским агентствам «Интерфакс» и «РИА-Новости» глава МИДа Саудовской Аравии Сауд аль-Фейсал отметил необходимость продолжения активной роли России в урегулировании ситуации на Ближнем Востоке, «важность и желанность» присутствия России в ближневосточном регионе. Еще смелее о перспективах двустороннего сотрудничества высказался на недавнем российско-саудовском бизнес-форуме президент Совета Торгово-промышленных палат Саудовской Аравии Абдурахман аль-Джурейси, заявивший, что его страна стремится стать для России «партнером номер один» на Ближнем Востоке; и даже более того: «Россия является дружественной для Саудовской Аравии страной, с которой нам предстоит строить стратегическое партнерство». Не выходя, опять же, далеко за рамки рассматриваемой темы, нельзя не признать, что объективные предпосылки для такого сотрудничества налицо – идет ли речь о явно целесообразном согласовании политики двух главных стран-производителей нефти на мировом нефтяном рынке для сохранения контроля над ценами, о важном для российской экономики колоссальном инвестиционном потенциале Саудовской Аравии или же о заявленных ею, в свою очередь, потребностях в приобретении технологий нефте- и газодобычи и помощи специалистов. Именно этим вопросам и был посвящен недавний визит в Москву наследного принца Саудовской Аравии Абдаллы (2 сентября 2003 г.), результаты визита были весьма положительно оценены обеими сторонами.

Этот визит стал лишь первым шагом на пути плодотворного сотрудничества наших государств. Реализация дальнейших перспектив будет зависеть от политической воли руководства Москвы и Эр-Рияда, а также от активности и предприимчивости российского и саудовского бизнеса.

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА**

Сформировавшееся после крушения СССР на его пространстве Содружество Независимых Государств объединяет народы во многом с общими историческими судьбами, с унаследованной от прошлых лет общностью экономических и геополитических интересов. Но наряду с этим, в прошедшее десятилетие сложились отношения между бывшими союзными республиками, продиктованные рядом особенностей их постсоветского развития. Все они расположены в различных географических условиях и, следовательно, имеют различия в обеспечении природными ресурсами. Это, в свою очередь, определяет неадекватность уровней их экономического развития, структуры хозяйства, хозяйственного механизма и накладывает отпечаток на социально-культурный уклад жизни.

И тем не менее невозможно игнорировать наличие рыночного, транспортно-коммуникационного и других факторов, в особенности социогуманитарного, олицетворенного в складывавшейся веками общности исторических судеб народов, единого языка в качестве средства международного общения, неразрывности родственных связей, явившихся продуктом двухсотлетнего пребывания в едином государстве. Возможность обеспечения динамичного социально-экономического развития стран СНГ именно путем реинтеграции, несмотря на все препятствия, породившие некоторый пессимизм аналитических прогнозов, на мой взгляд, неоспорима. На нынешнем этапе это тормозится обеспокоенностью утечкой национальных природных богатств в случае открытия таможенных границ, соблазном более выгодных предложений Запада, различиями в стоимости рабочей силы, налоговой системе, рентных платежах и вообще в степени и темпах рыночных преобразований, а также политическими и финансовыми мотивациями правящих элит.

Азербайджанская Республика не представляет собой исключения из этой схемы. Более того, у местной правящей элиты налицо явно превалирует доминанта общинно-трайбового принципа обеспечения своих интересов над корпоративным. Земляческая основа в функционировании всего структурного механизма управления государством является в жизни азербайджанского общества непреложным императивом.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

На нынешнем этапе большинство стран Содружества, в том числе и Азербайджан, являются технически отсталыми, решающую роль играет наличие или отсутствие ресурсов, сырьевой базы. И степень интереса к каждой из этих стран со стороны иностранных инвесторов определяется именно этим фактором. Данное обстоятельство, как никогда, создает благоприятные условия для глубокого американского военно-политического внедрения в регион, а также льет воду на мельницу интересов правящей элиты.

Совпадение геополитических интересов США и финансовых интересов правящей элиты рельефно выражено в транснефтяных проектах, в частности в строительстве нефтепровода Баку – Тбилиси – Джейхан. Как известно, планируется, что этот нефтепровод протяженностью в 1730 км будет обладать пропускной способностью 50 млн. тонн. Только его создание предполагает освоение суммы в 2,4 млрд. долл. При этом экспортный потенциал Азербайджана едва достигает девятой части оговоренного в соглашениях объема. Интересно, что ранее (1999 год) существовал еще один проект, согласно которому предполагалось транспортировать в Джейхан все 9 млн. тонн нефти, добываемой тогда в Азербайджане в год. Для этого необходима основательная реконструкция бакинских НПЗ в целях ориентации их на переработку более дешевой нефти, импортируемой из Туркмении и Казахстана. Суть проекта – в замене выгодной в экспортном отношении высококачественной бакинской нефти импортными поставками нефти более низкого качества, которые после переработки позволяют покрыть потребность внутреннего рынка. Таким образом, преимущество в рентабельности осуществления маршрута по линии Баку–Новороссийск в данном случае неоспоримо, даже в случае строительства Россией дополнительных веток, позволяющих обходить территорию Чечни.

Более чем очевидно, что настойчивость США в отстаивании южного маршрута Баку – Джейхан имеет политическую окраску и направлена на укрепление их финансово-экономического влияния в Азербайджане в ущерб позициям России. Откровенная политическая ангажированность данного проекта подтверждается наличием проблем в вопросе выделения западными инвесторами необходимой для строительства трубопровода суммы и возможности соединения Баку с Джейханом до 2005 года.

В то же время экономическая выгодность и рентабельность для Азербайджана восстановления северного маршрута Баку – Новороссийск не вызывает никаких сомнений. Следует заметить, что проблемы, имеющиеся в осуществлении этого проекта, не носят столь непреодолимый характер. Нефтепровод Баку – Новороссийск изначально предназначался для транспортировки ранней нефти с месторождения Чираг блока АЧГ (Азери – Чираг – Гюнешли). Владельцем азербайд-

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

жанского участка Баку – Новороссийск является BP Azerbaijan, но после 1999 года эта компания фактически приостановила транспортировку нефти из-за событий в Чечне. Не устраивает компанию и транзитный тариф – до 15,67 долл. за тонну. Оперируя этим поводом, BP Azerbaijan успела переориентировать чирагскую нефть на специально построенный маршрут Баку – Супса.

Тем временем российская компания «Транснефть» построила обходную ветку трубопровода, что существенно уменьшило риски транспортировки по российскому маршруту, но это не привело к снижению тарифов на транзит. А правительства РФ и Азербайджана договорились о том, что вместо чирагской нефти по нефтепроводу Баку – Новороссийск будет транспортироваться нефть ГНКАР. (В 2002 году действие российско-азербайджанского соглашения по транзиту продлили еще на пять лет.)

Но политическая мотивация маршрута Баку – Джейхан не позволяет ГНКАР гарантировать российской стороне стабильные объемы прокачки нефти. В основе отсутствия гарантий со стороны азербайджанского руководства на будущее увеличение объемов транзита по северному маршруту, безусловно, лежит совпадение финансовых интересов правящей элиты с политическими целями Запада. К этому присовокупляется и практическое отсутствие предполагаемых нефтяных ресурсов. Справедливости ради нельзя игнорировать и то, что российская трубопроводная компания «Транснефть», владеющая российским участком трубопровода Баку–Новороссийск, призналась в отсутствии возможности обеспечения вывоза 50 млн. тонн нефти АЧГ из Новороссийска через турецкие проливы, хотя простой трубы оборачивался для компании ущербом в 60 млн. долл. в год.

Односторонняя ориентированность на южный маршрут и игнорирование актуальности Новороссийского трубопровода чреват для Азербайджана серьезными экономическими последствиями. Если в 2004 году ГНКАР лишится возможности экспортировать собственную нефть на мировой рынок, то это негативно скажется на всей экономике страны. И нельзя забывать, что нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан находится пока лишь в стадии проекта. Более того, ситуация может быть усугублена как загруженностью маршрута Баку – Супса, так и несбыточностью мечты о транспортировке 2,5 млн. тонн нефти по железной дороге в грузинские порты, так как для этого дополнительно потребуется от 3 до 4 тыс. цистерн. Поэтому прогноз правительственных экспертов неутешителен: бюджет Азербайджана, не досчитавшись 300-400 млн. долл. от экспорта нефти, может подвергнуться серьезным коллизиям.

С каждым годом Азербайджан все больше опутывается долговыми сетями Запада и превращается в его топливно-транспортный прида-

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

ток. В соответствии с заявлением бывшего посла США в Азербайджане Р. Уилсона, американские компании уже вложили 2,3 млрд. из 15 млрд. долл., выделенных на эти цели, в энергетический и другие секторы Азербайджана. Количество же американских фирм, по его утверждению, только за прошедшие три года возросло на 25%. Президент же BP Azerbaijan Д. Вудворд декларировал сумму в 2 млрд. долл. инвестиций, вложенных до сегодняшнего дня в проект «ранней нефти» проекта АЧГ со стороны BP и партнеров. Себестоимость добычи одного барреля нефти с платформы «Чираг-1», с учетом доставки на танкер в грузинский порт Супса, составляет 2 долл. И увеличение объема доходов, по словам того же Вудворда, в рамках реализации этого проекта в ближайшие 20 лет на 60 млрд. долл. пока слишком гипотетично.

Рельефным подтверждением сращивания финансовых интересов правящей элиты Азербайджана с политическими интересами Запада, пронизывающими всю деятельность западных нефтяных корпораций, является доклад Норвежского института по международным проблемам (НИМП) о коррупции в нефтяной индустрии в Азербайджане, составленный в 2001 году. В частности, в разделе доклада, именуемом «Местные элиты встречаются с иностранными корпорациями», отмечено, что «...бонусы, выплачиваемые нефтяными компаниями при подписании контрактов, широко рассматриваются как главный коррупционный механизм». Далее подчеркивается: «Требуют, чтобы эти деньги никогда не появлялись на счетах, другими словами, они исчезают, и ясно, что идут в собственный карман диктатуры. В этом контексте и нефтяные компании не имеют права отрицать, что они несут свою часть ответственности... и, таким образом, виновны они все». Резюме доклада отразило идею «общего понимания того, что западные компании не улучшают, а еще более ухудшают ситуацию с коррупцией, а шанс будущих нефтяных доходов исчезает в карманах элиты».

В целом, касаясь перспектив регенерации индустриально-промышленного комплекса Азербайджана, созданного в основном в период СССР, путем реинтеграции его бывшего геополитического пространства, следует признать, что пока эта идея носит весьма призрачный характер. Формировавшиеся десятки лет производительные силы страны, в силу самого настоящего коллапса промышленного производства, подверглись за последние десять лет абсолютному распаду. И для правящей элиты страны, удовлетворяющейся инфраструктурным, для обслуживания финансово-экономических интересов Запада, статусом своей страны, наличие развитых, квалифицированных производительных сил излишне.

Этот процесс не отвечает интересам и Запада, и самой правящей элиты, поскольку воссоздание производительных сил непременно приведет

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

к размыванию регионально-трайбовой основы системы управления республикой. Кроме всего прочего, не говоря уже о выработке отечественной технологии, сам механизм адаптации передовых технологий развитых стран к производственно-техническим условиям Азербайджана требует колоссальных капиталовложений и не гарантирует моментальных, масштабных прибылей, что не может устраивать представителей правящей элиты, избалованных молниеносными, баснословными дивидендами от распродажи природного богатства страны.

Эта закономерность наглядно просматривается по всему спектру статистических данных. Так, на страны дальнего зарубежья приходится сегодня 77,1% общего товарооборота, в том числе 89,8% экспорта и 62,8% импорта. При этом основным продуктом экспорта (93,2%) в страны дальнего зарубежья являлись нефть и нефтепродукты, которых поставлено на сумму 634,9 млн. долл. В то же время на страны СНГ приходится всего 15,3% внешнего товарооборота Азербайджана, причем в структуре импорта из стран СНГ преобладают минеральное сырье (43,5%) и продукты питания (18,7%).

Фактическая парализованность промышленного производства Азербайджана, а также полное отсутствие протекционистской политики государства по отношению к отечественному предпринимательству порождают и такую проблему, как теневая экономика. Согласно INOTIS (Комбинированная стратегия нефтяной торговли и инвестиций), она в Азербайджане составляет 60% валового внутреннего продукта против 38% ВВП в других странах с переходной экономикой. Функционирование теневой экономики происходит на фоне гиперболизированной бюрократизации управленческих структур республики, что, в свою очередь, генерирует угрожающие масштабы коррупции. К примеру, процесс регистрации бизнеса составляет 8–10 недель, а в областях земельных отношений и строительства – 59–120 недель. В 1999 году Азербайджан занял третье место среди стран мира в списке Transparency International, составленном на основе выявленного уровня коррупции среди должностных лиц.

Этой ситуацией, исключительно в целях еще большего утверждения в Азербайджане своего экономического, а следовательно, и политического влияния, не преминули воспользоваться представители западных промышленных и финансовых кругов. Так, Всемирный банк представил 23 июня 2003 г. уже отмеченную выше Комбинированную стратегию нефтяной торговли и инвестиций (INOTIS) для Азербайджана на семинаре в Баку. INOTIS представлена старшим экономистом Всемирного банка К. Питерсоном.

В целом подобная картина характерна для всего постсоветского геополитического пространства. И это создает серьезные проблемы для перспектив реинтеграции. Коренная проблема Содружества – поиск и

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

конструирование новых механизмов экономического сотрудничества. Как показывает практика, для многих бывших республик Советского Союза это – вопрос не только экономического роста, но и выживания. С падением отечественного производства все страны СНГ проявляют повышенный спрос на импортные товары с мирового рынка. Финансовое же обеспечение растущих объемов создает необходимость увеличения экспорта продукции добывающих отраслей в страны дальнего зарубежья. Это создает одностороннее дисгармоничное развитие отдельных отраслей экономики, причем в ущерб остаются стратегически важные отрасли тяжелой и легкой промышленности, что углубляет спад производства в обрабатывающих сферах. Происходит структурная деформация промышленности государств Содружества в сторону чрезмерного развития ресурсопроизводящих отраслей. Такая односторонность позволяет осуществить автономное вхождение в мировой рынок и дает временное преимущество топливно-энергетическим странам, но неизбежно порождает глубочайшую зависимость от его конъюнктуры и степени иностранного инвестирования. Подобная зависимость вряд ли обеспечит экономическую безопасность и стабильность национальных экономик.

И этот вывод, на примере Азербайджана, уже приобретает конкретное очертание тревожных экономических прогнозов. Итог платежного баланса Азербайджана за 2002 год, подведенный Национальным банком, засвидетельствовал, что экономика страны, в экспорте которой доля углеводородных ресурсов составляет почти 95%, а более трех четвертей бюджета покрывается за счет доходов от продажи нефти, может в одночасье рухнуть, если прекратится или резко сократится нефтедолларовая подпитка. Для сравнения нефтедобыча Казахстана, например, обеспечивает лишь 20% поступлений в бюджет страны, а темпы роста машиностроения в 4–5 раз превосходят темпы роста нефте- и газодобычи.

Вполне реально, что уже к концу текущего года дешевая иракская нефть потеснит на мировом рынке азербайджанские нефтяные потоки. Прогнозируется, что дешевая иракская нефть может снизить цену на мировом рынке до 10 долл. за баррель. А себестоимость добычи нефти на площадях АЧГ (только на морских месторождениях) колеблется в пределах 6-7 долл. за баррель, что сделает нефтедобычу малорентабельной.

Азербайджан также не может компенсировать колебания цен на нефть за счет увеличения добычи. И весьма ошибочно общепринятое мнение о том, что «большая нефть» дезавуирует отрицательный эффект от понижения цен. Но эксплуатация нефтяных скважин ведется именно в этом русле. По итогам прошлого года в Азербайджане произведено 14,2 млн. тонн нефти, из которых 6,2 млн. тонн приходится

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

на долю BP Azerbaijan – оператора проекта по разработке блока морских месторождений АЧГ. В текущем году объем производства должен составить 14,5 млн. тонн. И пока разработка проектов АЧГ и «Шах-Дениз» идет полным ходом.

Однако уже на сегодняшний день зафиксировано восемь «пустых скважин» на структурах, где ведущие мировые компании вели поиск углеводородов. Шесть компаний-операторов вообще отказались от контрактов и проектов, выплатив неустойку за непробуренные скважины. Эти проекты оцениваются примерно в 10-12 млрд. долл. из 60 млрд., предусмотренных на разработку структур по 21 контракту, заключенному после 1994 года.

Еще одним подтверждением наличия определенно ориентированной политической мотивации в осуществлении этого и других топливно-транспортных проектов Запада в Азербайджане, является покрытие острого дефицита средств азербайджанской доли в проекте Баку – Тбилиси – Джейхан британской компанией BP, норвежской Statoil и японской Inpex. С этой целью они выделили Государственной нефтяной компании Азербайджана (ГНКАР) около 190 млн. долл. в виде кредита. При этом международные финансовые организации и банки перенесли с начала лета на осень рассмотрение вопроса о выделении кредита на строительство нефтепровода Баку – Тбилиси – Джейхан. Речь идет о 2,9 млрд. долл., что составляет почти 70% общей стоимости трубопровода, 30% стоимости партнеры по трубопроводному консорциуму уже внесли за счет собственных средств. Но чтобы продолжить строительство, консорциуму до конца года требуется дополнительно примерно 800-900 млн. долл. Каждый день простоя в ожидании решения международных финансовых организаций означал бы для партнеров прямые убытки.

Безусловно, можно говорить о скоординированной акции кредиторов, дожидавшихся завершения к 15 октября выборов президента Азербайджана. Речь идет о внушительной сумме займа, опасения политических рисков в этом вопросе представляются достаточно обоснованными.

Тем не менее в конце февраля 2003 года в Вашингтоне состоялась встреча глав двух государств. Итог этой встречи можно смело выразить метафорой безмятежного проведения правящими кругами Азербайджана прозападного курса. И не случайно министром энергетики США С. Абрахамом была дана высокая оценка переговорам на высшем уровне. На встрече с азербайджанским президентом он, выражая общую экономическую стратегию США в отношении Азербайджана, однозначно высказался в поддержку реализации экспортных нефте- и газопроводов Баку – Тбилиси – Джейхан и Баку – Тбилиси – Эрзерум, назвав их составной частью энергетической стратегии Дж. Буша в Каспийском регионе.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

Дезинтеграция в отношениях с бывшими союзными республиками и в первую очередь с Россией, диктуемая Азербайджану из-за океана и отвечающая сиюминутным интересам правящей элиты, незамедлительно сказывается и в военно-политической сфере.

Азербайджан, как известно, отказался от участия в Договоре о коллективной безопасности, позднее преобразованном в Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), ввиду того, что договор предусматривает создание коллективных вооруженных сил стран-участниц, формирование объединенной структуры управления ВС, координацию действий в вопросах командования и управления, формирование региональных коалиций и группировок, а это подразумевает размещение войск союзников на территории государств-участников. Азербайджан выразил неготовность ни политически, ни морально к принятию российских войск на своей территории. Договор направлен на отражение агрессии извне и никак не способствует решению проблем, связанных с отношениями между странами СНГ, а следовательно, и решению проблем нагорно-карабахского конфликта, в ходе которого были нарушены безопасность и территориальная целостность Азербайджана.

Из этого вытекает основной лейтмотив неучастия Азербайджана в ОДКБ – состояние войны с Арменией и ее союзнические отношения с Россией. Но каков же положительный или отрицательный баланс от игнорирования Азербайджаном членства в ОДКБ?

Здесь необходимо заметить, что членство Армении в ОДКБ обеспечивает ей законную возможность приобретать российское оружие и военную технику по льготным ценам, причем вне рамок армяно-российского Договора о военно-политическом сотрудничестве (1997) и Декларации о союзническом взаимодействии в XXI веке (2000). Таким образом, Ереван получает легитимное право приобретения оружия в России по ценам заводов-изготовителей. Помимо этого, наличие на территории российских военных баз в соответствии с указанными договорами облегчает Армении проблемы охраны государственных границ с другими странами и поддержания военной безопасности, что позволяет сосредоточить свои военно-стратегические усилия на удержании аннексированных азербайджанских территорий, наращивании военной мощи на азербайджанском направлении.

В диссонанс этому Азербайджан, будучи в положении пострадавшей стороны и большей военно-стратегической уязвимости, нежели Армения, не участвуя в ОДКБ и не имея двусторонний договор о военном сотрудничестве с Россией, лишает себя возможности более рентабельной закупки современного российского вооружения. Более того, республика остается вне использования российских воинских частей и военных специалистов в укреплении охраны своих государственных границ.

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

Значительной в этом контексте мотивацией военного сотрудничества с Россией является то, что именно она имеет несравненно больший по сравнению с другими членами Минской группы ОБСЕ – Францией и США – потенциал воздействия на урегулирование нагорно-карабахского конфликта. Отсутствие у Азербайджана союзнических отношений с Российской Федерацией, с одной стороны, создает Армении преференциальные условия для решения данной проблемы в свою пользу, с другой – ликвидирует благодатную почву использования им этого потенциала в целях полнокровной регенерации всего своего государственно-территориального комплекса. Естественно, что это возможно при введении в действие факторов, стимулирующих обеспечение российских экономических и политических интересов.

Целесообразности такого шага благоприятствует ситуация, поясненная главой российского государства В. В. Путиным. Он подчеркнул, что, не преувеличивая роли России в возможности достижения армяно-азербайджанской договоренности, Москва тем не менее ведет «очень откровенный доброжелательный диалог как с армянской, так и с азербайджанской стороной... и хотела бы, чтобы конфликт был разрешен на благо народов обоих государств». Подобной благоприятности служит и высказывание В. В. Путина о том, что Ереван «в особых льготах не нуждается», а все страны имеют потребности лишь в справедливом мироустройстве и в равных взаимоотношениях. Далее, им было подчеркнута необходимость того, чтобы двусторонние взаимоотношения соответствовали бы нормам международного права, основывались на уважении государственной независимости, суверенитета и законных прав друг друга.

Весь предыдущий опыт борьбы Азербайджана за восстановление своей территориальной целостности неоспоримо доказывает, что, имея в лице России стратегического партнера, Азербайджан резко увеличивает свои возможности в этом направлении и ставит других участников ОДКБ перед необходимостью соблюдения национальных интересов своего эвентуального союзника.

Кроме того, сохраняя достаточный для обеспечения государственной безопасности уровень отношений с Западом и Турцией, Азербайджан не предоставляет им возможность использовать себя в качестве форпоста в попытках вытеснения России с Южного Кавказа, в конфронтации с Ираном, что вкупе способно превратить его в заложника североатлантической военно-политической стратегии в регионе.

В то же время весьма гипотетическая пока военно-политическая интеграция Азербайджана с Западом отнюдь не гарантирует решения всех политических проблем, в том числе и нагорно-карабахской. Североатлантический альянс продемонстрировал абсолютное нежелание рассматривать Азербайджан в роли своеобразного реципиента. И

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

вообще этот блок не проявил никакого особого энтузиазма по поводу навязываемого ему определенными политическими кругами статуса союзника по отношению к южнокавказским республикам в сфере обеспечения их безопасности и взятия на себя ответственности за урегулирование конфликтов на их территориях. Это стало совершенно очевидно после майского (2003 года) визита генерального секретаря НАТО Дж. Робертсона в Тбилиси, Ереван и Баку.

В частности, выступая перед депутатами Милли Меджлиса Азербайджана, он не оставил им никаких поводов для возможных иллюзий на эту тему. «Хотите в НАТО – продолжайте сотрудничать по индивидуальному плану в рамках «Партнерства ради мира» и докажите свою готовность для вступления в альянс», – таким образом сформулировал свой вердикт руководитель НАТО. Тем самым Робертсон более чем откровенно намекнул, что НАТО не станет себя обременять военно-политической помощью экономически слабым и далеким от демократии странам. Наряду с этим он не преминул указать им другой путь, означающий необходимость дружбы с Россией и «решение кавказских проблем» с ее помощью.

Таким образом, стратегическая конфигурация – НАТО и Азербайджан – пока не вписывается в геополитику альянса. К тому же ни Азербайджан, ни Грузия не запаслись «прочным военным союзом», который сложился, к примеру, между Арменией и Россией. Кстати, весьма показательным в этом отношении для Азербайджана явилось исключительное статус военного договора соглашение о военном сотрудничестве, заключенное между Тбилиси и Вашингтоном. Генеральный секретарь НАТО предложил «партнерам ради мира» не строить иллюзий и не надеяться на военную мощь альянса.

Но даже продемонстрированная Дж. Робертсоном отдаленность американской и натовской стратегий от проблем Южного Кавказа пока не подтолкнула Азербайджан к поиску уже десятилетиями апробированной системы безопасности.

Итоги иракской войны существенно снизили актуальность компенсации за лояльность Запада азербайджанской нефтью. И как это ни парадоксально звучит, при всей атлантической ориентированности руководства республики обусловленность американского покровительства необходимостью принадлежности Азербайджана именно к западной модели демократического устройства государства со стороны США не отвечает интересам правящей элиты. А поиск собственных моделей безопасности в регионе в целом напоминает сегодня военные игры потешных петровских полков. Так, предложенное секретарем Совета национальной безопасности Грузии Т. Джапаридзе создание стратегического треугольника Грузия – Азербайджан – Украина, предполагающего обеспечение эффективной системы безопас-

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

ности черноморских государств, несмотря на разочарование итогами визита натовского руководителя, вызвал в Азербайджане определенный скепсис. Так как, по мнению Т. Джапаридзе, подобный треугольник должен способствовать созданию совершенно нового геополитического и стратегически важного коридора, возникает естественный вопрос: нужен ли такой коридор, если остается незагруженным транспортный коридор ТРАСЕКА, известный как Великий шелковый путь?

В Баку сомневаются в целесообразности подобного «стратегического треугольника» еще и потому, что имеется довольно неудачный прецедент с созданием ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдава), механизм функционирования которого до сих пор не удается наладить. И собравшиеся недавно в Тбилиси министры иностранных дел стран – членов ГУУАМ так и не продвинулись дальше деклараций о намерениях.

Касаясь этого вопроса, целесообразно констатировать, что Запад в силу своей геостратегической доктрины все еще пытается вдохнуть жизнь в «мертворожденное дитя». Весьма показательно выглядит в этом отношении проходивший в начале июля 2003 года в Ялте саммит ГУУАМ. Впервые в шестилетней истории этой организации в ее саммите приняла официальное участие делегация США, которую возглавлял заместитель помощника госсекретаря по делам Европы и Евразии С. Пайфер. Он заявил, что встреча в Ялте очень полезна для сотрудничества этого объединения с США. И если в 2001 бюджетном году помощь членам организации от конгресса США составила около 9 млн. долл., в 2002 году она возросла до 37 млн. долл., то на 2003 год планируется оказание помощи в размере 46 млрд. долл.

Естественно, что без соответствующих финансовых вливаний извне ГУУАМ обречен на динамичное затухание. За год организация едва не лишилась некоторых своих членов. Так, Ташкент приостановил членство в ряде программ ГУУАМ и лишь вмешательство Вашингтона предотвратило более решительные действия среднеазиатского государства в этом направлении. К этому присовокупляется и позиция Молдавии, склоняющейся к вступлению в ЕврАзЭС и соответственно к выходу из ГУУАМ.

Несомненно, что приезд американской делегации подчеркивает заинтересованность США в сохранении этого регионального союза в целях его превращения в обслуживающий экономические и военно-политические интересы Запада инфраструктурный придаток.

В контексте этого, каковы же выгоды присоединения Азербайджана к ЕврАзЭС в противовес его нахождению в ГУУАМ?

Во-первых, следует признать, что если ЕврАзЭС склонно опираться в первую очередь на экономический, ресурсный и финансовый по-

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

тенциалы входящих в него стран и лишь затем использовать возможности внешнеэкономического сотрудничества, причем не только со странами Запада, то магистральная ориентация ГУУАМ направлена на опору финансово-экономических ресурсов исключительно Запада. Насколько это эфемерно и зависимо от изменений политической конъюнктуры, излишне напоминать.

Во-вторых, судьбы экономического развития и обеспечения государственной безопасности почти всех членов этого сообщества в той или мере связаны с Россией, а в случае с Узбекистаном – и с другими странами Средней Азии. Этот немаловажный фактор не позволяет ГУУАМу динамично развиваться вне отношений с Россией и стать полноправной альтернативой ЕврАзЭС. Примером этого может служить тот же Узбекистан, остающийся самым перспективным партнером России пока на двусторонней основе. Еще в январе 2001 года президент Узбекистана И. Каримов сделал заявление, ознаменовавшее серьезный симптом к вызреванию нового этапа в жизни Содружества: «Я вижу в лице России силу, которая дает сама и поможет нам дать должный отпор всем геополитическим планам, всем надеждам, которые вынашиваются в определенных центрах терроризма и экстремизма».

В-третьих, расплывчатость и нестабильность координационных структур ГУУАМ сохраняют виртуальный характер его существования и не позволяют трансформироваться в реально действующий, эффективный механизм всестороннего сотрудничества стран, входящих в него. До недавнего времени взаимосвязи в нем поддерживались «параллельными» встречами глав государств в рамках различных международных форумов. На первый взгляд, это может показаться исключительно техническим вопросом, решение которого требует лишь времени и концентрированности совместных усилий. Но такая постановка вопроса отличалась бы экзотичностью подхода к процессу материализации идеи ГУУАМ. На деле же согласования по форме неизбежно вытекают из согласований по содержанию сообщества, которым, видимо, не способны наделить его участники. Пока что, несмотря на финансовое донорство «из-за океана», очевидная разнородность организации препятствует выработке консенсуса, способного сementировать ее основы.

Позволю себе акцентировать внимание на том, что в противовес ГУУАМ, странам СНГ, декларировавшим свою принадлежность к ЕврАзЭС, удалось достичь понимания неизбежности поэтапного движения по пути интеграции без неоправданных скачков и с учетом международного опыта в данной области. Ими была признана готовность жертвовать частью своего суверенитета в пользу каких-либо наднациональных структур, что логично привело их к согласию с кон-

Айдын Гаджиев (Азербайджан)

цепцией создания международной организации, в рамках которой суверенные государства могли бы эффективно сотрудничать, постепенно продвигаясь к более высоким ступеням интеграции. На мой взгляд, эти принципы наиболее соответствуют политике укрепления азербайджанской государственности в сочетании с задачами по интеграции Азербайджана в европейские и мировые экономические структуры. Кстати, именно посредством первичной интеграции в вышеприведенном сообществе они могут быть выполнены с гораздо меньшими финансовыми, ресурсными и энергетическими затратами. Тот факт, что на его базе созданы Межгосударственный совет (как высший орган ЕврАзЭС), Интеграционный комитет, обеспечивающий взаимодействие стран – участниц сообщества, Межпарламентская ассамблея, разрабатывающая основы законодательств в базовых сферах правоотношений и типовых проектов законодательных актов, Суд Сообщества, обеспечивающий единообразие применения сторонами заключаемых договоров и принимаемых органами ЕврАзЭС решений, свидетельствует о реальности перспектив реинтеграции части постсоветского пространства.

Хочется подчеркнуть, что деятельность ЕврАзЭС вписывается в контекст разноскоростной и разноуровневой интеграции в рамках СНГ и ни в коей мере не противоречит перспективам развития сотрудничества между всеми странами СНГ. Кроме того, сообщество может служить для СНГ экспериментальной базой для апробации форм и методов, применение которых станет возможным на более широкой основе.

Несомненно, экономики различных стран объединяются, прежде всего на базе высоких технологий. В промышленном производстве продукт может дробиться до бесконечности. Это придает процессу интегрирования характер цепной реакции. И, безусловно, те или иные страны, не достигнув определенного уровня технико-экономического развития и интеграционной зрелости, будут испытывать серьезные трудности в этом процессе. Однако имеются все предпосылки к преодолению объективных сложностей реинтеграции бывших советских республик, так как для всех, несмотря на прошедшее дезинтеграционное десятилетие, все еще характерны общие черты промышленного и сельскохозяйственного производства пусть не совершенной, но все-таки существовавшей в советский период интеграционной системы. К этому присовокупляется богатейший интеллектуальный потенциал, возвращенный потребностями существовавшей некогда мировой державы, и взаимоприемлемое рыночное пространство.

Таким образом, несмотря на то что автономное вхождение Азербайджана в мировой рынок может принести в силу наличия топливно-энергетических и других ресурсов временные преимущества, впус-

ПОЛИТИЧЕСКИЕ МОТИВАЦИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ АЗЕРБАЙДЖАНА

ледствии это приведет к глубокой зависимости страны от мирового рынка и иностранных инвестиций. Но избран именно этот путь. Он продиктован, с одной стороны, активной политической и финансово-экономической экспансией США на территории Южного Кавказа и с другой – финансовыми интересами правящей элиты, хотя и может угрожать в будущем экономической безопасности и стабильному экономическому развитию всей страны.

Вышеизложенное формулирует вывод о том, что невзирая на возможность отвечающего государственным интересам Азербайджана вхождения как в ОДКБ, так и в ЕврАзЭС, политическая мотивация Запада, совпадающая с финансовыми и политическими интересами правящей элиты, определяет его дальнейшее развитие исключительно в соответствии со сценарием, предполагающим эскалацию дезинтеграционных шагов на постсоветском пространстве и окончательное утверждение статуса республики в качестве своеобразного сырьевого и инфраструктурного доминиона.

Игорь Измоденов

РОССИЯ И АЗЕРБАЙДЖАН В XXI ВЕКЕ

О некоторых проблемах российско-азербайджанских отношений

История российско-азербайджанских отношений насчитывает не одно столетие. За это время два народа пережили вместе многое: политические и социальные потрясения, войны (в том числе две мировые), крушение двух империй, глубокую интеграцию и полный разрыв экономических и политических отношений. С распадом Советского Союза и образованием независимой Азербайджанской Республики (АР) эти отношения получили новое, межгосударственное измерение. В этой статье рассматриваются лишь наиболее важные проблемы российско-азербайджанских отношений с 1992 по 2003 год: проблема статуса Каспийского моря, сотрудничество России и Азербайджана в нефтегазовой отрасли, роль Карабахского конфликта и войны в Чечне и ряд других.

В 1991 году, когда СССР стремительно и неожиданно для многих разрушался, у власти в Баку находился первый азербайджанский президент А. Муталибов, который выступал за то, чтобы Азербайджан оставался в составе СССР, а затем вновь образованного СНГ. Уже на следующий день после подписания Беловежских соглашений он заявил о том, что «Азербайджан присоединится к союзу трех славянских республик»¹. Протокол об установлении дипломатических отношений между Россией и Азербайджаном был подписан 4 апреля 1992 г.,² уже после насильственного отстранения от власти А. Муталибова. К власти в Азербайджане пришел Народный фронт во главе с Абульфазом Эльчибеем, а в июне 1992 года захват власти легитимизируется на президентских выборах.

12 октября 1992 г., через неделю после того, как Милли Меджлис (парламент) отказался ратифицировать документы о вступлении Азербайджана в СНГ, А. Эльчибей направился с официальным визитом в Москву. В ходе этого визита подписывается Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности между РФ и Азербайджанской Республикой, который так и не был ратифицирован парламентами двух стран. А. Эльчибей вел себя в Москве подчеркнуто независимо, как

¹ Независимая газета. 1991. 12 дек. С. 3.

² Бюллетень международных договоров. М., 1993. № 4. Июнь.

президент независимого иностранного государства, в своем выступлении после переговоров он высказался о российско-азербайджанском договоре, как об одном из документов, которые независимый Азербайджан заключает с иностранными государствами. Это вызвало определенное раздражение с российской стороны.

Надо отметить, что правительство НФА проводило политику дистанцирования от России, выступало против вхождения Азербайджана в СНГ. Представители национального азербайджанского движения (как и в других бывших советских республиках) исходили из того, что Россия «эксплуатирует» Азербайджан, поэтому для процветания только что ставшего независимым от России Азербайджана необходимо прекратить военные, политические и экономические отношения с бывшей «метрополией» и как можно скорее установить тесные связи с развитыми западными государствами; особое внимание уделялось Турции, с которой, как мечтал А. Эльчибей, Азербайджан когда-нибудь объединится. Значительная часть населения разделяла эти взгляды.

В российском руководстве также была распространена точка зрения о том, что Россия только выиграет, освободившись от тяжелого бремени бывших союзных республик. И хотя в официальных документах МИД РФ всегда подчеркивался приоритет отношений с бывшими советскими республиками, на деле было сделано очень мало для сохранения экономических связей с бывшими республиками Советского Союза. Все это не способствовало становлению добрососедских межгосударственных отношений.

В первые же годы российско-азербайджанских отношений остро встали проблемы, связанные с разделом воинского имущества бывшей Советской Армии и Каспийской военно-морской флотилии, а также порядок охраны границы. Для Азербайджана это была особенно актуальная проблема, так как он вел в Карабахе полномасштабную войну, начатую Арменией (которая к тому времени уже создала хорошо вооруженные подразделения), для чего необходимы были собственные вооруженные силы и оружие. Выступая за скорейший раздел имущества бывшей Советской Армии, правительство А. Эльчибея настойчиво требовала вывода российских войск с территории республики. Статус Габалинской радиолокационной станции (РЛС «Дарьял») стал еще одним вопросом, осложнявшим российско-азербайджанские отношения с октября 1992 года. (Соглашение о статусе Габалинской РЛС было подписано в Москве лишь 25 января 2002 года³.) В Азер-

³ Соглашение между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о статусе, принципах и условиях использования Габалинской радиолокационной станции (РЛС «Дарьял») ратифицировано Государственной думой 30 октября 2002 г. – См. www.government.ru.

Игорь Измоленов

байджане росли антироссийские настроения в связи с обвинением Москвы в поддержке Армении в Карабахском конфликте. Все это, конечно, препятствовало сотрудничеству между государствами. К этому необходимо добавить потерю экономических связей между предприятиями и последовавший за распадом СССР экономический кризис.

В июне 1993 года, после того как в результате военного мятежа А. Эльчибей был отстранен от власти и республикой стал руководить Гейдар Алиев, Азербайджан, казалось бы, кардинально изменил свою внешнеполитическую ориентацию. Новый глава сразу же после его избрания председателем Верховного Совета заявил, что «между Азербайджаном и Россией ... издавна сложились тесные экономические, культурные и чисто человеческие отношения и их нельзя рвать по живому»⁴. 26 сентября 1993 г. Азербайджан стал членом СНГ. В то же время Г. Алиев продолжил тесное сотрудничество с Турцией и принял большие усилия для привлечения западных компаний к разработке нефтяных месторождений на шельфе Каспийского моря.

Первый и самый масштабный проект по освоению азербайджанских нефтяных месторождений, заключенный с консорциумом международных компаний в сентябре 1994 года – так называемый «контракт века» – предполагал разработку крупных нефтяных месторождений – Азери, Чираг, Гюнешли. Этот контракт вызвал резкую реакцию в России, которая считала, что нельзя начинать освоение новых нефтяных месторождений на шельфе Каспия до определения нового **правового статуса Каспийского моря**, который в настоящее время определяется договорами с Ираном 1921 и 1940 годов.

Проблема статуса Каспия, которая стала активно обсуждаться именно после заключения в Баку в 1994 году «контракта века», является важнейшей не только для российско-азербайджанских отношений, но и для всех 5 каспийских государств. Эта проблема привлекает также к себе внимание экспертов в других странах. Как указывал В. Калужный, специальный представитель Президента России по вопросам урегулирования статуса Каспийского моря, «не проходит месяца, а то и меньше, чтобы в той или иной стране не проводились международные конференции, посвященные его (Каспию. – И. И.) проблемам»⁵. Усилия, предпринимаемые каспийскими странами в течение более 10 лет, пока не привели к разрешению этого сложнейшего вопроса, хотя в последние годы наметился определенный прогресс.

МИД России направил Азербайджану официальный протест, в котором утверждалось, что нарушены российские национальные инте-

⁴ Azərbaycan. 1993. 15 əyup. Cit. по: *Чернявский С. И.* Новый путь Азербайджана. С. 305.

⁵ *Калужный В.* Делим дно – вода общая // *Междунар. жизнь.* 2002. № 4. С.12.

ресы. А в октябре 1994 года в ООН был направлен документ под названием «Позиция Российской Федерации в отношении правового режима Каспийского моря», где, в частности, говорилось: «...односторонние действия в отношении Каспия являются незаконными и не будут признаваться Российской Федерацией, которая оставляет за собой право принять такие меры, которые будут необходимы, и в то время, которое она сочтет подходящим для восстановления нарушенного правопорядка и ликвидации последствий, возникших в результате односторонних действий»⁶. МИД РФ даже предложил применить санкции в отношении Азербайджана⁷.

Несмотря на резкие заявления российского МИДа, Азербайджан в одностороннем порядке объявил прилегающий к нему участок Каспия полностью национальным сектором (и дно, и водное пространство) и закрепил это в Конституции (1995). Азербайджан проявил наибольшую активность в освоении «своего» сектора Каспия, заключив с иностранными компаниями более 20 контрактов по добыче нефти и газа на шельфе Каспийского моря. Из всех прикаспийских государств Азербайджан наиболее активно и последовательно выступал за раздел Каспия на национальные сектора⁸.

Политика же России в отношении статуса Каспийского моря в первой половине 90-х годов была противоречивой (это же можно сказать в целом про политику России в отношении бывших союзных республик, в том числе Азербайджана) и складывалась в результате наложения, а иногда и противоборства двух различных подходов. Жесткая позиция МИДа была отражением «жесткого» или «постимперского» подхода. Согласно этому подходу Каспийский регион является зоной особых, даже исключительных, интересов России, и недопустимо проникновение в этот регион иностранных компаний, а вместе с тем и внерегиональных государств, усиление их военно-политического влияния (имелись ввиду западные государства, прежде всего США, а также Турция). Эту позицию выражал МИД, ее поддерживали большинство депутатов Государственной Думы, руководство Службы внешней разведки и Министерства обороны.

Другой подход, его можно назвать «прагматическим», выражал топливно-энергетический комплекс, который был заинтересован в участии

⁶ «Позиция Российской Федерации в отношении правового режима Каспийского моря». Письмо Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций на имя Генерального секретаря ООН от 5. 10. 1994 г. Документ ООН A/49/475. Цит. по: Федоров Ю. Каспийская политика России: к консенсусу элит//Pro et contra. Т. 2. Лето 1997.

⁷ Сегодня. 1994. 21 окт.; Коммерсантъ-Daily. 1994. 21 окт.

⁸ См.: Мамедов Р. Международно-правовая делимитация Каспийского моря//Право и политика. 2001. № 4.

Игорь Измоленов

российских компаний в международных проектах освоения углеводородных ресурсов Каспия. Практическая реализация этого подхода началась с подписания осенью 1993 года двух российско-азербайджанских соглашений. Первое – Соглашение между Министерством топлива и энергетики Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о развитии сотрудничества топливно-энергетических комплексов – предусматривало участие России в освоении каспийских месторождений, а также сотрудничества в области трубопроводного транспорта и нефтегазового машиностроения. Тогда же ГНКА и «ЛУ-Койл» подписали протокол о намерениях, который зафиксировал участие российской компании в первом международном консорциуме по освоению морских месторождений (Азери, Чираг, Гюнешли)⁹. Интересы «нефтяников» в правительстве выражало прежде всего Министерство топлива и энергетики во главе с министром Ю. Шафранником. Эту прагматическую позицию в дальнейшем поддержал премьер-министр В. С. Черномырдин. В результате этот подход возобладал в российском руководстве и с конца 1995 года МИД отказался от попыток противодействовать созданию международных консорциумов для освоения нефтегазовых месторождений. Отсутствие какого-либо результата в достижении компромисса после многочисленных многосторонних переговоров прикаспийских государств вынудило Россию изменить свою позицию, основанную на совместном владении и эксплуатации Каспия, и в 1998 году Россия заключает двустороннее соглашение с Казахстаном о разграничении дна северной части Каспийского моря. Новую позицию России кратко выразил В. Калюжный: «Делим дно, точнее, ресурсы дна. Вода общая и никаких границ»¹⁰.

Оценивая российскую политику на Каспии, можно согласиться с мнением Д. Б. Малышевой, что Россия в 90-е годы больше реагировала на происходящее в Каспийском регионе, нежели предупреждала негативное для нее развитие событий¹¹. Противоречивую и непродуманную политику России в Каспийском регионе в 90-х годах можно объяснить отсутствием четкой внешнеполитической концепции и понимания национальных интересов России в Каспийском регионе. Лишь в апреле 2000 года на заседании Совета Безопасности РФ Каспийское море было объявлено «традиционной зоной национальных интересов России»¹². Создание поста специального представителя

⁹ Независимая газета. 1995. 21 окт.

¹⁰ Калюжный В. Медлить с определением Каспия опасно//Независимая газета. 2001. 2 окт.

¹¹ Малышева Д. Б. Россия и Каспийский регион: проблемы безопасного развития. М., 2002. С. 8.

¹² Российская газета. 2000. 22 апр. (Или официальный сайт МИД РФ//www.mid.ru).

Президента РФ по вопросам урегулирования статуса Каспийского моря в ранге заместителя министра иностранных дел (на эту должность в мае 2000 года с поста министра энергетики был переведен В. Калюжный) явилось еще одним свидетельством того, что в российском руководстве стали придавать большое значение урегулированию каспийской проблемы.

Активизация российской внешней политики на этом направлении вскоре дала результаты: в январе 2001 во время визита Президента РФ в Баку между Азербайджаном и Россией было подписано Совместное заявление о принципах сотрудничества на Каспии, в котором Баку признал готовность на текущем этапе пойти на секторальный раздел лишь дна и сохранение в общем пользовании поверхности моря и водной толщи. Соглашения между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря, подписанное 23 сентября 2002 г. явилось важным шагом по достижению компромисса между прикаспийскими государствами в вопросе статуса Каспийского моря, так как всего несколько лет назад позиции Москвы и Баку по этому вопросу были прямо противоположные.

Большое влияние на отношения между Россией и Азербайджаном оказала **война в Чечне**. 19 декабря 1994 г., через несколько дней после начала «наведения конституционного порядка» в Чеченской Республике, Россия фактически закрыла границу с Азербайджаном, установив ограничения в транспортных перевозках между двумя странами, что негативно сказалось на российско-азербайджанском торговом обороте. Товарооборот с Россией снизился почти на 40%¹³. Это был, пожалуй, период наибольшего напряжения в новейшей истории российско-азербайджанских отношений. В российских СМИ часто говорилось о том, что Баку оказывал помощь чеченским сепаратистам: переправлял через свою территорию боевиков-иностранцев, грузы оружия и боеприпасов, на территории Азербайджана лечились воевавшие с российскими войсками боевики.

Действительно, все это имело место во время так называемой «первой Чеченской войны». По словам Хож-Ахмед Нухаева, бывшего руководителя «внешней разведки» Чечни, «...во время прошлой войны (имеются ввиду 1994-1996 годы – *И. И.*) неоценимую помощь в приеме и размещении беженцев нам оказал Азербайджан»¹⁴, причем эта помощь была больше, чем в Грузии, которая, по словам Нухаева, «самоустранилась». В другом интервью Хож-Ахмед Нухаев говорит о

¹³ Вышка. 1997. 12 янв. Цит. по: Новый путь Азербайджана. С. 306.

¹⁴ Лимит политического диалога с Россией еще не исчерпан (интервью с Хож-Ахмед Нухаевым)//Зеркало (Баку). 2000. 22 янв.

Игорь Измоленов

том, что после ранения он лечился в Баку, где создал «коридор для переправки оружия в Чечню»¹⁵. Интересный факт помощи Чечне еще в 1993 году, во время правления НФА, выяснился во время судебного процесса над министром внутренних дел Азербайджана И. Гамидовым, обвинявшимся в том числе в растрате государственных средств. Выяснилось, что 150 тыс. долл. были переданы им президенту Чеченской Республики Д. Дудаеву «в целях приобретения военной техники»¹⁶. Это было сделано по устному указанию бывшего тогда президентом Азербайджана А. Эльчибея¹⁷.

Несмотря на все это, говорить о поддержке азербайджанскими властями чеченских сепаратистов во время правления Г. Алиева нельзя. На официальном уровне поддержка сепаратистов всегда отрицалась (например, азербайджанский президент заявлял, что «Азербайджан не может поддерживать сепаратистов, от которых страдает уже 7 лет»¹⁸) и даже говорилось о поддержке действий Москвы в Чечне. Официальные проверки режима границ, проводимые российско-азербайджанскими комиссиями, не выявили каких-либо фактов, указывающих на использование Азербайджана как транзитной территории чеченскими боевиками.

С 1999 года, во время «второй чеченской» войны, Азербайджан стал более активно препятствовать деятельности представителей чеченских боевиков. Так, в Баку были закрыты несколько фондов, которые под видом благотворительности занимались поддержкой незаконных вооруженных формирований в Чечне; Москве были выданы находящиеся на территории Азербайджана чеченские боевики.

1994-95 годы можно назвать периодом наиболее напряженных отношений между двумя государствами, чему способствовало не только закрытие границ в связи с войной в Чечне и обвинения в адрес Баку в оказании помощи чеченским боевикам, но и дипломатические шаги МИДа по оказанию давления на Азербайджан в связи с подписанием «контракта века». Однако с 1996 года наблюдается некоторое улучшение в российско-азербайджанских отношениях. Начиная с конца 1995 года МИД РФ отказался от попыток противодействовать созданию международных консорциумов для освоения нефтегазовых месторождений. Снимается большинство ограничений в транспортных перевозках, активизируются контакты на правительственном уровне. Для восстановления нарушенных хозяйственных связей бы-

¹⁵ В мире существует лишь одно исламское государство Чечня//Независимая газета. 1997. 26 ноября.

¹⁶ Зеркало. (Баку) 2003. 25 июня.

¹⁷ Зеркало. (Баку) 2003. 21 июня.

¹⁸ Azərbaycan. 1995. 20 fevrl.

ло решено создать Межправительственную комиссию по экономическому сотрудничеству, которая должна заниматься подготовкой и реализацией межправительственных соглашений, долгосрочных программ и проектов. Товарооборот в 1996 году вырос по сравнению с 1995 на 67% и составил 322 млн. долл.¹⁹ В январе 1996 года было подписано межправительственное соглашение о транзите азербайджанской нефти по российскому нефтепроводу (Баку–Новороссийск). В июне 1996 года, во время встречи глав государств Азербайджана, Армении, Грузии и России в г. Кисловодске, образовалась так называемая «Кавказская четверка» (Россия, Азербайджан, Армения, Грузия), в рамках которой обсуждается формирование общерегиональной системы безопасности на Кавказе.

Однако наметившемуся улучшению межгосударственных отношений помешал скандал, разразившийся весной 1997 года в связи с передачей Россией Армении вооружения на сумму около 1 млрд. долл. США в 1994–1996 годах. По этому поводу в азербайджанских СМИ была развернута антироссийская пропаганда. Последовало ряд заявлений МИД Азербайджана, Милли Меджлиса и президента Г. Алиева в адрес российских властей с просьбой «разобраться ... и принять меры» по фактам незаконных поставок оружия в Армению. Азербайджан сделал также ряд заявлений в ООН и другие международные организации, в которых призывалось не допустить наращивания военного потенциала Армении и «осудить агрессивные устремления армянского руководства». Несмотря на такой неблагоприятный фон, в ходе своего официального визита в Россию президент Азербайджанской Республики подписал 3 июля 1997 г. Договор о дружбе, сотрудничестве и безопасности между Россией и Азербайджаном, а также важное для Азербайджана соглашение о безвизовых поездках граждан. Однако от предложений российской стороны о совместной охране ирано-азербайджанской границы Г. Алиев отказался, заявив, что не приемлет термина «внешняя граница СНГ».

Договор о дружбе является важнейшим документом в правовой основе российско-азербайджанских отношений (всего Азербайджан и Россия подписали к сентябрю 2002 года примерно 100 документов, из них 70 межгосударственных, межправительственных²⁰). Тем не менее подписание этого договора не было результатом улучшения российско-азербайджанских отношений, и оно не привело к какому-либо улучшению этих отношений. Для Азербайджана договор с Россией не был приоритетным, а был одним из целого ряда международных дого-

¹⁹ Магомедкеримов Я. Совершенствование системы экономических отношений между Россией и Азербайджаном: Дис. ... канд. экон. наук. М., 1998. С. 115.

²⁰ Известия. 2002. 28 ноября.

Игорь Измоленов

воров, заключенных Азербайджаном в 1997-98 годах. Сразу же после визита в Москву Г. Алиев отправился в США, где был заключен целый ряд соглашений о сотрудничестве, подписаны новые нефтяные контракты. 5 мая 1997 г. Турция и Азербайджан подписали двустороннюю Декларацию об углублении стратегического сотрудничества, которая предусматривает, что в рамках стратегического партнерства стороны будут оказывать друг другу необходимые помощь и содействие в интересах защиты независимости, суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ друг друга²¹. В июле 1998 года Азербайджан подписал с Великобританией Декларацию о дружбе и партнерстве. В дальнейшем официальные представители Азербайджана неоднократно заявляли о своем стратегическом партнерстве с США, Турцией и интеграции в НАТО, что является «приоритетной задачей внешней политики Азербайджана». Баку надеется, что расширение военно-политических отношений с Западом поможет укрепить суверенитет Азербайджана, активизировать участие США и структур НАТО в процессе урегулирования карабахской проблемы²². США, объявившие Каспий «зоной национальных интересов», все более активно обозначают свое присутствие в Закавказье. Трубопровод Баку–Тбилиси–Джейхан для экспорта азербайджанской нефти строится только благодаря активной поддержке США. Однако Азербайджан представляет интерес для США не только из-за его углеводородных ресурсов, но и как государство, занимающее важное геополитическое положение, расположенное между Европой, Ближним Востоком и Средней Азией. Как образно выразился З. Бжезинский, Азербайджан – это «пробка», контролирующая доступ к бутылке с богатствами Каспийского моря и Средней Азии»²³. Азербайджан играет важную роль в таких проектах, поддерживаемых западными странами, как: «Транспортный коридор Европа–Кавказ–Азия» (ТРАСЕКА), а также ИНОГЕЙТ (INOGATE – Interstate Oil and Gas Transport for Europe). В свете последних событий в Ираке и нарастающей напряженности в американо-иранских отношениях положение Азербайджана, имеющего общую границу с Ираном (где, к тому же, проживает большое количество азербайджанцев), приобретает особое значение.

Хотя Баку по-прежнему официально заявляет, что руководство Азербайджана, выстраивая свою внешнюю политику, исходит из того,

²¹ *Azərbaycan - Türkiyə: dostluq, qardaşlıq, strateji əməkdaşlıq*. Bakı, 1997. Цит. по: Новый путь Азербайджана. С. 234.

²² См.: *Эйвазов Дж.* НАТО и военно-политические аспекты безопасности Азербайджана // Центральная Азия и Кавказ. 2001. № 2. С. 12-22.

²³ *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Американское первенство в мире и геостратегические перспективы. М. 1998. С. 155.

что Россия – «большой сосед, государство, имеющее огромное влияние на процессы, происходящие на Южном Кавказе, в том числе в Азербайджане»,²⁴ а президент Азербайджана по-прежнему утверждает, что «российско-азербайджанские отношения представляют приоритетное направление в нашей внешней политике»,²⁵ в России отдают отчет в том, что Азербайджан сегодня нацелен на стратегическое сотрудничество с Западом, прежде всего с США. В апреле 1999 года Азербайджан вышел из Договора о коллективной безопасности, не участвует Азербайджан также ни в одной из созданных Москвой во второй половине 90-х годов интеграционных организаций в рамках СНГ (ЕврАзЭС, ЕЭП), зато является ключевым государством в ГУУ-АМ, чья деятельность в Москве часто рассматривается как противоречащая интересам России.

Важной вехой в двусторонних отношениях стал первый визит российского Президента В. Путина в Азербайджан. Во время этого визита был подписан целый ряд документов, среди которых можно выделить Бакинскую декларацию, в которой указывается готовность России и Азербайджана вывести двусторонние отношения на «новый, более высокий уровень стратегического партнерства», а также совместное Заявление о принципах сотрудничества на Каспийском море, в котором впервые было зафиксировано значительное сближение позиций России и Азербайджана по вопросу определения правового статуса Каспийского моря. В отличие от предыдущих договоров и встреч, где также делались заявления о «дружбе, взаимопомощи» и «стратегическом партнерстве», за визитом В. Путина в Баку и подписанием вышеназванных документов последовало реальное улучшение отношений между двумя государствами. России и Азербайджану удалось разрешить ряд проблем, которые были ранее раздражителями в межгосударственных отношениях. Прежде всего, это относится к решению противоречий между Баку и Москвой в вопросе статуса Каспийского моря.

Удалось решить проблему транзита через Азербайджан оружия и боевиков в Чеченскую республику, сняты ограничения в транспортных перевозках между двумя странами, установленные во время войны в Чечне. Россия не стала вводить визовый режим для граждан Азербайджана (как это было сделано в отношении Грузии в декабре 2000 года), что имеет огромное значение для населения Азербайджана: в России зарабатывают на жизнь около 2 млн. азербайджанцев, не

²⁴ Совместная пресс-конференция Министра иностранных дел России И. С. Иванова с Министром иностранных дел Азербайджанской Республики В. М. Гулиевым 16 октября 2000 г. // www.mid.ru

²⁵ Известия. 2002. 28 ноября.

Игорь Измоленов

имеющих возможности найти работу в Азербайджане. Москва сегодня, по крайней мере официально, не выступает против трубопровода Баку–Тбилиси–Джейхан, который ранее вызывал в Москве крайне болезненную реакцию. В марте 2003 года главы оборонных ведомств России и Азербайджана подписали межправительственное соглашение о военно-техническом сотрудничестве и план сотрудничества на 2003 год. Эти документы российские дипломаты называют «прорывом в сфере военно-технического сотрудничества между Россией и Азербайджаном»²⁶.

Однако остался целый ряд нерешенных проблем в российско-азербайджанских отношениях. Главной проблемой, мешающей установлению более тесного сотрудничества между странами, является нерешенность Карабахского конфликта. После подписания при посредничестве России в мае 1994 года соглашения о прекращении огня не произошло никакого прогресса в урегулировании этого конфликта, стороны по-прежнему занимают прямо противоположные позиции. В Азербайджане вызывает недовольство тесное сотрудничество между Россией и Арменией, особенно в военной сфере. В Баку также считают, что Москва, несмотря на имеющиеся у нее возможности, не оказывает должного давления на Армению с целью справедливого, с точки зрения Азербайджана, решения карабахской проблемы. У России же, в свою очередь, вызывает беспокойство военное сотрудничество Баку с НАТО и в частности с Турцией, а также прозападная внешнеполитическая ориентация Азербайджана. Заявления министра иностранных дел, а также министра обороны Азербайджана о возможности размещения на территории республики военных баз НАТО вызывают в России, по меньшей мере, озабоченность. Различные подходы России и Азербайджана к международным проблемам проявились, в частности, во время натовской бомбардировки Югославии и войны в Ираке. В то время как Россия выступала против военных действий, Азербайджан не только поддержал их, но и активно предлагал сотрудничество и свое участие в этих операциях. До сих пор не закончена делимитация российско-азербайджанской государственной границы (согласовано 83,8% ее общей протяженности²⁷). Пока не решен спорный вопрос о режиме пользования водными ресурсами пограничной реки Самур.

Будущее российско-азербайджанских отношений во многом зависит от того, как народы наших стран будут использовать ту духовно-культурную общность, которая сложилась за двухсотлетний период истории нахождения в составе одного государства. Положительный опыт, накопленный за это время и оставшийся в исторической памя-

²⁶ Эхо (Баку). 2003. 28 февр.

²⁷ Красная звезда. 2003. 18 февр.

ти народов, будет, конечно же, способствовать развитию двухсторонних отношений, в то время как накопившиеся обиды, предубеждения, появившиеся новые негативные стереотипы²⁸ будут мешать развитию добрососедских отношений. Сегодня перед двумя народами стоит задача применения положительных традиций общения в абсолютно новых геополитических, экономических, социальных условиях. К сожалению, в последнее время преобладали негативные тенденции: разрыв экономических связей, сложные и противоречивые политические и дипломатические отношения, взаимные обвинения в «недружественной» политике, различные внешнеполитические ориентиры – все это имело место в истории российско-азербайджанских отношений после распада Советского Союза. Намечившееся в 2001 году улучшение российско-азербайджанских отношений позволяет надеяться на преодоление этих негативных тенденций, однако сегодня еще рано говорить о преобладании взаимопонимания и сотрудничества по многим ключевым вопросам.

Для России крайне важно найти правильную стратегию сотрудничества с новыми независимыми государствами – бывшими советскими республиками, в том числе с Азербайджаном, занимающим важное место в Кавказском и Каспийском регионе, с которыми связаны многие современные угрозы и вызовы нашему государству. От способности противостоять и предотвращать эти «угрозы с Юга» во многом зависит будущее развитие России.

В то же время для молодого азербайджанского государства жизненно важной задачей является выработка принципов сотрудничества и добрососедских отношений с «большим» соседом, с которым его связывают многочисленные культурные, гуманитарные, экономические, политические узы. Без этого Азербайджану будет невозможно не только найти свое место в сложной и быстро меняющейся системе международных отношений, но и обеспечить экономическое развитие и стабильную внутривнутриполитическую систему.

Выработка внешнеполитической стратегии, как в Азербайджане, так и в России – это прерогатива президента (равно как и общее руководство внешней политикой страны), в связи с этим большое значение имеет личность главы государства. Примером может служить значительное улучшение российско-азербайджанских отношений после прихода к власти в России нового президента – В. Путина. Поэтому для России представляли интерес прошедшие в октябре этого года президентские выборы и внутривнутриполитическая ситуация в Азербайджане.

²⁸ См.: *Дашдамиров А.* Азербайджан – Россия: в человеческом измерении // Независимая газета. 2001. 27 янв.

Игорь Измоленов

Оценивая политический режим, сложившийся в Азербайджане за время нахождения Г. Алиева на посту президента (с 1993 года), обычно говорят о том, что это – «авторитарный режим», который обеспечивал достаточно эффективный механизм управления государством и являлся гарантом стабильности ситуации в стране и, следовательно, иностранных инвестиций в нефтегазовую отрасль Азербайджана. Однако, как у всякого авторитарного режима, у него есть существенный недостаток: с уходом лидера система перестает быть устойчивой, эффективность управления государством падает из-за отсутствия основного связующего элемента и разногласий, возникающих внутри правящей группы. Политические оппоненты также видят в уходе лидера возможность получить власть, недоступную при нормальном функционировании режима. Именно поэтому внимание всех «заинтересованных сторон» было приковано к Азербайджану, где произошла давно и тщательно готовившаяся передача власти по наследству. Серьезная болезнь действующего президента сделала эту передачу власти несколько напряженной и еще более осложнила внутривнутриполитическую ситуацию. Иностранные инвесторы отложили под различными предлогами крупные инвестиционные проекты (прежде всего предоставление кредитов для строительства нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан) до завершения президентских выборов.

За всю историю независимого Азербайджана смена власти еще ни разу не проходила демократическим путем в результате выборов. Власть менялась по схеме: насильственное отстранение от власти, затем выборы, придающие легитимность новой власти. Конечно, традиции демократии не могут быть восприняты обществом за десятилетие, однако в какую сторону будет двигаться Азербайджан – к свободному и демократическому обществу или авторитарному, где процветают коррупция и клановость (регионализм), – во многом зависит от проводимой властями политики. К сожалению, в течение последних десяти лет в Азербайджане усилия властей были направлены в основном не на построение свободного открытого и демократического общества, а на укрепление власти действующего президента. Люди, находящиеся сегодня у власти в Азербайджане, не допускают мысли, что когда-то, возможно, придется передать власть, и они будут защищать ее всеми средствами. Угроза возможной потери власти способствовала консолидации представителей правящего клана вокруг Ильхама Алиева.

При отсутствии возможности прийти к власти демократическим путем оппозиционные партии все чаще угрожали использовать недемократические, насильственные методы борьбы с властью. Многие оппозиционные партии иногда даже не участвуют в выборах, основные методы их борьбы – демонстрации, митинги, публикации матери-

алов, в которых представители властей часто подвергаются личным оскорблениям. Приход к власти оппозиции означал бы в Азербайджане масштабный передел собственности и экономических преференций, находящихся в полном распоряжении команды Г. Алиева, которая создавалась им исключительно на основе родственных и клановых отношений, а также с учетом личной преданности.

Представители оппозиции не скрывали, что в случае их прихода к власти (при этом не исключался и силовой вариант) последует не просто отстранение от власти близких к Алиеву людей, но вытеснение всего правящего клана с занимаемых им ведущих экономических и политических позиций. Такая широкомасштабная смена политической и экономической элиты не соответствует интересам западных инвесторов, вложивших в разработку нефтегазовых месторождений Азербайджана миллиарды долларов. Их вполне устраивают существующие руководители, с которыми уже сложились «деловые» отношения, основанные прежде всего на личном интересе высших должностных лиц. О характере (а также масштабе) этих отношений свидетельствует недавно разразившийся скандал («азергейт») со взятками, которые, согласно обвинению американского суда, давал швейцарский гражданин Х. Бодмер «высокопоставленным чиновникам». Сумма ущерба составила по меньшей мере 150 млн. долл.²⁹ Эти деньги шли азербайджанским руководителям (в том числе, по мнению большинства экспертов, Ильхаму и Гейдару Алиеву) как плата за участие в приватизации.

Сегодняшняя внешнеполитическая ориентация Азербайджана также устраивает как правительства западных стран, так и транснациональные нефтяные компании, работающие в Азербайджане, поэтому они поддержали передачу власти Ильхаму Алиеву, видя в нем продолжателя политики отца и гаранта сохранения существующего положения. Правительства европейских демократических государств, Совет Европы, другие международные организации вынуждены будут смириться с результатами еще одних выборов, «прошедших с многочисленными нарушениями», как это было отмечено международными наблюдательными группами в ходе президентских выборов 1998 года, парламентских выборов 2000 года и др.

Россия же и раньше, когда отношения с руководителем Азербайджана были не самыми лучшими, не обращала внимание на происходившие во время выборов нарушения. В настоящее время, когда отношения с руководством Азербайджана намного лучше, чем 2-3 года назад, в России благосклонно отнеслись к плану президента передать власть своему сыну. О поддержке семьи Алиевых, в частности, свиде-

²⁹ Время новостей. 2003. 15 сент.

Игорь Измоленов

тельство недавнее награждение Г. Алиева одним из высших российских орденов – Св. Апостола Андрея Первозванного «за большой личный вклад в укрепление дружбы и сотрудничества между народами России и Азербайджана». (В. Путин за время нахождения на посту Президента РФ вручил этот орден только во второй раз.) После того, как стало окончательно ясно, что по состоянию здоровья Гейдар Алиев не сможет стать президентом на следующий срок, внимание стало оказываться премьер-министру Ильхаму Алиеву: в течение буквально одной недели Баку посетил глава Администрации Президента А. Волошин, супруга президента – Л. Путина, а также состоялась встреча между В. Путиным и И. Алиевым в Ялте во время саммита СНГ.

Поддержка Россией семьи Алиевых была вызвана отчасти и явно антироссийской и протурецкой ориентацией ведущих оппозиционных партий – Иса Гамбар (Мусават), Этибар Мамедов (АМИП), Али Керимли (ПНФА) не намерены поддерживать тесные отношения с Россией. Экс-президент Азербайджана А. Муталибов, выступающий за расширение российско-азербайджанских отношений, присутствует на политической сцене лишь «виртуально», он не может вести политическую деятельность в Азербайджане. Шансы на победу на президентских выборах кандидата от власти увеличались благодаря разобщенности оппозиции; лидеры ведущих оппозиционных партий в очередной раз не смогли договориться о едином кандидате от оппозиции.

В интересах России – стабильный, но в то же время демократический Азербайджан. Поэтому России необходимо способствовать развитию демократии в молодой республике и более открыто высказываться, например, о нарушениях в области прав человека, свободы слова. Несомненно, демократическому развитию Азербайджана сильно мешает нерешенность важнейшей внутри- и внешнеполитической проблемы – Нагорного Карабаха. Дальнейшая нерешенность этой проблемы будет способствовать росту радикальных настроений. Абсолютно все политические движения обещают разрешить Карабахский вопрос «быстро», все чаще слышны обещания решить эту проблему с использованием вооруженных сил. Это находит поддержку среди избирателей, которые все больше разочаровываются в мирном переговорном процессе, который за 9 лет не привел к самому минимальному продвижению в этом вопросе. Решением этой проблемы занимается Минская группа ОБСЕ, имели место личные встречи глав Азербайджана и Армении, тем не менее реальное решение этого вопроса зависит, прежде всего, от Москвы и Вашингтона, которые имеют рычаги воздействия на обе стороны. Однако руководители США и России при решении этого вопроса вынуждены действовать, учиты-

вая как свои внешнеполитические интересы (и для России, и для США этот регион входит в зону их национальных интересов), так и внутривосточную ситуацию. Ярким примером влияния армянской диаспоры на внешнюю политику США на Кавказе может служить 907-я поправка к «Акту о поддержке свободы», принятая еще в 1992 году и запрещающая оказание Азербайджану экономической помощи по линии правительства США. Несмотря на все усилия администрации Президента, Конгресс США под влиянием армянского лобби до сих пор не отменил поправку (ее действие было лишь приостановлено в 2002 году).

В то же время надо отметить, что общественное мнение как в Азербайджане, так и в Армении в настоящее время, к сожалению, не готово к урегулированию этого конфликта, который не только принес много горя обоим народам в прошлом, но и сегодня продолжает крайне отрицательно сказываться на развитии как Азербайджана, так и Армении.

России необходимо занять более активную и настойчивую позицию для того, чтобы примирение двух народов, проживающих много веков вместе, наконец-то сдвинулось с мертвой точки. Без урегулирования Карабахского конфликта и улучшения армяно-азербайджанских отношений невозможно говорить о мире и стабильности на Кавказе, что является в последнее десятилетие не только приоритетной задачей для внешней политики России, но и основной внутривосточной проблемой, решение которой влияет на развитие самой российской государственности.

Владимир Комлев

**МУРМАН И АРКТИЧЕСКОЕ ОБРАМЛЕНИЕ
В XXI ВЕКЕ**

Введение

Это исследование – попытка рассмотреть предпосылки социально-экономических условий возможного развития горнопромышленного комплекса (ГПК) Мурманской области. Комплекс взят за точку отсчета в качестве своеобразного «зеркала», с помощью которого можно оценить не только прошлые, но и будущие проблемы совместного развития разных технологий в регионе, поскольку ГПК сегодня составляет базу промышленного сектора области, а создан он достаточно давно. Материалы сгруппированы по направлениям анализа: непосредственно ГПК и внешние факторы – макроэкономический, а также нефть и газ шельфа, транспорт, энергетика, ядерная отрасль в региональном контексте.

Оценены лишь наиболее значимые предпосылки, потенциально способные коренным образом повлиять на судьбу ГПК. Не дается, как правило, прогноз временных рамок реализации рассмотренных предпосылок. В статье практически нет конкретных рекомендаций о путях развития ГПК. Здесь важно правильно и достаточно полно осмыслить первооснову – существующую де-факто базу грядущих изменений, которая формировалась в последние, непростые для России, годы ушедшего века и тысячелетия.

Государственный экономический приоритет

Доминантой экономики страны является экспорт углеводородного сырья. Бюджет РФ весьма зависим от уровня цен на внешнем нефтегазовом рынке. Слабо представлены ориентиры, предусматривающие устойчивое развитие всех отраслей промышленности и сельского хозяйства, их доходность. В такой ситуации позиции ГПК принципиально уязвимы, так как его продукция в полной мере может быть востребована «по цепочке» лишь в условиях комплексной экономики, исповедующей безусловный принцип самообеспеченности и независимости. При рыночной «монокультуре» и при себестоимости продукции выше мирового уровня ГПК, к сожалению, не «становой хребет» экономики.

Россия на пороге вступления в ВТО, соответственно следует ждать повышения на внутреннем рынке цен на потребляемые ресурсы, прежде всего энергетические, до уровня мировых.

Горнопромышленный комплекс

История ГПК Мурманской области насчитывает уже более 70 лет, по многим позициям нынешняя ситуация в комплексе далека не только от стартовой, но и от стадии «набора высоты». Кроме того, эта отрасль на Севере создана в принципиально отличных от нынешних общественных условиях, при иных приоритетах и методах организации, в иной экономике.

Стратегически геологи давно определили настоятельную необходимость повышенного внимания к нетрадиционному для Кольского полуострова сырью. В более широкой трактовке речь идет и о необходимости учитывать потенциал подземного пространства не только в связи с добычей полезных ископаемых, но и, например, с подземным строительством.

Следует, видимо, учитывать и то обстоятельство, что имевший широкое хождение тезис об исключительной инвестиционной привлекательности для Запада ГПК области (как и России в целом) в изменившихся социально-политических условиях по большей части не подтвержден жизнью. Нет ярких положительных примеров. Среди обратных – неудачные или несостоявшиеся проекты Расвумчорр (апатит), Большая Варака (хромиты), Пана (отчасти – высоколиквидные платина, никель и золото), Северный (никель), Ловно (никель), Ревда (редкие металлы). Немалую роль в этом сыграли, как правило, существенно большие, нежели за рубежом, затраты на единицу продукции.

В настоящее время предприятия ГПК по своему состоянию, перспективам развития и влиянию на экономику области можно условно разделить на три группы.

Первая представлена относительно небольшими предприятиями, обрабатывающими слюдяные и редкометалльные месторождения. Это – ОАО «Ловозерская горная компания» (находится на грани банкротства) и ОАО «Ковдорслюда». Надежные перспективы устойчивого функционирования здесь не просматриваются.

Вторая – это ОАО «Олкон» и «Ковдорский ГОК». Обстановка на этих предприятиях в целом стабильная. Осложнения возможны при резких повышениях тарифов на перевозку апатитового и железорудного концентратов, а также в связи с предстоящим замещением части открытых горных работ подземными. Могут негативно повлиять и тяжелые условия, в которых оказалась сталелитейная промышленность России. Например, ОАО «Северсталь», владея контрольным пакетом акций ОАО «Олкон», планомерно снижает там объемы производства. Кроме того, в июне – июле 2002 года взаимоотношения собственников ОАО «Олкон» резко ухудшились, под вопросом оказываются сроки существования этого предприятия. Обозначились возможные трудности «Ковдорского ГОК» в части экспортной бадделеитовой составляющей.

Владимир Комлев

И наконец, Кольская горнометаллургическая компания (ГМК) и ОАО «Апатит». Эти гиганты во многом определяют уровень развития ГПК и наполнение бюджета области. Остановимся на них подробнее.

Обе компании, действуя по западным стандартам и исповедуя тактику своеобразной «региональной глобализации», стремятся расширить сферу деятельности, стать многопрофильными и тем самым обеспечить себе дополнительную устойчивость. Активно осваивается новое, нетрадиционное сырье. Появляется интерес и к приобретению или созданию новых предприятий – производственных и сферы услуг. Представители компаний интенсивно продвигаются в органы власти различных уровней. «Региональная глобализация» в условиях ограниченного пространства области приводит иногда к противоречиям.

ОАО «Апатит» вышло из кризиса и развивается устойчиво. Долготлетие и стабильность предприятия определяются в основном оптимальной подготовкой рудной базы и сохранением сбалансированного уровня годового производства апатитового концентрата. Подготовка к вовлечению в оборот относительно нового сырья месторождения Гремяха – Вырмес не носит «революционного» характера по технологиям и объемам производства. Стратегическистораживать может то, что апатитовые руды не являются основой мировой фосфатной промышленности, за рубежом главенствуют фосфориты. Относительно хорошие условия нынешнего сбыта апатитового концентрата заложены еще в СССР, когда к «Апатиту» был технологически «привязан» ряд перерабатывающих предприятий. В конце 2002 года возникли конфликты внутри этой «связки». Известны также попытки перевести перерабатывающие предприятия Украины и юга России на сырье из Марокко.

В новый век Кольская ГМК (входит в состав РАО «Норильский никель») вступила с комплексом не только общероссийских, но и отраслевых проблем. В 2002 году компания планировала нулевую прибыль. Из-за долговременных, негативных для ГМК тенденций в сфере производства и сбыта основной продукции (никеля) трудности компании будут хроническими. Их порождают ориентация зарубежных конкурентов на вовлечение в оборот крупных запасов более эффективных при добыче и переработке силикатных медно-никелевых руд (удивительный факт: оба кольских гиганта, ОАО «Ковдорский ГОК» и абсолютно неконкурентное в рыночных условиях ОАО «Ловозерская горная компания» разрабатывают нетрадиционное и не самое технологичное, с точки зрения зарубежной практики, сырье), относительно низкий (в том числе из-за рынка силикатного сырья) уровень мировых цен на никель и медь, предстоящее полное замещение на ОАО «Печенганикель» открытых горных работ подземными, отсутствие надежд на кардинальное воспроизводство собственной минерально-сырьевой базы и грядущие трудности использования для

ГМК и без того проблематичного сырья Норильска из-за фактической монополизации Севморпути «Лукойлом». Не будут благоприятствовать также постоянно растущие тарифы на электроэнергию и железнодорожные перевозки. Рентабельность строящегося подземного рудника зависит главным образом от иностранных инвестиций, новой технологии и организации работ. Пока этого нет.

Большие надежды Кольская ГМК связывает с альтернативным сырьем (хромиты и титановые руды). Однако кольские месторождения этого сырья бедны, недостаточно разведаны, требуют для их прибыльного освоения новых технологий и высокой организации производства. В конечном итоге – больших, в том числе рискованных капитальных затрат. Динамика цен на основной продукт переработки хромитов – феррохром – практически совпадает с таковой для никеля, так как потребители здесь общие. Значит, экономические компенсационные механизмы «работать» не будут. На освоение титановых руд месторождения Гремяха – Вырмес претендует также более «привычное» к этому виду сырья ОАО «Апатит». Следует иметь в виду, что хромиты и титановые руды заложены приоритетом в основу программы создания современного ГПК Карелии, которая имеет мощную соответствующую сырьевую базу, например крупнейшее в России Аганозерское месторождение хромитов (рядом с приповерхностным месторождением никеля), и территориально более близка к потребителям, например к феррохромному заводу в Тихвине. Так что с проектами альтернативного для Кольской ГМК сырья не все очевидно.

Менеджеры Кольской ГМК считают, что и платина Паны не сделает компанию богатой. Возможно поэтому «Норильский никель» оформил лицензии на разведку месторождений золота и платины в Карелии.

В РАО «Норильский никель» в конце 2001 года изучали возможность временного закрытия предприятий Кольской ГМК. А в ноябре – декабре 2002 года обострились отношения между профсоюзами и администрацией «Норильского никеля».

На выборах губернатора Красноярского края победил А. Хлопонин, следует ожидать переориентации основных потоков «Интерроса» в Красноярский край. И Мурманская область в 2003 году может лишиться финансовых поступлений от «Норильского никеля», осуществляемых в рамках ежегодных договоренностей между компанией и областью. Не исключено, что и сама компания полностью переориентируется на производство в Красноярском крае. Тем более что Красноярский НИИ геологии и минерального сырья работает над проблемой выявления нового медно-никелевого объекта, по потенциалу сопоставимого с норильскими месторождениями, в пределах Канского зеленокаменного пояса. Норильский гигант стал собственником красноярской компании «Полюс», одного из крупнейших российских

Владимир Комлев

производителей золота, а также крупного пакета акций «Красэнерго». Таким образом, вновь встает вопрос о будущей судьбе предприятий «Норильского никеля» в Мурманской области.

Пессимистично оценивает уже ближайшие рыночные перспективы РАО «Норильский никель» академик Д. В. Рундквист. Впрочем, как и перспективы ОАО «Апатит». Если же кто-то когда-то захочет и сможет в практическом плане «раскрутить» глубинные экономические и правозащитные потенции ГПК области, то и тогда вряд ли основные горные предприятия региона будут богаты. Особенно если сбудется и глобальный социально-экономический прогноз А. Паршнева: «Наш народ и мировой рынок промышленного капитала несоместимы. Либо одно – либо другое».

Углеводороды шельфа, Тимано-Печоры и Сибири

Будущее региона во многом будет определяться процессами освоения российских месторождений углеводородного сырья. Предстоит скачок в развитии, обусловленный резким усилением активности нефтегазовых компаний на Европейском Севере, в частности на шельфе Баренцева моря, и смещением в будущем приоритетов в сфере добычи углеводородов на шельфе от Норвегии к России.

Руководство добывающих компаний в стратегическом плане придаст Мурманску и Севморпути особое значение. Ничто не должно, да и не сможет существенно препятствовать радикальным изменениям в экономике и финансовом наполнении бюджета области. Например, «Лукойл» стал владельцем Мурманского и Северного (Архангельск) морских пароходств и совладельцем Мурманского торгового порта, получил в управление атомные ледоколы и имущество РТП «Атомфлот», развивает танкерный флот арктического класса для снятия связанных с «трубой» проблем, намерен строить нефтеперерабатывающий завод и комплекс перегрузки нефти в океанские танкеры на побережье Кольского полуострова (в Кольском заливе или Печенгской губе) для экспорта ее в Западную Европу и США. Альтернативные варианты перегрузки нефти для США связывают с портами Голландии, Норвегии или Хорватии. Имеются и другие признаки крупномасштабной экспансии «Лукойла» в регион. «Роснефть» и «Газпром» были готовы вкладывать деньги в Штокмановское месторождение уже в 2002 году «Газпром» финансирует реконструкцию судостроительных мощностей Северодвинска для задач морской газонефтедобычи. В Кандалакшском заливе нефтепорт Витино подготовлен к круглогодичной перегрузке не только нефтепродуктов, но и сырой нефти. Еще ряд портов Мурманской и Архангельской областей, а также Норвегии готовы предложить свои услуги нефтяникам.

Российские нефтяные компании «Лукойл», ЮКОС, «Сибнефть» и ТНК смотрят на Мурманск как на «окно в Америку» при реализации своих планов по освоению заокеанского нефтяного рынка с помощью сырья шельфа, Тимано-Печоры и Сибири. ЮКОС покупает акции норвежской компании Kvaerner Maritime, которая не только является одним из лидеров в сфере морских технологий, но и наряду с ядерными корпорациями мирового уровня SKB (Швеция), BNFL (Великобритания), SGN (Франция) входит в образованную по инициативе МАГАТЭ Промышленную группу для работы в России над проектами обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом.

Шельф побуждает к интеграции и российских участников процесса его освоения. В Минатоме имеют хождение разные мнения о вариантах сосуществования ядерной и нефтегазовой отраслей: от жесткой глобальной конфронтации в борьбе за энергетический рынок до сотрудничества посредством реализации совместных наукоемких и высокотехнологичных проектов, но пока лишь в сфере морской добычи нефти и газа в Арктике. Специалисты РНЦ «Курчатовский институт» и ряда оборонных морских конструкторских бюро разрабатывают проекты применения ядерной энергетики по всему морскому нефтегазовому технологическому циклу, в том числе по заданию «Росшельфа» («Газпрома»). Упор делают на принцип безусловного приоритета российской промышленности. При этом предполагается, что будет задействована береговая гражданская и военная инфраструктура поддержки морских ядерных технологий. Однако некоторые звенья этой структуры, в частности по долговременной изоляции (захоронению) радиоактивных отходов, еще предстоит создать. Без них невозможно дальнейшее функционирование ядерного комплекса и связанного с ним нефтегазового в любом формате.

Необходимо отметить еще один аспект возможной кооперации. Норвегия, обеспечив высочайший уровень качества жизни, в основном за счет нефти и газа шельфа, позволяет себе спонсировать программы ядерной и радиационной безопасности на Северо-Западе России и побуждает к этому другие страны. По всей видимости, аналогично станут действовать и российские участники нефтегазового рынка региона.

Предстоящие изменения по масштабу и интенсивности могут быть соизмеримы с произошедшим на наших глазах преобразованием Западной Сибири. При этом отечественные нефтегазовые гиганты и сотрудничающие с ними иностранные компании Total Fina Elf, Conoco, Norsk Hydro, Fortum и др. вряд ли будут серьезно испытывать потребность в региональных российских партнерах, за исключением судостроительной отрасли Северодвинска.

Владимир Комлев

Глобальные последствия развертывания нового мощного и независимого промышленного комплекса на шельфе и побережье для будущего горной отрасли еще предстоит спрогнозировать. Но все же в этих условиях сфера деятельности ГПК может получить дополнительное развитие, например, в части добычи и поставок баритов месторождения Салланлатвы, стройматериалов, а также предоставления свободных горных выработок для захоронения отходов газонефтедобычи.

Перспективы у Мурманской области, связанные с совершенно новой нефтегазовой отраслью, есть. Однако нынешнее социально-экономическое состояние региона, традиционно опирающееся на рыбную и горную отрасли, оставляет желать лучшего. Госкомстат РФ за 2002 год по индексу промышленного производства отнес область (как и Таймырский округ) к «провалившимся». Слабая доходная часть бюджета области на 2003 год и трудности его принятия свидетельствуют о хронических негативных проблемах традиционных отраслей.

Ядерные объекты

Развитие ядерных технологий входит в число важнейших приоритетов страны. Как отмечал академик Н. Н. Моисеев, судьба России на фоне грядущих цивилизационных разломов (кризисов) – выживать самой и способствовать выживанию человечества в условиях и с помощью в первую очередь ядерного сдерживания, а уж во вторую – с помощью своих природных ресурсов, географического положения и исторического опыта компромиссов с мусульманским миром. Добавим, что мы и наши потомки обречены жить рядом с мирным и военным атомом. Главное, чтобы политические и технологические решения в этой сфере были на будущее хорошо подготовлены и реализованы, в том числе и применительно к изоляции ядерных материалов от биосферы.

На Кольском полуострове разнообразно представлены объекты, связанные с использованием ядерной энергии в мирных и военных целях. Это – Кольская АЭС, атомный ледокольный флот, атомные подводные лодки и надводные корабли Северного флота с соответствующей наземной и морской инфраструктурой технического обслуживания, места размещения ядерного оружия на суше.

Даже с появлением нефти и газа гражданская ядерная энергетика в Мурманской области не исчезнет. Прогнозируется бурное развитие Севморпути, который не может обходиться без атомных ледоколов. В обозримом будущем вряд ли России обойтись и без военной ядерной составляющей.

ГПК области, имея таких «соседей», не мог не испытывать их влияния. Впрочем, влияние было взаимным. На основе знаний о недрах и горного опыта были выполнены научно-исследовательские и проект-

ные работы по обоснованию подземных АЭС различной мощности и назначения, регионального хранилища для долговременной подземной изоляции радиоактивных отходов (РАО) военных и гражданских ядерных объектов. Плодотворное взаимодействие, несомненно, имеет хорошие перспективы.

В рамках ФЦП «Пере熔авка и утилизация радиоактивных металлов» планируется тиражировать высокодоходное и долговременное производство, в том числе с целью переработки загрязненного металла подводных и надводных кораблей военного и гражданского флотов. На Северо-Западе наилучшим местом создания такого производства, несомненно, является Мурманская область с ее «запасами» утилизируемых судов, промышленным опытом радиационно опасных работ и металлургии. К тому же имеющий благоприятные социально-экономические условия Печенгский район полностью соответствует критериям, сформулированным норвежской экологической организацией «Беллона» в докладе «Атомная Арктика» (2001) для площадок постоянного размещения радиоактивных отходов именно на Кольском полуострове.

Вновь уместно оценить перспективы территорий влияния «Норильского никеля» (вблизи Заполярного, Никеля и самого Норильска) для подземной изоляции радиоактивных отходов и не подлежащего переработке по технологическим или политическим причинам отработавшего (облученного) ядерного топлива (ОЯТ). Будут, несомненно, привлечены научно-технические достижения и финансы Швеции, Норвегии и Финляндии. Общими усилиями, в том числе и с участием российских нефтегазовых компаний, можно создать (и надежно охранять) образцово-показательный объект – «kozyрь» для Минатома на долгие годы. Норильск, кроме того, позволит реализовать и опыт Минатома по мерзлотной изоляции радиоактивных отходов и ОЯТ, принимая их не только с Северо-Запада, Красноярска и Томска, но и с Дальнего Востока и Челябинска. В Норильске суммируются защитные свойства хорошо изученных Минатомом геологических барьеров Новой Земли и площадки ПО «Маяк». Норильск – это многогранный компромисс, объединительный вариант по отношению к разным региональным проектам, конкурирующим друг с другом и распыляющим силы. По словам генерального директора «Норильского никеля» М. Прохорова, менеджеры компании должны как можно более точно просчитать, на каких энергоносителях в дальнейшем будет развиваться «Норильский никель» и как следует решать проблемы Севморпути. Не исключено, что определенная ниша при этом будет предусмотрена для ядерной энергетики. Минатом уже разрабатывает идею совместного захоронения именно в Красноярском крае отходов и топлива Красноярского горнохимического комбината, Сибирского химического комбината, ПО «Маяк» и других предприятий (проект Международного научно-техничес-

Владимир Комлев

кого центра). Тем более что и Норильску, по данным департамента металлургии Минпромнауки РФ, жить «без проблем» относительно минерально-сырьевой базы не так долго – 30 лет.

В качестве резервных могут рассматриваться территории вблизи ОАО «Олкон» и «Ковдорслюда». Также уместен вопрос о коммерчески выгодном использовании становящейся балластом собственности РАО «Норильский никель» (геологическая информация, горные выработки и сопутствующая инфраструктура) для хранения нецелевых продуктов ядерных технологий или вторичного сырья, как иногда называют радиоактивные отходы идеологи безотходной ядерной энергетики. С участием институтов Минатома ВНИИХТ и ВНИПИЭТ готовилось обоснование подземного размещения радиоактивных отходов от переработки лопарита в свободных выработках ОАО «Ловозерская горная компания». По данным СоЭС (декабрь 2002 года) предприятия «Норильского никеля» негативно воздействуют на природу в 2-4 раза интенсивнее, чем, например, даже крупнейшие российские нефтегазовые корпорации, которые в этом отношении тоже не без греха. Размещение в зонах отчуждения никелевых производств современных подземных объектов изоляции радиоактивных отходов и ОЯТ ничего не сможет ухудшить даже сейчас, а тем более через 20-30 лет ко времени окончательного закрытия предприятий. Складирование ядерных материалов, например, в Сайда-Губе около Мурманска (фиксирование на сотни лет в тридцатикилометровой зоне Мурманска так называемой «грязной», т. е. радиологической мины) или на Новой Земле экологически опасно, оно будет осложнять развертывание нефтегазового комплекса в регионе и освоение одного из крупнейших в мире и чрезвычайно необходимого России Павловского месторождения свинцово-цинковых руд, затруднит будущие испытания ядерного оружия.

ЛЕНМОРНИИПРОЕКТ выступил с предложением создать на Южном острове Новой Земли крупный многофункциональный порт – основу нового этапа развития Севморпути. Против использования архипелага в качестве хранилища отходов выступают министры А. Румянцев (Минатом) и С. Иванов (Минобороны). Концепцию использования в этом плане Кольского полуострова поддерживает Президиум Российской Академии наук.

Коллективное общественное сознание Печенгского района Мурманской области наиболее восприимчиво к идее подземного размещения ядерных материалов именно здесь. Обеспокоенность населения района радиоэкологическими проблемами минимальна в сравнении с мнением людей по этому поводу в других местах Кольского полуострова и сопредельных странах. Печенгская структура и ее обрамление на Кольском полуострове наиболее удалены от месторождений углеводородов шельфа и путей транспортировки этого сырья. Скальные

массивы здесь не содержат нефти и, по современным научным представлениям, не могут содержать ее принципиально. Новая Земля, например, расположена в центре крупнейшей нефтегазовой провинции, освоение которой во многом определит будущее России. Будущий объект подземного размещения радиоактивных материалов, несомненно, будет находиться под пристальным вниманием Запада. Печенга во всех отношениях наиболее удобна для демонстрации объекта зарубежным специалистам. Уже в настоящее время в непосредственной близости от Печенги, в Андреевой Губе, Норвегия и Швеция за собственные деньги по западным стандартам оборудуют для Северного флота базу по обращению с ОЯТ и радиоактивными отходами. Это не случайное вложение денег.

Минатом, похоже, уже начал консультации с «Норильским никелем» по поводу Печенги. С другой стороны, усиливается интерес Минатома к восточным районам страны. Это подобно движению по спирали: на новом уровне сохраняются лучшее из наработанного и одновременно обозначаются поиски, вызванные уязвимостью конкретной площадки Новой Земли.

Не обойдут стороной, по всей вероятности, Мурманскую область и процессы, связанные с предстоящим импортом в Россию отработавшего ядерного топлива. В мае 2002 года руководители атомных ведомств РФ и США добились, похоже, смягчения позиции США относительно поставок в Россию таких ядерных материалов. Исчезает последнее препятствие для ввоза зарубежного топлива на долговременное хранение.

Важность для России проблемы изоляции от биосферы радиоактивных материалов, в частности отходов, ни у кого не вызывает сомнений. «Цена вопроса» еще более возрастает с принятием поправок к законодательству РФ, разрешающих ввоз на территорию страны зарубежного отработавшего ядерного топлива для его хранения и переработки. Россия стоит на пороге обоснования и создания (на западные деньги) крупного международного подземного хранилища (хранилищ) радиоактивных отходов и ОЯТ, аналогичного Yucca Mountain в США. Напомню, что плановый бюджет проекта Yucca Mountain составляет 60 млрд. долл. К настоящему времени по этому проекту затрачено около 6 млрд., причем только на «объяснения» с общественностью – 20 млн. долл. Среди ключевых моментов проблемы – площадки и технология хранения или захоронения твердых радиоактивных отходов и ОЯТ.

Мурманск с его уже развитой атомной инфраструктурой рассматривается как значимое звено многих вариантов реализации стратегии Минатома. Однако при дальнейшем наращивании в Мурманске числа объектов этой отрасли объективно возрастет противодействие

Владимир Комлев

планам создания здесь крупного нефтяного терминала. Дополнительно к тому, что уже ощущается, например, со стороны военных, рыбаков и экологов. Естественно, что в связи с атомными перспективами необходимо консолидировать российский и зарубежный опыт. И внимательный его анализ позволит найти достойную замену, по крайней мере, новым площадкам Минатома и атомного флота в Мурманске. К слову сказать, размещение базы действующего предприятия РТП «Атомфлот» также в одном из вариантов виделось вне Мурманска.

Таким образом, горнопромышленный и геологический потенциал Кольского полуострова может подвигнуть Минатом и Минобороны на предложения далеко не областного значения, например по подземному размещению радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, потенциальная цена которых – миллиарды долларов. И от таких предложений, по крайней мере, не нужно отказываться. Отметим, что подавляющая часть земли в Мурманской области (как и недр страны) скорее всего будет федеральной собственностью.

Импорт отработавшего ядерного топлива в Россию, как уже отмечалось, разрешен, хотя компромисс в обществе по этому вопросу пока не достигнут. С другой стороны, для страны очевидна роль экспорта нефти, газа и продуктов их переработки. Экспорт российских углеводородов и импорт ОЯТ (размещение иных ядерных материалов) не должны создавать препятствия друг другу. Например, в Мурманске или Новороссийске. Ввозить ОЯТ лучше морским транспортом, а хранить его – вдали от центров переработки ядерного и органического сырья на площадке (площадках) вблизи побережья северных или дальневосточных морей, например опять же в Печенгском районе Мурманской области или на Таймыре.

При этом уместно интегрировать соответствующий опыт военноморских флотов США, Великобритании, Франции, Китая и России, а также технологии гражданской ядерной энергетики Швеции, Японии и Франции.

Для геологического обеспечения программ импорта необходимо сменить приоритеты исследований по выбору площадок долговременного хранения ОЯТ, не ставя во главу угла соседство площадок с Красноярском, Челябинском, Мурманском и Томском.

И еще один важный аспект. Изучение площадок ПО «Маяк» в Челябинской области и Нижнеканского массива в Красноярском крае в качестве потенциальных мест подземной изоляции радиоактивных отходов, ОЯТ и других (конверсионных) ядерных материалов не должно выполняться без альтернатив и аналогов. В противном случае через 10-15 лет возможно повторение ситуации, аналогичной нынешней ситуации с Новой Землей.

Печенга и Норильск – достойные спарринг-партнеры в надежном геологическом обеспечении этой части ядерных программ. Они имеют также определенные преимущества и право параллельного рассмотрения в контексте геологического хранилища ядерных конверсионных материалов при реализации концепции нераспространения. Во-первых, Печенга и Норильск, равно как, например, и Чукотка, удалены от центров переработки ОЯТ. Это сразу снимает основные опасения западной стороны. Во-вторых, кардинально упрощаются вопросы совместной с Западом охраны объектов. В-третьих, есть проблемы надежной защищенности Челябинска, Красноярска и Томска через 50-100-200 или 1000 лет при вполне вероятном разрушении Российской Федерации с юга и юго-востока. Радиоактивные отходы и ОЯТ более живучи, чем многие государства. Основные запасы органического российского топлива находятся на Севере. Почему бы и стратегические запасы ядерного топлива не сохранить на Севере? Тем более при однозначной тенденции усиления дефицита энергоресурсов вообще. А комбинаты Минатома в Томске, Красноярске и Челябинске, судя по документам Госатомнадзора за 2001-2002 годы, может лихорадить еще и при их российской принадлежности.

Транспорт и энергетика

Общая и основная проблема здесь для ГПК – рост тарифов на услуги и продукцию монополистов. Кроме того, Мурманский торговый порт с помощью льготных западных кредитов и при долговременных экспортных обязательствах формируется в настоящее время в качестве крупного узла перегрузки угля Кузбасса. Теперь это самый глубоководный порт европейской части России, способный принимать океанские суда водоизмещением до 300 тыс. тонн. При возможном полном подчинении его «Лукойлу» и при смене приоритетов вряд ли на первый план будут поставлены интересы регионального ГПК. Поэтому ОАО «Апатит» разрабатывает вариант экспортных поставок апатитового концентрата через порт Кандалакши, который до конца 2002 года также намеревались приватизировать.

Все более интенсивно ведется проработка проблемы превращения Кольского полуострова в комплексный транспортный узел с федеральными и международными задачами.

Мощностей по выработке электроэнергии в Мурманской области пока в избытке. В конце 2001 года был дан старт проекту «Кольский энергомог». «Росэнергоатом», энергетическая компания RWE (Германия), Кольская АЭС и администрация Мурманской области подписали соглашение о строительстве высоковольтной линии электропере-

Владимир Комлев

дачи от Кольской АЭС до Финляндии с дальнейшим экспортом электроэнергии в Европу. Это самый крупный проект с участием иностранного инвестора в истории электроэнергетики РФ. Кстати, Финляндия с 2003 года будет получать 1400 МВт электроэнергии также через Выборг. Стратегия экономического развития Мурманской области на период до 2015 года предусматривает и другие варианты экспорта электроэнергии, в том числе через Норвегию. Кроме того, в марте 2002 года вступила в действие Программа использования свободных мощностей Кольской АЭС для теплоснабжения области с помощью электродвигателей, а в апреле 2002 года подготовлены документы об участии Мурманской области в создании дополнительной и специализированной структуры по продаже электроэнергии, выработанной на Кольской АЭС – ОАО «Мурманскатомэнергообеспечение». В области активно готовятся к приватизации электрических сетей. Вблизи Кольской АЭС запланировано построить новый завод по производству алюминия (один из вариантов в части сырья – нефелин ОАО «Апатит»). Грядет реформирование электроэнергетики на государственном уровне. Поэтому надежд на лишнюю и дешевую электроэнергию для региональных потребителей горной отрасли в будущем не должно быть.

Заключение

Устойчивые нефтегазовые приоритеты государства на макроэкономическом уровне, почтенный возраст ГПК, изменившиеся социально-политические и экономические условия в стране, накопившиеся негативные проблемы с собственной минерально-сырьевой базой ГПК области, назревающие кардинальные преобразования в промышленной структуре региона и амбиции нарождающегося родственного комплекса соседней Карелии (в перспективе – и Новой Земли) в значительной мере не дают благоприятных оснований для устойчивого развития горной отрасли Кольского полуострова в XXI веке неизменно в прежних направлениях, пропорциях и объемах.

Процессы в связи с освоением шельфа способны серьезно подорвать и обеспеченность ГПК высокопрофессиональными кадрами.

При таком сложившемся положении нужны нестандартные решения, многопрофильность, «изворотливость», обязательный учет тенденций развития реальных лидеров будущего (нефтегазовой и ядерной сфер) и компромиссы с ними.

Уникальный конгломерат фактически сложившейся инфраструктуры, федеральных и мировых интересов относительно Кольского полуострова этому способствует.

Автор благодарен О. Е. Чуркину за поддержку в работе.

Сергей Фокин

**РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
В РАКУРСЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ
МЕЖВОЕННОГО ПЕРИОДА (1919-1941)**

В истории международных отношений между Советской Россией (позже СССР) и Германией в 1919-1941 гг. необходимо выделить два периода. Это отношения между ними в годы Веймарской республики и в период фашистской диктатуры в Германии.

В ходе первого периода произошел коренной поворот во внешней политике государств, ранее воевавших друг с другом, в сторону укрепления, развития и упрочения экономического сотрудничества и особенно в военной области. Интересно отметить, что сотрудничество между Советской Россией и Германией основывалось не на общности идеологических платформ, а на сугубо прагматичной потребности максимально использовать возможности друг друга в своих целях.

Российско-германские отношения в Веймарский период занимают особое место в системе двусторонних связей между обеими странами и особенно по их воздействию на европейскую и мировую политику, судьбы государств и народов.

Этот период интересен тем, что у истоков будущего сотрудничества был серьезный задел в области двусторонних связей «обиженных» государствами Антанты «стран-изгоев» – Германии и Советской России, которые в силу сложившихся исторических обстоятельств были вынуждены пойти на сближение и последующее тесное сотрудничество.

Непосредственным толчком к сближению Советской России и Веймарской республики послужили решения Версальского мирного договора от 28 июня 1919 г., которые, по сути, унизили и разорили Германию. Франции были возвращены Эльзас и Лотарингия (в границах 1870 года), Бельгии – округа Мальмеди и Эйпен, Польше – Познань, части Поморья и другие территории Западной Пруссии. Гданьск объявлялся вольным городом, а Мемель (Клайпеда) был передан державам-победительницам и присоединен к Литве в феврале 1923 года. Северная часть Шлезвига отошла к Дании (1920), а северная часть Силезии – к Польше (1921)¹.

Саарский угольный бассейн на 15 лет отдавался под управление Лиги Наций. Рейнская область была демилитаризована, а ее левобере-

¹ См.: Российский энциклопедический словарь. М., 2001. Кн. 1. С. 247.

Сергей Фокин

режная часть оккупирована войсками победителей (1-я зона до 1925, 2-я – до 1930 и 3-я – до 1935 года)².

Наиболее болезненными для Германии были территориальные уступки в Европе, в результате которых она утрачивала примерно $\frac{1}{8}$ часть территории и около $\frac{1}{10}$ населения, в том числе важнейшие сырьевые районы³.

В конечном итоге в результате передач и проведенных плебисцитов Веймарская республика потеряла области с территорией в 73 тыс. кв. километров (13,5 %) и приблизительно 6,5 млн. человек (10 %), на которых приходилось 75% добычи железной руды и цинка, 20% добычи угля и 20% выплавки чугуна⁴.

Эти потери сильно ударили по экономике страны и сказались впоследствии в низких возможностях германских репарационных платежей.

По Версальскому договору Германия «отказывалась» в пользу Главных Союзных и Объединившихся Держав – Англии, Франции, Южно-Африканского Союза, Австралии, Новой Зеландии, Бельгии, Португалии и Японии от всех своих заморских владений и прав на движимое и недвижимое имущество на этих территориях, а также от всяких преимуществ и привилегий в Китае, Сиаме, Либерии, Марокко, Египте и других странах⁵.

Все бывшие африканские колонии Германии стали подмандатными территориями тех стран, вооруженными силами которых они были захвачены в годы минувшей войны.

Они были поделены 7 мая 1919 г. Верховным советом Лиги Наций, предоставившим Англии и Франции мандаты класса «Б» в 1922 году на Того и Камерун, и на Германскую Восточную Африку – Англии. Мандат класса «С» на германскую Юго-Западную Африку в 1920 году был получен Южно-Африканским Союзом, войска которого оккупировали ее еще в 1915 году⁶.

На остальные части Германской Восточной Африки (Руанду и Бурунди) мандат был предоставлен в 1923 году Бельгии⁷.

Германские колониальные владения, находившиеся в Океании и

² См.: Всемирная история: Даты и события/Пер. с нем. М., 1968. С. 10.

³ См.: Ушаков В. Б. Внешняя политика Германии в период Веймарской республики. М., 1958. С. 39.

⁴ См.: Руге В. Германия в 1917-1933 гг. От великой Октябрьской социалистической революции до конца Веймарской республики/Сокр. пер. с нем. М., 1974. С. 94.

⁵ См.: Версальский мирный договор/Полн. пер. с франц. М., 1925. С. 56-63.

⁶ См.: Лемин И. М. Внешняя политика Великобритании от Версаля до Локарно 1919-1925. М., 1947. С. 92; Страны и Народы: Восточная и Южная Африка/Ан. Громыко, Б. В. Андрианов, М. Б. Горнунг и др. М., 1981. С. 212.

⁷ См.: Страны и народы: Западная и Центральная Африка/Ю. С. Кашин, Г. Б. Старушенко, М. Б. Горнунг и др. М., 1979. С. 133, 206.

Китае, были также поделены между Австралией и Новой Зеландией, Португалией и Японией⁸. Кроме того, Германию заставили отказаться от своих прав и преимуществ в Египте, Либерии и Марокко, а также в Китае и Таиланде⁹.

Наряду с территориальным разделом в Европе и колониях Версальский договор содержал целый ряд положений о разоружении Германии.

Так, согласно ст. 160 договора, германская армия с 31 марта 1920 г. не должна была превышать семи пехотных и трех кавалерийских дивизий, а общий численный состав – не превышать 100 тыс. человек. В это число входили 4 тыс. офицеров и 15 тыс. личного состава военно-морского флота, необходимых Германии «... исключительно для поддержания на территории порядка и для пограничной службы»¹⁰.

Штатный состав этих дивизий и необходимое количество вооружений были определены в соответствующих таблицах ст. 180.

Ввоз и вывоз оружия, снаряжения и военного материала строго воспрещался ст. 170, а ограничения в военно-морской мощи Германии определялись ст. 181 – 197.

Силы германского военно-морского флота не должны были превышать 6 броненосцев типа «Deutschland» («Германия») и «Lothringen» («Лотарингия»), 6 легких крейсеров, 12 контрминоносцев и 12 миноносцев¹¹. Строительство и приобретение военных судов кроме замены установленных единиц, а также изготовление и приобретение подводных судов, военно-морского вооружения, снаряжения и материалов воспрещались. Также запрещалось иметь тяжелые орудия и военную авиацию¹².

Вместо всеобщей воинской повинности, которая использовалась ранее в целях создания необходимого мобилизационного резерва, укомплектование вооруженных сил осуществлялось по принципу добровольного найма со строго установленными сроками службы: для офицеров не более 25 лет (до 45-летнего возраста) и солдат и унтер-офицеров не более 12 лет без перерыва¹³.

Особую тяжесть для немецкого народа несли установленные репарационные платежи, рассчитанные на 30 лет (ст. 231-247, 248-263). Сумма платежей была огромной. Первоначально она была определена в 265 млрд. золотых марок, затем снижена до 200 млрд. марок (июнь 1920 го-

⁸ См.: История дипломатии/С. Ю. Выгодский, С. А. Гонимский, И. М. Горохов и др. 2-е изд. М., 1965. Т. 3. С. 162.

⁹ Там же. С. 163.

¹⁰ Ключников Ю. В. Версальский мир//Версальский мирный договор. М., 1925. С. 64.

¹¹ Там же. С. 72-75.

¹² См.: Руге В. Указ. соч. С. 95.

¹³ Там же. С. 67.

Сергей Фокин

да в Булони), а на второй Лондонской конференции в 1921 года уменьшена до 132 млрд. золотых марок со сроком оплаты в течение 37 лет¹⁴, которые впоследствии выплачены так и не были.

Наряду с этим предусматривалось, что Германия обязывалась передать союзным державам весь торговый флот и значительную часть транспортных средств, большое количество скота и в течение 10 лет около 400 млн. тонн каменного угля¹⁵.

Державы – победительницы в первой мировой войне по существу ограбили Германию и превратили ее решениями Версаля в очаг постоянного стремления к реваншу со стороны не только правящих кругов, но и всего немецкого народа.

Примерно в таком же положении находилась Республика Советов, которая после гражданской войны и военной интервенции пришла к полному экономическому краху и была во внешнеполитической изоляции.

В Советской России бушевал молох гражданской войны и иностранной интервенции, а Германию продолжали подвергать унижению. 8 марта 1921 г. за отказ от уплаты репараций Антанта оккупировала Дуйсбург и Дюссельдорф. Платить по репарациям все равно было нечем, и Лондонская конференция (29.04–5.05) пошла на снижение суммы репараций до 132 млрд. золотых марок¹⁶.

Нахождение страны победившего пролетариата во внешнеполитической изоляции и положение ограбленной Антантой Германии создали такую историческую ситуацию при которой они не могли не пойти на сближение. Советская Россия и Германия были заинтересованы развивать и укреплять двусторонние экономические отношения.

6 мая 1921 г. было заключено советско-германское торговое соглашение. В перерыве Генуэзской международной конференции 11-ти стран (10.04–19.05.1922) между Советской Россией и Германией 16 апреля в Рапалло был подписан договор о возобновлении дипломатических отношений и отказе от возмещения понесенных военных и невоенных убытков. Германия согласилась также с национализацией немецкой собственности в России¹⁷.

Правительство Советской России стремилось форсировать сближение с Веймарской республикой. Так, оно сурово осудило оккупацию Рура франко-бельгийскими войсками 11 января 1923 г. в ответ за отказ германской стороны от репарационных поставок угля и древесины, определенных Версальским мирным договором¹⁸.

¹⁴ См.: Никонова С. В. Очерк европейской политики Германии в 1924-1929 гг. (от плана Дауэса к плану Юнга). М., 1977. С. 11.

¹⁵ См.: Руге В. Указ соч. С. 95.

¹⁶ См.: Всемирная история: Даты и события. С. 10.

¹⁷ Там же. С. 11.

¹⁸ Там же. С. 10.

**РОССИЙКО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В РАКУРСЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ
МЕЖВОЕННОГО ПЕРИОДА (1919-1941)**

1925 год стал прорывом, когда 12 октября был подписан советско-германский экономический договор, по которому Германия предоставила кредит СССР в размере 300 млн. золотых марок (деньги у первой уже были, так как по «плану Дауэса» Германии был предоставлен кредит в 800 млн. марок золотом)¹⁹.

Таковы шаги сближения двух государств в эти первые послевоенные годы, которые были легально оформлены и представлены мировой общественности.

Экономика Советского Союза находилась в ужасающем положении. Старые заводы и фабрики требовали капитальной реконструкции, а ввод новых предприятий – инвестиций и современных технологий.

Поэтому руководство республики Советов активно включилось в программу закупок промышленного оборудования и материалов у ряда зарубежных фирм Англии, Германии, Италии, Франции, Соединенных Штатов Америки и других стран. Приоритет при этом отводился Германии. Примером того служат данные ориентировочных поставок военного имущества для Военно-технического управления РККА в плане импортных заказов на 1930-1931 годы. Из 133 наименований приобретаемых заграничных изделий на общую сумму 1 885 тыс. руб. 62 позиции на сумму более 700 тыс. руб. приходились на долю немецких фирм²⁰.

Ввиду ограниченности в средствах все необходимые изделия заказывались, как правило, в единичных экземплярах, а затем после тщательного научно-технического анализа предлагались советской промышленности для массового производства на построенных для этих целей заводах.

В то же время этот видимый всем пласт советско-германского политико-экономического сближения служил прикрытием для стремительно развивающейся системы тайного сотрудничества между двумя странами, но уже в другой сфере – военной.

Дело в том, что главным и определяющим в стратегии руководства Германии и Советской России была военная политика, основу которой составляли повышение военного потенциала и идеологическая подготовка населения стран к будущей войне.

В Германии, ограниченной запретами Версальского мирного договора, это была тайная программа возрождения военной мощи и легальное развертывание массового движения за возврат отнятых территорий в Европе и колоний.

¹⁹ См.: Всемирная история: Даты и события. С. 10.

²⁰ Подсчитано по: Российский государственный военный архив (РГВА), ф. 33991, оп. 1, д. 31, л. 1-13.

Ученые, писатели, общественные деятели, ветераны колониального движения, представители науки и культуры Германии на научной основе немецкой геополитики разжигали во всех слоях населения ненависть к новым владельцам бывших немецких колоний и обосновывали «правомерность», возможность и необходимость расширения жизненного пространства страны. В перечне многочисленных изданий были произведения и труды авторов как имперского, так и республиканского времени. Наиболее известными среди них были Н. Кребс, О. Леттов-Форбек, П. Лётвайн, Г. Ницше, П. Риттер, П. Рорбах, М. Товнсенд, М. Хаген и др.²¹

В Советской России (позже в СССР) военная политика «молодого государства нового типа» была направлена на создание мощной военной индустрии и подготовку населения страны к отпору нового вторжения «мировой буржуазии», а также к будущему походу на Запад для освобождения пролетариев от угнетателей и создания мирового братства народов.

Почти родственные программы, отличающиеся, однако, совершенно противоположными целями: у правящих кругов одной страны – это «блага своего народа», переросшее впоследствии в национал-социалистическое движение; у руководства другой – идея мировой революции, в основе которой интернациональная борьба «за освобождение угнетённых трудящихся масс».

Для реализации программ предусматривались тождественные средства и способы – военные. Военная политика партнеров имела, по сути, одинаковые направления, такие как военно-экономическое, военно-идеологическое и др. Поэтому сближение Германии с СССР было предопределено всем ходом общественно-политического развития обоих государств.

Необходимо отметить, что международно-правовой базы для сотрудничества в военно-экономической области у сторон в силу международной изоляции не было. Поэтому все свои отношения с Германией Советская Россия осуществляла на основе двусторонних договоров.

Важно отметить, что германские военные заводы продолжали тайно сотрудничать с зарубежными предприятиями в области вооружений. Эти отношения были на уровне фирм, которые «втайне» от сво-

²¹ См.: *Krebs N.* Landerkunde von Deutschland. Leipzig u. Berlin, 1931. 23 S.; *Lettow-Forbeck O.* Um Vaterland und Kolonie. Ein Weckruf an die deutsche Nation von-. Der Feldzug in Ostafrika von v. Ruckteschell. Berlin-Lichterfelde, 1919. 121 S.; *Leutwein P.* Dreißig Jahre deutsche Kolonialpolitik mit weltpolitischen Vergleichen und Ausblicken. Berlin, 1920. 412 S.; *Nitsche G.* Kurze Kolonial- und Marine-Geschichte. Berlin, 1924. 104 S.; *Rohrbach P.* Das Deuschtum über See. Karlsruhe, 1931. 360 S.; *Townsend M. E.* Macht und Ende des deutschen Kolonialreiches. Leipzig, 1932. 354 S.; *Hagen M.* Bismarks Kolonialpolitik. Berlin, Stuttgart., 1923. 593 S.

их государственных структур осуществляли военное сотрудничество с партнерами в обход версальского запрета.

В то же время военное сотрудничество между СССР и Германией носило совершенно иной характер. Оно было поставлено на более высокий уровень. Руководили и принимали в нем участие представители государственного аппарата, в том числе и первые лица в руководстве обеих стран.

Со стороны Советской России (позже СССР): Ленин В. И., Троцкий Л. Д., Фрунзе М. В., Дзержинский Ф. Э., Радек К. Б., Чичерин Г. В., а также Ворошилов К. Е., Тухачевский М. Н., Егоров А. И., Уборевич И. П., Корк А. И., Якир И. Э., Берзин Я. К. и многие другие. С немецкой стороны – в данном «проекте» принимали участие также представители руководства республики и рейхсвера: Г. фон Сект, Й. Вирт, У. Брокдорф-Ранцау, В. Ратенау, П. фон Хассе, К. фон Гаммерштейн-Экворд, В. Гренер, В. фон Бломберг и др.²²

11 августа 1922 г. было заключено временное соглашение о сотрудничестве между рейхсвером и Красной Армией, и летом следующего года согласован объем финансирования немецких военных расходов в России в размере 75 млн. марок²³.

С мая 1925 года уже функционировала авиашкола в Липецке. 2 декабря 1926 г. заключено соглашение об организации объединенной танковой школы «Кама» под Казанью, и в этом же году в Подосинках Самарской области у г. Вольска был открыт научный центр по исследованию применения отравляющих химических веществ в артиллерии и авиации. Именно об этом подробно докладывал И. В. Сталину 31 декабря 1926 г. в секретном донесении заместитель председателя РВС СССР И. С. Уншлихт²⁴.

Кроме того, по концессионному договору от ноября 1922 года через 9 месяцев начался серийный выпуск немецких самолетов фирмы «Юнкерс» на авиационном заводе в Филях²⁵.

Партнерство было взаимовыгодным. В Москве был построен авиазавод, а в адрес Управления вооружений рейхсвера советская сторона отправила более 3 тыс. тонн артиллерийских снарядов для немецкой армии²⁶. Это был первый значимый результат тайного военного сотрудничества между двумя странами.

²² См.: Дьяков Ю. Л., Бушужева Т. С. Фашистский меч ковался в СССР. Красная Армия и Рейхсвер. Тайное сотрудничество 1922-1933: Неизвестные документы. М., 1992. С. 12.

²³ Там же. С. 13-15.

²⁴ РГВА, ф. 33987, оп. 3, д. 151, л.18-23.

²⁵ См.: Zeidler M. Reichswehr und Rote Armee 1920-1933. Wege und Stationen ungewöhnliche Zusammenarbeit. München, 1993. S. 89.

²⁶ Там же. С. 106.

Сергей Фокин

В конце 30-х годов советское военное ведомство попросило у «друзей» кроме помощи военно-технической оказать и помощь военным обучением, которая заключалась в подборе и отправке в Военно-техническую академию РККА немецких специалистов в качестве «...преподавателей по лафетному делу, химиков-пороховиков, химиков-овистов (специалисты по отравляющим веществам – С. Ф.), специалистов по прицелам...»²⁷.

Механизм партнерства был тщательно скрыт. Судя по ряду документов, он осуществлялся следующим образом. В конце 1923 – начале 1924 года в Москве открылось представительство майора Фишера «Московский центр», который осуществлял координацию с немецкой стороны²⁸. С советской стороны на территории Германии общее и непосредственное руководство по взаимодействию с фирмами и представителями рейхсвера осуществлял военный атташе, главным советником которого был немецкий генерал Макс Людвиг²⁹.

В заказах с советской стороны участвовали РВС республики, Президиум ВСНХ СССР, Наркомат по военным и морским делам и др.

К концу 20-х годов военное сотрудничество достигло своей вершины. Оно охватывало НИОКР, поставки новых видов немецкого вооружения и оборудования для отечественных заводов, систему военного обучения на взаимной основе (в частности в СССР по программам «Липецк», «Кама»), а также испытание новых видов вооружения и их доводку на советских и немецких заводах и т. д.

Всего за период сотрудничества до 1933 года подготовку по программе «Липецк» прошли 120-130 немецких пилотов³⁰. По программе «Кама» были переподготовлены только в 1929-1933 годы 31 немецкий офицер – танкист, 180 советских офицеров (1929-1932) и 9 курсантов инженерного состава³¹.

Необходимо отметить, что в ходе переподготовки немецких летчиков и танкистов на территории СССР, отрабатывались не только профессиональные навыки курсантов. Определяющей была отработка тактических приемов одиночных и групповых действий экипажей по вождению и стрельбе в интересах составления наставлений и инструкций по боевому применению техники и вооружений по различным задачам боевой работы и в различных условиях. С созданными документами по боевой работе немецкая сторона «по-дружески» делилась с советским военным руководством³².

²⁷ РГВА, ф. 33991, оп. 1, д. 90, л. 76.

²⁸ См.: Фашистский меч ковался в СССР. С. 13.

²⁹ РГВА, ф. 33991, оп. 1, д. 90, л. 6-8.

³⁰ Там же.

³¹ См.: *Zeidler M.* Reichswehr und Rote Armee 1920-1933. S. 354

³² РГВА, ф. 33991, оп. 1, д. 41, л. 7-8.

С приходом в Германии к власти фашистской партии Гитлера программы тайного военного сотрудничества с СССР постепенно стали сворачиваться, так как нужда в них отпала.

Руководство обеих стран было занято своими внутренними проблемами борьбы за упрочение власти. В Германии, в ходе кровавой борьбы с противниками режима и «коллегами» по партии, устанавливается диктаторский режим одной нацистской партии. В СССР И. В. Сталин разворачивает непримиримую борьбу со своими партийными товарищами и «врагами народа», к которым затем были причислены и первые.

19 октября 1933 г. Германия выходит из Лиги Наций. 2 августа 1934 г. умирает Гинденбург, и Гитлер становится президентом страны и рейхсканцлером. Ему присягает рейхсвер³³. Политика попустительства со стороны руководства западных стран приводит к тому, что о запретах Версальского договора никто из них уже и не вспоминает. Лишь бы был мир и был любой ценой. Только бы не за счет нас. Так думали и действовали руководители Соединенного королевства и Французской республики, которые развязали агрессору руки и привели затем мир к кровавой трагедии народов.

Наряду с этим широко развертываются военные программы по перевооружению войск, которые обе стороны планировали завершить к 1942-1943 годам.

Важно подчеркнуть, что в ходе реализации программ военного сотрудничества были этапы как активной работы, так и постепенного ее свертывания. В 1919-1933 годы советско-германские отношения находились на высоком уровне, особенно к концу 20-х годов, и имели в основном военно-техническую направленность.

В 1933-1939 годы они были достаточно прохладными (до 23 августа 1939 г.), а затем вновь стали улучшаться. И все же каждая сторона преследовала свои определенные цели: Германия – обеспечение свободы рук в вооруженной борьбе против версальских обидчиков, СССР – обеспечение мирного состояния страны для завершения технического перевооружения вооруженных сил.

Сотрудничество между обеими странами продолжалось и в ходе начального периода второй мировой войны. Гитлеровское руководство разрешило передать СССР современные образцы военной техники, а советская сторона обеспечивала Германию стратегическим сырьем и продовольствием.

Дело в том, что в 20-30-х годах в СССР, Германии и других странах шли кропотливые научные изыскания в области военной стратегии, какой будет будущая война, и поэтому военно-технические исследо-

³³ См.: Всемирная история: Даты и события. С. 51.

Сергей Фокин

вания и испытание новых образцов военной техники и вооружений были связаны именно с этим.

В июле 1928 года в СССР выходит совершенно секретный объемный труд IV Управления (разведывательного – С. Ф.) Штаба РККА под редакцией командующего войсками Ленинградского военного округа командарма М. Н. Тухачевского «Будущая война». В нем отмечалось: «...Развитие промышленности показывает нам, что мы должны вести войну «культурную», т. е. с массами артиллерии, удушливых газов и т. д. – со всеми вытекающими отсюда стратегическими организационно-мобилизационными последствиями»³⁴.

В труде были определены противники СССР, главным из которых была Польша. Германия, отмечалось в нем, «...остается на позиции лавирования между Западом и Востоком...» и ведет «...постепенное осуществление своих замыслов, замыслов возрождающегося германского империализма, но одновременно сохраняя деловые отношения с нами»³⁵.

Советский Генеральный штаб был стопроцентно уверен, что Польша «...наш главный военный противник на западных границах...»³⁶.

Целью же немецкой стороны были возврат Данцигского (польского) коридора и ликвидация опасности нападения Польши на Восточную Пруссию³⁷. Поэтому усилия германского руководства были направлены в 1938-1939 годы на укрепление позиций с восточным соседом – СССР.

Таким образом, геополитический вектор внешней политики вплоть до Великой Отечественной войны у обоих государств был направлен именно против Польши.

Необходимо отметить, что польское руководство всячески стремилось к сотрудничеству с Германией и даже приняло участие в территориальном разделе Чехословакии, оккупировав войсками группы «Силезия» Тешинскую и Фриштадскую области 2 октября 1938 г.³⁸

Еще осенью 1938 года польский посол в Германии Ю. Липский всячески заверял А. Гитлера в стремлении образовать польско-венгерско-румынский блок государств «междуморья» и «...создать более широкий фронт против России»³⁹. Однако гитлеровское руководство

³⁴ РГВА, ф. 33988, оп. 2, д. 682, л. 9.

³⁵ Там же. Л. 27-28.

³⁶ Там же. Л. 27.

³⁷ РГВА, ф. 33987, оп. 3, д. 70, л. 274.

³⁸ См.: Мировые войны XX века: В 4 кн.; Кн. 3: Вторая мировая война: Ист. очерк/Отв. ред. Е. Н. Кульков. М., 2002. С. 43.

³⁹ Там же.

отвергло это предложение и пошло на сближение с СССР, а позже и на германо-советский раздел Польши.

И. В. Сталин в отчетном докладе XVIII съезду ВКП(б) 10 марта 1939 г. саркастически разоблачил стремление англо-французской и североамериканской прессы «...поднять ярость Советского Союза против Германии, отравить атмосферу и спровоцировать конфликт с Германией без видимых на то оснований»⁴⁰ и, по существу, пригласил немецкую сторону к переговорам по нормализации отношений. После этого произошло резкое форсирование германо-советского сближения.

Уже 17 апреля 1939 г. статс-секретарь министерства иностранных дел Германии Э. фон Вайцеккер в своем меморандуме отметил: советская сторона заявила о том, что причин, мешающих установлению добрососедских отношений с Германией, у неё нет, и они «...начиная с нормальных, ... могут становиться все лучше и лучше»⁴¹.

Неожиданное смещение М.М. Литвинова с должности министра иностранных дел СССР и назначение 3 мая 1939 г. на этот пост В. М. Молотова показали германской стороне, что вектор внешнеполитической политики Советского Союза окончательно сместился в германскую сторону.

В меморандуме министерства иностранных дел Германии от 5 мая 1939 г. германская сторона не возражала против чехословацких контракт-поставок военных материалов в СССР, осуществляемых по пражскому соглашению от 6 апреля 1938 г. между дирекцией заводов «Шкода» и Отделом внешних заказов Наркомата внешней торговли СССР (т. е. еще до Мюнхена)⁴².

19 августа 1939 г. в Берлине между Москвой и Берлином было подписано Торгово-кредитное соглашение, по которому Германия выделяла льготный кредит в размере 200 млн. немецких марок для закупки германских товаров в течение двух лет. На такой же срок предусматривалась поставка товаров со стороны СССР в Германию⁴³. Данное соглашение было призвано разрядить напряженную политическую атмосферу во взаимоотношениях между странами и послужить дальнейшему сближению между ними. Работа внешнеполитических ведомств сторон становится все более напряженной и направляется в русло ускоренного заключения пакта о ненападении.

⁴⁰ Цит. по: *Сталин И. В.* Вопросы ленинизма. Изд. XI. М., 1946. С. 571.

⁴¹ Цит. по: Меморандум статс-секретаря министерства иностранных дел Германии №339 от 17 апреля 1939 года//TSRS-Vokietija = СССР – Германия/Sudarē J. Felštinskis. Fotografuot. Leid. Vilnius, 1989. P. 11.

⁴² Там же. С. 12-13.

⁴³ См.: Правда. 1939. 21 авг.

Сергей Фокин

На следующий день И. фон Риббентроп направляет германскому послу в Москве Ф. фон Шуленбургу телеграмму Гитлера в адрес советского вождя о принятии переданных ему В. М. Молотовым проектов пакта о ненападении и дополнительного протокола к нему. В телеграмме отмечалось, что «...напряженность между Германией и Польшей стала невыносимой..., что кризис (война с Польшей – С. Ф.) может разразиться в любой день», и поэтому, не теряя времени, необходимо «...вступить в новую фазу отношений»⁴⁴ и доработать договорные документы в как можно более короткие сроки.

21 августа Ф. фон Шуленбург отправил в Берлин телеграмму с дословным текстом ответа И. Сталина канцлеру Германского государства А. Гитлеру о согласии Советского правительства на прибытие в Москву И. фон Риббентропа для переговоров по заключению пакта о ненападении⁴⁵.

В ответе Гитлера от 22 августа указывалось, что он предоставил министру иностранных дел рейха «...все полномочия для переговоров от имени Германского государства с уполномоченными представителями Союза Советских Социалистических Республик о заключении пакта о ненападении, а также ... для подписания как пакта о ненападении, так и других соглашений, являющихся результатом этих переговоров, с тем, чтобы этот пакт и эти соглашения вступили в силу немедленно после их подписания»⁴⁶.

В течение суток были завершены окончательные согласования между И. фон Риббентропом и И. В. Сталиным с В. М. Молотовым по окончательному разделу восточно-европейского геополитического пространства, и 23 августа 1939 г. советско-германский пакт о ненападении был подписан.

По секретному дополнительному протоколу к пакту о ненападении Польское государство подлежало ликвидации, и германская сторона полностью удовлетворила все «желания» советской стороны, подтвердив свою полную политическую незаинтересованность в территориях, приобретаемых Советским Союзом. «Историческое действие» завершилось ночной беседой, в ходе которой стороны обсудили проблемы Японии, Италии, Турции, Англии, Франции, антикоминтерновский пакт, а также отношение немецкого народа к германо-русскому пакту о ненападении. В ходе ночного фуршета шли взаимные обмены величественными тостами за здоровье вождей народов Германии и СССР, министров иностранных дел, правительств, за благополу-

⁴⁴ Телеграмма имперского министра иностранных дел германскому послу в Москве от 21 августа 1939 года//TSRS-Vokietija = СССР – Германия/Sudaré J. Felštinskis. Fotografuoat. Leid. Vilnius, 1989. P. 51-52.

⁴⁵ Там же. С. 55.

⁴⁶ Там же. С. 58.

**РОССИЙКО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В РАКУРСЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ
МЕЖВОЕННОГО ПЕРИОДА (1919-1941)**

ятное развитие отношений между обеими странами и заверениями со стороны И. В. Сталина, что «...он может дать честное слово, что Советский Союз никогда не предаст своего партнера»⁴⁷.

Ратификация пакта о ненападении произошла одновременно в Москве и Берлине на заседаниях Верховного Совета СССР и германского рейхстага 31 августа 1939 г. Она была названа исторической, так как не позволила английским и французским политикам «...столкнуться лбами советский и германский народы»⁴⁸. Сообщившая об этом 2 сентября газета «Правда» со ссылкой на германское информационное бюро известила советский народ о том, что утром 1 сентября германские войска «...перешли германо-польскую границу в различных местах» и «...соединения германских военно-воздушных сил также отправились бомбить военные объекты в Польше»⁴⁹.

Необходимо отметить, что через два дня после подписания германо-советского пакта о ненападении 25 августа 1939 г. в Лондоне было подписано также англо-польское соглашение о взаимопомощи, по которому британская сторона обязывалась в случае нападения на Польшу оказать ей помощь «немедленно»⁵⁰.

Геополитический прогноз основателя германской школы геополитики Карла Хаусхофера о «континентальном блоке», в котором Германия и Россия посредством оси Берлин–Москва–Токио станут мощным противовесом англо-франко-американской коалиции⁵¹, начал как будто сбываться. Советско-германский союз, созданный «пактом Риббентропа–Молотова», должен был стать вершиной практической реализации идей Хаусхофера⁵². Однако, как показали дальнейшие события, этой геополитической программе не суждено было сбыться, хотя, казалось, ничто не предвещало ее крах.

В ноте правительства СССР, врученной польскому правительству через Чрезвычайного и Полномочного посла Польши в Москве Гржибовского 17 сентября 1939 г., советская сторона сообщала, что «польско-германская война выявила внутреннюю несостоятельность польского государства», которое после 10 дней военных операций «...не проявляет признаков жизни», перестало существовать, превратилось «...в удобное поле для всяких случайностей и неожиданностей, могущих создать угрозу СССР»⁵³.

⁴⁷ См.: Запись беседы имперского министра иностранных дел со Сталиным и Молотовым, состоявшейся в ночь с 23 на 24 августа 1939 года//TSRS-Vokietija = СССР – Германия/Sudarė J. Felštinskis. Fotografuot. Leid. Vilnius, 1989. С. 65-69.

⁴⁸ Правда. 1939. 2 сент.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ См.: Мировые войны XX века. С. 61.

⁵¹ См.: Хаусхофер К. О геополитике. Работы разных лет. М., 2001. С. 394.

⁵² См.: Михайлов Т. А. Эволюция геополитических идей. М. 1999., С. 91.

⁵³ Правда. 1939. 18 сент.

Сергей Фокин

Поэтому Советское правительство «...отдало приказ Главному командованию Красной Армии дать приказ войскам перейти границу и взять под защиту жизнь и имущество населения Западной Украины и Западной Белоруссии». «Одновременно, – говорилось в ноте, – советское правительство намерено принять все меры к тому, чтобы вызволить польский народ из злополучной войны, куда он был ввергнут его неразумными руководителями, и дать ему возможность зажить мирной жизнью»⁵⁴. Однако это были только слова, так как 20 сентября германский посол в Москве направил в адрес министерства иностранных дел Германии телеграмму, в которой сообщил, что Молотов дал понять об изменении планов Советского правительства по существованию остатков Польши и намерении разделить Польшу с Германией по линии Писса–Нарев–Висла–Сан⁵⁵. Судьба польского государства была предрешена.

17 сентября 1939 г. советские войска вступили на территорию Польши (восточную часть) с целью «предотвращения захвата Германией» Западной Украины и Западной Белоруссии. По сообщениям советской печати того времени, советские освободители восточных районов Польши были радушно встречены местным населением. Но все же в ходе этого «освободительного» похода потери советских войск составили около 700 человек убитыми⁵⁶.

28 сентября, после капитуляции перед немецкими войсками Варшавы, между Германией и СССР был заключен германо-советский договор о дружбе и границе. Раздел Польши был завершен⁵⁷.

Накануне произошло еще одно знаменательное событие в области военного сотрудничества двух государств. Совместным военным парадом в Бресте была отмечена общая победа над Польшей. От советской стороны на импровизированной трибуне присутствовал комбриг Кривошеев, который вместе с немецкими «друзьями» отметил отличное состояние строевой выправки личного состава и боевой техники проходящих торжественным маршем «союзнических войск».

Все разворачивалось почти в соответствии с положениями хаусхоферовской идеи о «континентальном блоке». Однако каждая из сторон преследовала свои геополитические интересы, и о выполнении обязательств не могло быть и речи. Разыгрывалась опасная «шахматная партия» вождей, в которой каждый из ее участников стремился

⁵⁴ Правда. 1939. 18 сент.

⁵⁵ См.: Телеграмма германского посла в Москве в Министерство иностранных дел Германии от 20 сентября 1939 года//TSRS-Vokietija = СССР – Германия/Sudare J. Felštinskis. Fotografuo. Leid. Vilnius, 1989. P. 103-104.

⁵⁶ См.: *Дейтон Л.* Вторая мировая война: ошибки, промахи, потери. М., 2000. С. 488.

⁵⁷ См.: Германо-советский договор о дружбе и границе между СССР и Германией//Правда. 1939. 29 сент.

перехитрить и обмануть друг друга, а заложниками этой игры стали многомиллионные народные массы.

Решив свои проблемы по обеспечению надежного тыла на востоке, гитлеровское руководство приступило к решению геополитических европейских проблем, а советское руководство занялось подготовкой к очередному территориальному захвату и созданию еще одной советской республики – Финляндской. И если новый западный «союзник» Советского Союза – Германия успешно решила свою проблему и вышла к Ла Маншу, то военная машина СССР в результате ряда серьезных просчетов, в том числе и сталинского уничтожения советских военных кадров, дала пробуксовку, показав свою неготовность к ведению военных действий даже с малочисленными вооруженными силами Финляндии. Она уже не представляла собой ту грозную и мощную армаду, какой она была во время событий у озера Хасан (29.7 – 11.8.1938) и реки Халкин-Гол (в мае – августе 1939 года).

И хотя финская сторона в конце концов пошла на территориальные уступки Советскому Союзу, военная значимость СССР в глазах германского партнера серьезно пошатнулась, и это привело впоследствии народы СССР к тяжелым испытаниям Великой Отечественной войны.

Сильного соперника на Востоке, стремящегося устроить «мировой пожар буржуям», с которым все равно придется столкнуться, Гитлеру иметь явно не хотелось. К этому времени вся Европа была, по существу, под германским господством, а Англия по убеждению Гитлера в скором времени должна быть также побеждена. У гитлеровской Германии на Востоке появился шанс. Такого больше не будет. Сейчас или никогда. Потом будет поздно. Главное – не давать передышки мощной немецкой военной машине, набравшей большую скорость подавления сопротивления других народов.

Разработка оперативного планирования войны против СССР разворачивалась полным ходом, и подписание одного из последних советско-германских соглашений о железнодорожном сообщении 1 октября 1940 г. для германской стороны особого значения не имело⁵⁸.

29 июля 1940 г. начальник оперативного руководства вермахта и главный военный советник Гитлера генерал-полковник А. Йодль прибыл на железнодорожную станцию Бад-Райхенхалль (в 20 км от границы Баварии с Австрией) для получения инструктажа от Гитлера по разработке плана нападения на СССР. По мнению Йодля, Гитлер боялся, что после победы над Англией немецкий народ трудно будет поднять на войну с Россией⁵⁹.

⁵⁸ См.: Правда. 1940. 5 окт.

⁵⁹ См.: Дейтон Л. Указ. соч. С. 490-491.

Сергей Фокин

По плану «Фриц» (позже был переименован в «Барбаросса») три группы армий немецких войск должны были осуществить вторжение и уничтожение основных группировок советских войск, захватить Москву и в течение 8 – 10 недель выйти на линию Архангельск – Волга – Астрахань.

Впереди были тяжелые и героические 1418 дней Великой Отечественной войны. Народы Советского Союза и его вооруженные силы своим героическим, самоотверженным подвигом вместе с союзниками по антигитлеровской коалиции похоронили чудовищные планы германского фашизма и его сателлитов в 1945 году.

Вместе с тем следует отметить, что идея создания «континентального блока» актуальна и сейчас. В докладе известного английского ученого Х. Маккиндера «Географическая ось в истории» утверждалось, что контроль над Евразией будет служить плацдармом для общего контроля над миром. Поэтому К. Хаусхофер еще в 1941 году отмечал, что «Евразия не может быть «окружена», если её два самых крупных народа (Россия и Германия – *С. Ф.*), обладающие огромным совокупным пространством, не позволят использовать себя в междоусобной борьбе...»⁶⁰.

В настоящее время Германия заново выстраивает свою идентичность в качестве крупнейшей центральноевропейской державы и стремится активно открывать для себя ближние и дальние просторы Евразийского геополитического пространства. Определяющим в этом векторе стало укрепление германо-российского сотрудничества. Это связано с тем, что германская политическая элита ясно учитывает важность сохранившихся прочных связей России со многими независимыми государствами СНГ и возможность их использования для стратегии проникновения в геополитическое поле России.

Важно подчеркнуть, что если военно-силовая составляющая данного «проекта» в 40-е годы прошлого столетия потерпела крах, то широкое экономическое сотрудничество Германии с Россией и другими молодыми государствами СНГ в настоящее время, в условиях возникновения и практического проявления глобальных проблем современности, имеет хорошую перспективу и взаимовыгодно.

⁶⁰ Хаусхофер К. Указ. соч. С. 389-390.

ОБ АВТОРАХ

Ханс Ульрих Зайдт (Германия), доктор философских наук и почетный доктор юридических наук. Руководитель отдела МИД ФРГ по принципиальным вопросам стран Субсахары, Южной Африки и Великих озер. С 1994 по 1997 год был заместителем руководителя спецштаба по Боснии в Бонне. Его статья, представляющая собой расширенную версию доклада в рамках организуемых Федеральной академией политики безопасности Розенбургских бесед, отражает исключительно его личное мнение.

Станевский Феликс Иосифович, в 1996-2000 годах – Чрезвычайный и Полномочный посол Российской Федерации в Грузии. В 2001-2002 – заведующий отделом Кавказа Института стран СНГ. Журналист-международник. Окончил МГИМО. В составе делегации СССР участвовал на переговорах по сокращению вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе в Вене и на советско-американских переговорах по ракетам средней и меньшей дальности в Женеве. Работал в посольствах СССР в Бельгии и Италии. В 1987-1990 годах руководил отделом прав человека МИД СССР. Был представителем СССР в Комиссии ООН по правам человека, участвовал в сессиях ЭКОСОС и Генассамблеи ООН, работал на направлении СНГ.

Кортунов Сергей Вадимович – исполнительный директор Комитета стратегического партнерства (председатель – Е. С. Строев). Заместитель председателя Экспертного совета Комитета по международным делам Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Профессор Академии военных наук.

С 1982 по 1994 год работал в центральном аппарате МИД СССР и РФ. Занимался проблемами ограничения гонки вооружений и разоружения. Принимал участие в двусторонних и многосторонних переговорах по разоружению (ЯКВ, РСМД, СНВ-1, Конференция по разоружению, Комиссия ООН по разоружению, переговоры основных экспортеров оружия, РКРТ, переговоры по экспортному контролю,

ОВСЕ и др). Последняя должность в МИД РФ – начальник Управления по контролю за военными технологиями.

С 1994 по 1998 год – консультант, референт помощника Президента РФ по национальной безопасности, затем заместитель Руководителя аппарата Совета обороны РФ – начальник международно-аналитического отдела. Занимался концептуальными вопросами национальной и международной безопасности, военной реформы, военного строительства и военной доктрины, а также проблемами разоружения, конверсии и военно-технического сотрудничества.

С 1998 по 2001 год – советник Руководителя Администрации Президента РФ. Автор ряда книг и статей (более 200) по концептуальным проблемам международных отношений, внешней политики, разоружения и национальной безопасности.

Никифоров Лев Александрович, Чрезвычайный и Полномочный посланник. Работал в Минвнешторге СССР, в аппарате ЦК КПСС и в Министерстве иностранных дел СССР. Многие годы занимался изучением югославской проблематики, участвовал в развитии отношений нашей страны с Югославией. Автор ряда статей и брошюр.

Денисов Алексей Петрович, заместитель директора Института стратегических оценок и анализа.

Гаджиев Айдын Назимович. В 1976 году окончил исторический факультет Азербайджанского Государственного университета. С 1981 года работал преподавателем кафедры истории КПСС Азербайджанского Института народного хозяйства. С 1989 года – старший преподаватель, доцент кафедры истории КПСС Бакинской Высшей партийной школы при ЦК КПСС. С апреля по сентябрь 1991 года являлся инструктором ЦК КП Азербайджана. С 1991 по 1998 год возглавлял кафедру политической истории Бакинского Института социального управления и политологии. В течение последних пяти лет, подвергаясь дискриминации по политическим и социальным мотивам, нигде не работает.

В 1994 году в Московском государственном педагогическом университете им. В. И. Ленина защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора исторических наук по теме «Формирование малых государственных образований в Юго-Западном Закавказье в 1918 – 1920 гг. (на материалах общественных движений и политических партий)». В том же году был избран профессором одноименной

кафедры Бакинского института социального управления и политологии. Автор более 50 научных и публицистических работ, в том числе трех монографий и одной исторической мемуарной книги-эссе. Является специалистом по истории Карской и Араз-Тюркской республик. В настоящее время работает над книгами по истории демократических республик Юго-Западного Кавказа и военно-политической борьбы за нефть на Кавказе в 1918 – 1920 годах.

Измоленов Игорь Александрович, сотрудник Института стратегических оценок и анализа, аспирант Российского университета дружбы народов.

Комлев Владимир Николаевич, старший научный сотрудник, Кольский научный центр Российской академии наук.

Фокин Сергей Викторович, доцент кафедры внешнеполитической деятельности России Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент. Автор монографии «Дранг нах Африка»: колониальная политика Германии в конце XIX – 30-е годы XX века», ряда статей по истории Германии и германской политике.

OUR AUTHORS

Hans Ulrich Seidt (Germany), Doctor of Philosophy and honorary Doctor of Law. He heads the German Foreign Ministry division on sub-Saharan, Great Lake District and southern African issues. In 1994-97, Dr. Seidt was deputy head of the Special Staff on Bosnia in Bonn. His article is an expanded version of paper presented by Dr. Zaidt at the Rosenberg Readings, held by the Federal Academy of Security Policy, and an expression of his personal opinion only.

Felix Stanevsky, in 1996-2000, was the Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to Georgia. In 2000-2002, headed the Caucasus department at the Institute of the CIS countries. He graduated from the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO), journalist, specialist in international affairs. As a member of the USSR delegation, took part in negotiations on reduction of armed forces and arms in the Central Europe, in Vienna, and at the Soviet-Americans talks on middle and lesser range missiles, in Geneva. He also worked in the USSR embassies in Belgium and Italy. In 1987-90, he headed Human Rights Department at the USSR Foreign Ministry. He was the USSR Representative to the UN Commission on Human Rights, participated in ECOSOS and the UN General Assembly plenary sessions, engaged in the CIS studies.

Sergey V. Kortunov – Executive Director of the Strategic Partnership Committee (chairman – Egor S. Stroev), Deputy Chairman of the International Policy Expert Council of the Russian Federation Council, professor of the Russian Academy of Military Sciences.

In 1982-1994 – USSR and Russian Foreign Ministry. Was involved in bilateral and multilateral arms control and disarmament negotiations as a member of Russian delegations: UN General Assembly, INF, START-1, CFE, CWC and other treaties; was responsible for INF implementation. In 1992-1994 – the Head of Export controls, arms trade and non-proliferation Department.

In 1994-1998 – Office of the President of the Russian Federation: Deputy Head of Staff of the Council of Defense of Russia, the Head of Strategic Assessments and International Policy. In 1998-2001 – Adviser to the Head of the Office of the President of the Russian Federation. The author of several books and articles (more than 200) on national and international security problems, arms control and disarmament issues, foreign policy strategic questions.

Lev Nikiforov, Counselor Extraordinary and Plenipotentiary, worked with the ministry for foreign trade of the USSR, the CPSU Central Committee apparatus and the Ministry of foreign affairs of the USSR. For

many years studied Yugoslavian problems, participated in developing relations of Russia with Yugoslavia. An author of a number articles and pamphlets.

Alexei Denisov, deputy director of the Institute of Strategic Studies and Analysis.

Aydyn Gadzhiev. In 1976, he graduated from the Azerbaijan State University (Department of History). Since 1981, he was lecturer at the History of the CPSU (Communist Party of the Soviet Union) chair of the Azerbaijan National Economy Institute. Since 1989, the senior lecturer, associated professor at the History of the CPSU chair of the Baku Higher Party School of the CPSU Central Committee. In April – September, 1991, was the instructor at the Central Committee of the Communist Party of Azerbaijan. In 1991-98 he headed the Political History chair at the Baku Institute of Social Management and Political Sciences. Due to political and social discrimination, he has no employment for the last five years.

In 1994, he got the doctorate degree in history at the Lenin Moscow State Pedagogical University, with the thesis on 'Formatting Small State Entities in the Southwest Transcaucasia, in 1918-1919 (based on materials of public movements and political parties)', and was elected professor of the same faculty of the Baku Institute of Social Management and Political Science. Dr. Gadzhiev is the author of more than 50 scientific, research and publicistic works, including three monographs and a historical memoir essay. The expert on history of the Kars and Araz-Turkic Republics.

At present, he is writing books on history of democratic republics in the southwest Caucasus and on military and political struggle for oil in the Caucasus, in 1918-1920.

Igor Izmodenov, expert of the Institute of Strategic Studies and Analysis, post-graduate student of Peoples' Friendship University of Russia.

Vladimir Komlev, researcher at the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences.

Sergei Fokin, assistant professor of the chair of Foreign Policy Activity of Russia at the Russian Academy of State Service (RAGS) under the President of the Russian Federation, candidate of science (history). The author of a monograph «"Drang nach Africa": the Colonial Policy of Germany at the close of XIX century – 30s of XX century» and a number of articles on history of Germany and German policy.

SUMMARY

Hans Ulrich Seidt (Germany). DISINTEGRATING STATES: THE ANALYSIS OF THE SITUATION AND DETERMINATION OF A NEW POLICY

The author, official of the German Ministry of Foreign Affairs, Doctor of Philosophy and honorary Doctor of Law, makes use of the article to assess one of the biggest modern problems, that of degradation of statehood and disintegration of states. The impact to global process of states disintegrating was made from Europe, with such instances as the GDR, Yugoslavia, Czechoslovakia, the USSR. Their disintegration has tied up with the collapse of the states' system which was formed several decades ago, at a critical stage of a history. There is a similar process going on in Africa and some other parts of the world. In the Middle East, states disintegrating had been directly connected to the system's disintegration. In spring 2003, the US occupation of Mesopotamia put an end to the Middle East states system that had existed for decades. That system, Pax Britannica, originated from what had been left of the fringe of the Ottoman Empire, was constructed by the Great Britain to protect its imperial interests. Today, Washington is going to reconstruct the region to benefit the US interests. The takeover of Iraq and stopping the Iraqi statehood for a time-being were decisive steps on a way to liquidate still obliging norms of the international law.

At that, the author warns, it would be quite wrong to put forward some monocausal correlation between states disintegrating and the collapse of outdated international systems. There are many other factors to facilitate this process, and a basic one is proactive use of destabilizing ideologies, Islamic extremism, in particular. After events of September 11, 2001, the Western public has taken Islamic extremism as the active movement that is ready to use force and very dangerous to the present system of the international relations.

But the Islamic extremism is by no means the only thing that matters. The author claims, 'the American secular doctrine of natural right filled with the zeal for education and freedom-loving is not free of some premises that are alien, or even hostile to the state as such'. The continental Europe has not been devoid of similar notions, which can be traced back to 17th century. At that, the very theories of 'the global civil society' are often based on premises that deserve to be blamed as ideologically bound.

The author puts three questions that are of decisive practical value today. First, Is it a fiction, the fundamental norm fixed in the UN Charter (and duly taken from the European international law) on the right of the lawful and properly chartered community of sovereign states to stop states disintegrating world over? Second, Can and must any state single-handedly carry out interventions, thus acting parallel with the UN as the force to restore the order? Third, Is it desirable and possible to strategically

aim at restoring the ruined state structure (i.e. statehood build-up) in all cases?

To further compare the UN Charter provisions with realities, the author assumes, that the experience of the several past decades has undermined hope for having the world order which provides for peace maintenance based on force of the law, rather than of the right of the force. Analyzing the cases when the United Nations was powerless to prevent mass slaughter and destabilization of the situation in zones of conflicts, the author has this to state: 'In the 21st century, the law and order depend not so much on the UN, but rather on those powers that have wasted nothing of their military potential as dividends of peace, nor their political readiness for actions, after the cold war ended. At present, just those few states are capable to protect zones of relative stability on the ruins of statehood, that have the political will to constructively secure the order, rather than the de jure equal states tied up with joint responsibility'.

However, even such a superpower as the USA, and even less so regional powers, are not likely to prevent states disintegrating. The new «U.S. National Security Strategy», adopted in September 2002, was emphatic to reject the old UN multilateral approach of crisis settlements as 'inefficient'. But no military intervention would prevent civil chaos, unless all the means available were put into use to stop state disintegrating, immediately after the invasion. To stabilize states in process of disintegration is a complex problem. It is the way the German Government address to it. At that, the author says, it is increasingly critical issue: whether it is appropriate to pump across funds and resources to those ramshackle states that are not expected to be restored (for example, Afghanistan, Congo). Once you engaged into such a decision-making, you ought to focus on the 'costs – gains' ratio.

The author examines the issue of security maintenance under absence of statehood. He argues, in ramshackle states the monopoly of physical compulsion (which Max Weber saw as the essential characteristic of the state) is being replaced with 'oligopolies of violence', established by non-state organizations and activists. It is these that are to fill in the vacuum of power in the said countries. That is why it is necessary to take into account the actual alignment of forces coupled with one's own interests, when one has to deal with disintegrating states.

To conclude, the author states, that restoration of the state monopoly on violence is not always the best of means available. Today, there are many instances, when one has to get rid of traditional notions of the world order and to think of alternatives.

Felix Stanevsky. ABOUT THE CIS WITHOUT ILLUSIONS

The author, a prominent Russian diplomat, the Russian Federation Ambassador to Georgia, in 1996 – 2000, long-time scholar in problems of

the CIS, and human rights, and disarmament, is well informed in the CIS realities, and in the attitudes of the USA and other Western countries towards the processes which develop in the post-Soviet territory. In the article, he makes critical review of the history of the CIS formation, gives unbiased analysis of current state of affairs in the Commonwealth, and ponders over perspectives of this association. First of all, he points out, the CIS is virtually non-existent, as the outside world does not notice it, moreover, its members do not see themselves as a community yet. He attributes the underlying causes of their dissociation to 'inter-hostility of nationalisms', to allergy with which the CIS political elites respond to any real integration process, and to what the author mildly put as 'disinterestedness' of the West to reconstruct any semblance of union, with Russia as its core. And the critical cause is, the three participants of the Byelovezhskaya Puscha gathering, in 1991, had no wish to think of what they were to create instead of the USSR: their main task was to finish with the USSR, the CIS future had not been thought of by them.

The CIS today, the author claims, cannot be an important tool of the Russian foreign policy, as it is powerless, the notion the CIS based upon ought not to be taken for a real thing, otherwise the RF has to vainly waste both its statehood and finance. Still, the author is convinced, that the CIS should not 'be knocked down', because, if nothing else, the Commonwealth holds afloat the idea of mutual necessity and objective interdependence of the participating states – hence, the idea of their possible integration on a new basis. Meanwhile, the author resumes, it is necessary to recognize, that the weakened Russia has no levers yet to make an actual commonwealth of states into being.

Further on, the author have some members' modes of activity in the CIS analyzed.

In part, assessing activity of the Ukraine – the CIS state of 'the prime priority' for Russia – he claims, that the Ukrainian ruling elite, and presidents L. Kravchuk and L. Kuchma had not merely pursued the policy of integration into the EU and Euro-Atlantic structures (against that Russia, actually, has no significant objections), but they are also making it hard to picture Russia as sort of antipode to those structures in the opinion of the West. As the author stresses, Kiev paid no heed even in theory to mutual Ukraine – Russia closing in with the European structures, which would considerably facilitate the process of European integration. Moreover, within the CIS, the Ukraine took a lead of the countries that actively opposed any attempts of integrating in the former USSR territory. Even GUUAM, by the very fact of its existence, make the idea of the CIS insipid.

Georgia is another example. Its president, as the author demonstrates in a number of instances, has staked on confrontation between Russia and

SUMMARY

the USA, between Russia and the West, purposely trying to picture Russia as the force hostile to the West. Shevardnadze himself, as well as others in the Georgian leadership try to use any chance to deliberately complicate relations between Russia and the Western countries. The logic they follow is, the more tense are the relations between the West and the Russian Federation, the more Georgia is needed to the West.

To assess other entities within CIS (Eurasian Economic Community, Organization of the Collective Security Treaty, etc.), the author claims, that establishing such 'favor-bound clubs' is a proof the CIS cannot provide for protection of these favors. At that, it deals with the issues of the economy, and foreign policy, and military politics.

The author reveals the factors behind the fact that the nowadays CIS states are more focused on the West. Thus, he sees no connection between emergence of the American (troops) groupings in several CIS countries and the US military operation in Afghanistan. The road for the USA to come to the Central Asia and other areas of the former USSR was open, just as the USSR collapsed. Moscow's voucher for the US troops deployment in the Central Asia is nothing but illusion. Moscow by no means could prevent or, at best, brake it down. There is one more illusion formed, that is the belief, the post-Soviet territory is allegedly of no interest to the Western countries. The author gives examples to prove it is far from being so.

The article's special subject is the West's information policy towards the CIS. The author is convincing in his detailed arguments to state Russia is more and more often a looser in the information battles imposed on it.

He writes, 'The nationalists interpret self-identification of any CIS country just as independence of Russia. Vice versa, some CIS countries distinguish themselves with aspiration to get protected by the USA, and the West European countries, that inevitably suppose dependence on them. Hence, there is intensification of the anti-Russian rhetoric in their political practice.'

To conclude, the author makes some major deductions on Russia's policy towards the CIS. First, Russia holds very important economic, scientific, cultural potentials in the post-Soviet territory, but their realization most dependable on pro-Russian sentiments of the CIS countries population. Second, Russia is, more than any Western country, interested to do maximum to protect human rights in the CIS. Third, without denying importance of economic integration, one has to question the priority of this activity in the current policy. The article says, In condition of political confrontation, faced with the elites' sharp divergences in external orientation, any rushes to economic unity would fail. Within the foreseeable future, Russia has no way to overcome the US economic power the USA,

or that of the European Union. It is a political sphere, where most of the barriers block the formation of real Commonwealth, and they are the first to be put away.

The author states to conclude: 'To give sound assessment to an uneasy situation is similar to pessimism. But it is not the hope only that we are to be supported with... What Russia has solid foothold in is the proactive optimism which inevitably should follow the pessimistic analysis.'

Sergey Kortunov. KALININGRAD: MEGAPROJECT FOR BIG EUROPE

S. Kortunov, the Executive Director of the Strategic Partnership Committee, analyses the problem of Kaliningrad region in the context of partnership between Russia and the European Union. The author puts special emphases on the role and place of Kaliningrad region in the process of integration of Russia in the all-European space, which is declared as the most important common goal both by Russia and European Union, rather than transit issue, which is, according to the author's opinion, to a large extent technical.

The solution of Kaliningrad problem can not be unilateral: only "Russian" or "European". Therefore the international strategy is in the demand, having in mind harmonization of three groups of interests: federal, regional and all-European. S. Kortunov works out the main components of the above strategy.

Analyzing different aspects of emerging Big Europe with Russia as its organic part, in particular the creation on the continent of the unique political, economical and legal space, the author outlines the complex trans-national project as strategic decision of Kaliningrad problem: build-up on the region territory of the large-scale multi-purpose exhibition business complex "Euro-EXPO". Such a complex would become a "show-window" of the Russian regions in Europe, would draw national and foreign investments into Russia, would help Russia to integrate into expanding EU.

Non-governmental Strategic Partnership Committee has been set up to promote the project under the chairmanship of Egor S. Stroeve, the Governor of the Orlov's region.

Lev Nikiforov. THE NEW STATE OF SOUTHERN SLAVS (*On formation of the State Union of Serbia and Montenegro*)

The author, reputed Russian diplomat, engaged in studying the Yugoslavian problems while proactively working in the field for many years, describes the basic stages, and analyzes historical, political and economic premises of the formation of the new State Union of "Serbia and Montenegro" (Chernogoria) that has appeared on the map of Europe. The

SUMMARY

main milestones in the history of creation and disintegration of Yugoslavia are touched upon. Based on main alliance documentation, a detailed analysis is given on the attempts made by Serbia and Montenegro (which got united into the Federal Republic of Yugoslavia after the collapse of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia) to find ways and means of developing relations of mutual co-operation. The author reveals the role played by 'interested Western countries', primarily, the European Union, to settle the relations between the two republics of the former SFRYu. Their interests, thinks the author, have been prompted by special geostrategical position of the republics which made settlement of their relations, their internal consolidation within a united state formation the key conditions of the stability in the Balkans. In the EU, the formation of the community of Serbia and Montenegro is regarded as a great success of the West-European diplomacy.

At that, the author hides no practical difficulties which Serbia and Montenegro are facing to realize the Agreement on Principles of Relations of March 14, 2002. He considers the problems of working out and adopting the Constitutional Charter of the new state entity, the hardships, and the principal stages, and motive forces in political struggle that took place in this process. The constitutional foundations of the new state community are also expounded and analyzed in the article.

To conclude, the author claims that the new community, that has been brought into life only to content the interest of the West, might be properly seen as confederative. In fact, its further development would be guided with the EU's patronizing hand. The author sees no way to give the unequivocal positive answer to the question, whether the new state community is to strengthen the stability in the Balkans. To him, it is impossible also to foreseen the perspectives of the new Balkan state entity with sufficient degree of certainty – if one takes into consideration many still unsolved major issues of its existence and functioning, the separatist attitudes still taking place in Montenegro, the nationalist forces that are becoming more active in Serbia to ask for its independence. Thus, it is to early to confidently state that the disintegrating process of the once unified state has been stopped, the author says.

Alexey Denisov. THE PERSPECTIVE PARTNER. *New realities in the politics of Saudi Arabia*

Deputy Director of the Institute of Strategic Studies and Analysis, assessing the possibilities of untying 'the Mid-East knot' in near future, and chances of the United Nations, the European Union, the USA and Russia to succeed in implementation of the "Road Map" plan, reminds of peace initiatives that had been put forward earlier, in particular, of proposals on peace in the Middle East which were put forward by the

Kingdom of Saudi Arabia not so long ago, and which still preserved their value to a great extent.

In a nutshell: the Saudi initiative was to make maximum real the formula 'Peace at the exchange for territories' (as that realization was seen by the Saudis), with the proper account to the interests of the conflicting parties.

To objectively compare, the Saudi proposals have been inferior to more realistic and promising "Road Map" plan. Nevertheless, the "Road Map", in fact, has nothing to discord the Saudi program of peace settlement supported by the Arab leaders, and the king of Saudi Arabia was prompt to support the plan.

To the author, it is even more important that Saudi Arabia has remained very influential force in the region, major participant of peace process, the success of the Mid-East settlement depends upon its position that underwent much change now.

The Saudi leadership, the author claims, are ready to undertake efforts to remove obstacles on the way of to the "Road Map" fulfillment. Their latest practical steps (they seem hard to have been decided on) to this effect, including large-scale police actions to defeat bases of terrorists in the Kingdom's territory and to confine terrorists, are convincing enough to testify the determination of the Saudis to prove inconsistency of reckoning Saudi Arabia among the countries that pander the international terrorism.

The importance of all this for Russia, A. Denisov sees, among other things, in preconditions to get rid off well grounded existing doubts and suspicions on Saudi Arabia's efforts to encourage the Chechen separatism both in financial and moral terms. That would be quite in a vein with the present antiterrorist measures which Riyadh undertakes.

The significant part of the article refers to the prospects of bilateral cooperation between Russia and Saudi Arabia. Objective conditions for the co-operation are obvious: both for expedient coordination of policies of the two major world oil producers in the global oil market to keep oil prices under control, and for importance of huge Saudi Arabia's investment potential for the Russian economy, and for the acclaimed Saudis' needs in acquisition of the Russian oil and gas extracting techniques and expert assistance.

Realization of these prospects, concludes the author, will depend on political will of the Moscow and Riyadh leaderships, and also on activity and enterprise of the Russian and Saudi business communities.

Aydyn Gadzhiev (Azerbaijan). POLITICAL MOTIVATIONS OF INTEGRATION PROCESSES IN AZERBAIJAN

A. Gadzhiev, D. Sc. (History), argues that to socio-economically develop the states formed within the territory of the former USSR, is possible

SUMMARY

by the way of re-integration only. There are several obstacles in this way, which the author defines as follows:

- anxieties over natural resources drain, in case of open-through frontiers;
- differences of some socio-economic characteristics;
- various political and financial interests of ruling elites, etc.

Azerbaijan cannot be an exception. It is mainly its raw material resources that make the country attractive for foreign investors. This is the factor behind concurrence of the US geopolitical interests and financial interests of ruling elite. To prove it, the author demonstrates with the example of some projects to transport Azerbaijan of raw material to the world markets (the Baku – Ceyhan oil pipeline, and the Baku – Erzerum gas main). Thus, the Baku – Jeykhan route option has an apparent political shading and is aimed to strengthen financial and economic influence the USA, to prejudice of Russia, that has been proved, in particular, by noticeable complications in the project's investments.

The author owns the fact, the perspective to regenerate the industrial production complex, formed while Azerbaijan enjoyed the integrity of the USSR, by way of its re-integrating within the former geopolitical territory is rather illusive, today, with merging financial interests of local ruling elite with political objectives of the West being one of the capital reasons. The production potentialities of Azerbaijan that had been formed for decades, were completely collapsed lately. The ruling elite, nevertheless, gets satisfied with the country's role of fuel and transport appendage to the West, and has no interest to build up qualified productive forces. Such an activity would be contrary to both Western and ruling elite's interests, for it certainly led to washing-out the regional and tribal base of governance in the Republic. Besides, it demands to lavishly invest to adapt the high technology of the developed countries to production and technical reality of Azerbaijan, with (which is by far more important) no guarantee of quick and massive dividends for the elite, in par with those provided by the sale-out of the country's natural resources. The author's conclusion is substantiated with statistical data and case studies (corruption, growth of shadow economy, etc.).

The picture is similar within the whole of the post-Soviet area: there is structural deformation of the industrial potential taking place in the CIS states, with the trend to excessively develop resources producing industries.

Azerbaijan's disintegration policy towards the former Union Republics, the author stresses, and towards Russia in the first place, the policy supported from across the ocean, gives a major impact onto military-political sphere. At that perspective, he assesses Azerbaijan's refusal to participate to the Collective Security Treaty Organization. The author

thinks, membership in the Organization would serve Azerbaijan to resolve its conflict with Armenia. At the same time, hypothetical possibility of military and political integration with the West by no means guarantees Azerbaijan solving all its political problems, including the Nagorny Karabakh problem. The author is critical on policy of Azerbaijan's integrating to NATO, as well as its membership in GUUAM. Azerbaijan's benefits of entering the Eurasian Economic Community, the author argues, might be much more tangible.

Azerbaijan's 'autonomous' entering into the world market, the author concludes, might be advantageous for a time-being because of the country's substantial fuel and energy, and other resources. But in the long run, it would result in the country's grave dependence on the world market opportunities, and on foreign investments, thus endanger economic security and stable economic development of the country. But it is precisely the latter way which has been taken. It has been imposed, on the one hand, by the US proactive political, and financial and economical expansion into the Southern Caucasus area and, on the other hand, by the financial interests of the Azerbaijan ruling elite.

Igor Izmodenov. RUSSIA AND AZERBAIJAN IN THE 21st CENTURY. *Some Problems of the Russian-Azerbaijani Relations*

The article deals with the most actual problems of the Russian-Azerbaijani Relations in 1991-2003. The government of the Popular Front of Azerbaijan, ruling in 1992-1993, followed the policy of unequivocal orientation towards Turkey and Western countries and simultaneously ceasing economic, politic, etc. relations with Russia that «exploited» Azerbaijan. The public opinion in Azerbaijan was prejudiced against Russia as it was supporting Armenia in the Karabakh war. At the same time a considerable part of Moscow's leadership believed that Russia would only profit if it was freed of the 'burden' of the ex-soviet republics, claims the author. Notwithstanding the fact that the official documents of the Russia's Ministry of Foreign Affairs (MID) declared the priority of the CIS (Commonwealth of Independent States) in Russian foreign policy, in reality, Russia made little to maintain the economic ties between the post-soviet republics. All that was not a favorable background for good relations between the two countries.

When Heydar Aliyev came to power in 1993, the situation, it seemed, has radically changed. In September 1993, the Republic of Azerbaijan has become the member of the CIS, the new President was talking about «economic, politic, cultural, and human relations that should be preserved» between Russia and Azerbaijan. At the same time he continued developing relations with Turkey and intensified the negotiations with American and European companies on oil production in Caspian Sea, that resulted in

conclusion of «the Deal of the Century». In 1994-1995 the Russian-Azerbaijani relations were most strained that was the result of the War in Chechnya, disagreements in the legal status of the Caspian Sea and Russia's negative reaction at the oil field development in the Caspian Sea conducted by Azerbaijan before signing the new Convention on the legal status of the Caspian Sea.

The Basic Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Security between the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan was signed in 1997, but it did not come out of improving relations, nor it forwarded any improvement. The real turning point in bilateral relations occurred after the first visit of Russian President Vladimir Putin to Baku, in 2001, when the Baku Declaration on Principles of Security and Cooperation in the Caucasus and the Joint Statement on the Legal Status of the Caspian Sea were signed.

Although today there are still many problems in Russian-Azerbaijani relations the progress that has been made since Putin's visit, is essential. Both for Russia and Azerbaijan it is important to work out the principles of interrelations, asserts the author. The future of the bilateral relations depends on the trend that will predominate: the positive traditions of common cultural, human, economic ties that were established during the two centuries of being in the united state; or the new negative stereotypes, prejudices and discrepancies.

Describing the tense political situation in Azerbaijan on the eve of presidential elections, the author indicates the support that Russian leadership provides to Aliyev's family and the plans for transferring the power to Heydar's son – Ilham. Unfortunately, the democratic and open society is absent today in Azerbaijan, and Heydar Aliyev's authoritarian regime was engaged more in designing the power pyramid than in construction democratic society free of corruption and tribalism. Stable and democratic Azerbaijan is in the Russia's interests, and one of the basic obstacle hindering the democratic development of the young republic is the Karabakh conflict. The conflict in Nagorno-Karabakh is one of the most sensitive issue in Russian-Azerbaijani relations. In the author's opinion, without solving this conflict it is impossible to imagine peaceful and stable Caucasus that is one of the main priorities of Russia's policy.

Vladimir Komlev. MURMAN AND THE ARCTIC FRAMING IN THE 21ST CENTURY

The author, researcher at the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences, has made attempt to consider prerequisites of socio-economic conditions of a likely perspective development of mining complex (GPK) in the Murmansk Oblast. The analysis carried out by him includes the following items: the GPK itself and external factors – macro-

economic, as well as shelf oil and gas, transport, energy, nuclear branch – in a regional context.

Forestalling the analysis of the state the GPK is in, and first of all the Kola mountain-metallurgical company (KMC, is part of the Russian JSC «Russian Nickel»), V. Komlev puts his finger at «basic vulnerability» of the GPK positions, as its production could have been demanded fully «along a chain» only in the complex economy professing a unconditional principle of self-sufficiency and independence. In opinion of the author, the claims of the GPK's (as well as of Russia's as a whole) exclusive investment appeal to West have by much no real prove in changed socio-political conditions of life.

More attention is being paid to the perspectives to produce oil and gas, including in the Arctic shelf, for not by a mere coincidence the in Murmansk Oblast tied together interests of such companies, as «Lukoil», «Gazprom», «YUKOS», «Rosneft», TNK, etc. The region's future, the researcher asserts, in many respects will be defined by processing Russian deposits of hydrocarbon raw material. There is to be a leap in the development, caused by stark increase in activity of oil and gas companies in the European North, in particular in the shelf of the Barents Sea, and in displacement of future of priorities in sphere of hydrocarbon production in the shelf from Norway to Russia.

Mastering the shelf and implementing the program of nuclear and radiation safety in the North-West Russia provide, claims V. Komlev, to boost changes there – on scale and intensity commensurable with transformation of Western Siberia within the past several decades. At that, the domestic oil-and-gas giants and the co-operative foreign companies, such as Total Fina Elf, Conoco, Norsk Hydro, Fortum, etc. – will hardly be in need of regional Russian partners, but for ship-building branch of Severodvinsk.

Having specified, that «even the advent of oil and gas industries will not make the civil nuclear energy engineering disappear in the Murmansk Oblast», the author notes, that the research and design works have been done to substantiate construction of underground atomic power stations of varied capacity and purpose and regional storage for lasting underground isolation of radioactive waste products from military and civil nuclear units. He suggests to make evaluation of the perspectives of territories under the «Norilsk Nickel's» influence (about the towns of Zapolyarniy and Nickel, and Norilsk itself) as sites for underground isolation of radioactive waste products and spent (irradiated) nuclear fuel (SNF) which is not subjected to processing due to technological or political reasons.

Speaking of possibility to jointly construct (and to reliably protect) such a model storage, particular with participation of the Russian oil-and-

SUMMARY

gas companies, V. Komlev points out to Norilsk as a preference-site to Novaya Zemlya archipelago: ministers A. Rumjantsev (Atomic Energy) and S. Ivanov (Defence), he notes, are against using the archipelago as storage-site of waste products, while the concept of using the Kola Peninsula for the purpose gained support of the Russian Academy of Sciences Presidium.

The mining and geological potential of the Kola Peninsula, the article says, 'could inspire the Ministries of Atomic Energy and Defence to make offers of far beyond a regional level worth, for example, to accommodate underground radioactive waste products and spent nuclear fuel, – the project worth of billions dollars'. Such offers, the author considers, are not to be refused. He writes: «Radioactive waste products and SNF are much more enduring, than many a state. The Russian basic reserves of organic fuel are in the North. Why, then, not to keep the strategic reserves of nuclear fuel in the North as well? More so, if one keeps in mind the general unequivocal tendency of increasing deficiency of energy resources».

By now, the electric power production facilities are in plenty in the Murmansk Oblast. Late in 2001, the project of «The Kola's Energy Bridge» was given a start. The «Rosenergoatom», the RWE energy company (Germany), the Kola Atomic Power Station and the Administration of the Murmansk Oblast have signed the agreement on construction of a high-voltage transmission line from the Kola APS to Finland, with proceeding export of the electric power to Europe. At the same time, it is marked, the forthcoming reform of electric power industry at the state level inspires no hope for regional consumers in mining industries to have superfluous and cheap electric power in the future.

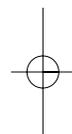
Upon listing the real causes that provide no favorable basis for steady development of mining industries invariable in previous directions, proportions and volumes in the Kola Peninsula in the 21st century, the author concludes: «Under such conditions, what is needed are non-standard solutions, versatility, «resourcefulness», the obligatory consideration of trends in progressing oil-and-gas and nuclear brunches, the real leaders of the future, as well as a skill to reach a compromise with them. The unique conglomerate of actually developed infrastructure, federal and global interests focused on the Kola Peninsula should give a helping hand to that».

Sergei Fokin. THE RUSSIAN-GERMAN RELATIONS IN THE CONTEXT OF EURASIA POLICY IN 1919-1941.

The author breaks the Russian-German relations in 1919-1941 down into two periods: the time of the Weimar Republic and the fascist dictatorship in Germany. The Treaty of Versailles imposed on Germany harsh restrictions, serious territorial concessions and reparations. Soviet Russia ruined after the Civil War and the Intervention and Germany that was

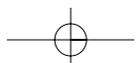
wrecked by the victorious powers (the Entente) were both diplomatically isolated and were very interested in development of bilateral relations, notes the author. In 1922, during the Genoa Conference Germany and Soviet Russia signed the Treaty of Rapallo, under the Treaty the two sides renewed the diplomatic relations and renounced all financial claims against the other. In 1925, the German-Russian Economic Agreement was signed. The cooperation was developing actively not only in economic, but also in military sphere, including cooperation in R and D work, joint military training, supplies of German armament and equipment for Soviet plants.

When Hitler's fascist party came into power, the programs of secret military cooperation were reduced, and till 1939 the relations were cold, asserts the author. In 1939 the rapprochement between Germany and the USSR resulted in the Molotov-Ribbentrop non-aggression Treaty (with a secret appendix), signed in Moscow on August 23, 1939. September, 1 Germany attacked Poland, September 17, 1939 the soviet troops entered Poland and September 28, Germany and Soviet Union concluded Boundary and Friendship Treaty dividing Poland between the two country. It looked like realization of Karl Haushofer's idea of the «Continental block». But each side had its own geopolitical interest and the long-term alliance was out of the question. The leaders of the two country played a dangerous «game of chess», trying to outwit each other. When Hitler had seized in fact whole Europe, he decided that it was a good time to invade the USSR (before the invasion of Great Britain). The «Barbarossa» plan called for defeating soviet troops, invading Moscow and reaching the line Arkhangelsk – the River Volga – Astrakhan within 8-10 weeks.



Подписано в печать 05.11.03. Формат 60x90¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Peterburg».
Печ. л. 12,5. Тираж 1000 экз.
Цена свободная. Заказ №

Отпечатано в ФГУП Издательство «Известия» УД П РФ.
101999, ГСП 9, К 6, Пушкинская пл., д. 5



Журнал «Вестник аналитики»

рассчитан на специалистов, занимающихся профессионально проблемами внешней и внутренней политики, национальной безопасности, экономики, военного строительства, социологии, информатики и др. Журнал будет также полезен студентам и аспирантам соответствующих высших учебных заведений, интересен широкому кругу читателей.

Среди авторов журнала – видные российские и зарубежные политики и политологи, экономисты, специалисты в других областях.

Преимуществами журнала являются: независимость, политическая неангажированность, беспристрастность и объективность оценок и прогнозов, широкий – по охвату проблем и излагаемым взглядам – спектр публикуемых материалов, высокий профессионализм авторов и их осведомленность о реальном положении дел в государстве и обществе и их проблемах.

Организована подписка на журнал «Вестник аналитики»
на первое полугодие 2004 года.

Подписные индексы издания в Объединенном каталоге «Пресса России» – 44351, 44339

Электронный адрес подписки в Интернете: www.presscafe.ru.

ТЕКСТ

