

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

Международные НКО в Центральной Азии

Б. АЙАР

**Турция
на Южном Кавказе
и в Центральной Азии**

О. КАПИНУС

**Прокуратура России:
путь
длиною в 300 лет**

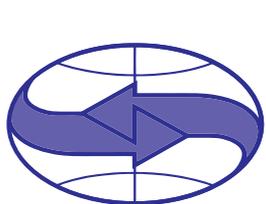
К. НОВАКОВИЧ

**Сербское войско
Краины в 1995 году**

С. ЛАВРЕНОВ

**СССР на пути
к краху...**

Россия и Белоруссия: сложности интеграции



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

НАУЧНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Издаётся с 1992 г.



Содержание номера

Политология

Международные НКО на территории стран Центральной Азии 5

В. Комлева

В статье представлен сравнительный анализ деятельности российских и зарубежных НКО в Центральной Азии. Страны Европы и США нацелены на идеологические и коммуникационные модели НКО, а также на развитие социально-экономических, «потребностных» моделей отношений с НКО. Российские НКО ориентированы на социокультурные модели с ограниченным присутствием в целевой группе соотечественников. Не заняты ниши НКО по таким задачам России, как содействие объективному восприятию России в мире как демократического государства с социально ориентированной экономикой и независимой внешней политикой.

Россия и Белоруссия: через призму интеграционного объединения 19

М. Ядрихинский

Автор рассмотрел динамику взаимоотношений России и Белоруссии за годы независимости, проблемы и причины торможения процессов интеграции, а также взаимную необходимость тесного союза Белоруссии и России.

Роль идентичности во внешней политике Турции на Южном Кавказе и в Центральной Азии 35

Б. Айар

Проанализировав роль идентичности во внешней политике Турции и её реализацию в Центральной Азии и на Южном Кавказе, автор показал, как изменения в самоидентификации во внутренней политике вызвали различные стратегии в регионе.

Роль прокуратуры в арбитражном судопроизводстве
Нарушения законодательства в концессионных соглашениях 44

Боброва О.

Статья посвящена основным инструментам, используемым прокурорами при устранении нарушений законодательства в сфере реализации прав участников концессионных соглашений за счёт применения мер судебного принуждения в арбитражном судопроизводстве.

Эволюция российской прокуратуры: путь длиной в 300 лет 60

О. Капинус

В этом году исполняется 300 лет российской прокуратуре. Автор посвятил свою статью рассмотрению главных исторических этапов становления прокуратуры Российской Федерации как уникального государственно-правового института.

История международных отношений и внешней политики

На пути к краху...
К 30-летию со дня распада Советского Союза 75

С. Лавренов

В статье рассматриваются основные тенденции развития советского общества в период очередного этапа перестройки (1988–1990 гг.), связанного с реализацией экономической самостоятельности государственных предприятий и отменой монополии на внешнюю торговлю, что сопровождалось транзитом политической системы, проведением Съезда народных депутатов и оформлением легальной политической оппозиции в лице Межрегиональной депутатской группы. В контексте либерализации внешней политики СССР в восточноевропейских социалистических странах произошла смена политического режима.

Сербское войско Краины в начале 1995 г. Организация, планирование, боевые возможности	94
К. Новакович, А. Радич, В. Соколов	
Авторы анализируют положение Сербского войска Краины весной 1995 г. и рассматривают такие аспекты, как укомплектованность, финансирование, проблемы в войсках. В работе дана характеристика военной стратегии Сербской Краины. На основе анализа архивных документов о тяжёлом вооружении СВК проведена оценка объективности и реализуемости военной стратегии.	
Некролог	104
Содержание на английском языке / Contents in English	106
Список статей, опубликованных в журнале в 2021 г.	109

Уважаемые читатели!

В соответствии с распоряжением Минобрнауки России от 28 декабря 2018 г. № 90-р научно-аналитический журнал «Обозреватель–Observer» включён в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёной степени кандидата наук, на соискание учёной степени доктора наук.

Председатель Совета учредителей

К. Ф. ЗАТУЛИН

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

Редакционная коллегия:

ШТОЛЬ В. В. – главный редактор, доктор политических наук, профессор

ЕГОРОВ В. Г. – шеф-редактор, доктор экономических наук, доктор исторических наук, профессор;

ЕРЕМЕНКО И. Н. – заместитель главного редактора, кандидат технических наук;

АБАШИДЗЕ А. Х. – доктор юридических наук, профессор; **ВОРОБЬЕВ С. В.** – доктор исторических наук, профессор; **ГРИШАЕВА Л. Е.** – доктор исторических наук, профессор; **ГРОМЫКО А. А.** – доктор политических наук, член-корреспондент РАН;

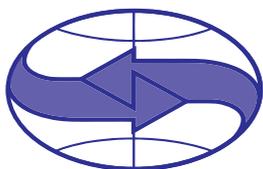
ГУСЬКОВА Е. Ю. – доктор исторических наук, профессор;

ЗАДОХИН А. Г. – доктор политических наук, профессор; **КАРТАШКИН В. А.** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ; **ЛУЗЯНИН С. Г.** – доктор исторических наук, профессор;

МАТВЕЕВ О. В. – доктор исторических наук, профессор; **ОРЛОВ А. А.** – кандидат исторических наук;

ПАВЛОВ Е. Я. – доктор юридических наук, профессор; **ПЛЯЙС Я. А.** – доктор исторических наук, доктор политических наук, профессор; **ПОДБЕРЁЗКИН А.И.** – доктор исторических наук, профессор;

ПОНОМАРЕВА Е. Г. – доктор политических наук, профессор; **ЦЫГАНКОВ П. А.** – доктор философских наук, профессор.



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ
OBSERVER

© Институт стран СНГ

Международные НКО на территории стран Центральной Азии

Валентина КОМЛЕВА

Зарубежные некоммерческие организации (НКО) в последние годы играют важную, но не всегда однозначную роль в развитии внутривнутриполитической ситуации и внешнеполитических ориентиров стран [1]. Поэтому их исследование приобретает всё большую актуальность и способствует пониманию и прогнозированию динамики гражданского сектора. Интересно, в частности, проследить и сравнить направления и форматы работы российских и зарубежных НКО на территории стран Центральной Азии (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Туркменистан, Республика Узбекистан).

Некоммерческие организации – это организации, созданные физическими и (или) юридическими лицами на основе общности их интересов для реализации духовных или иных нематериальных потребностей в интересах своих членов и (или) всего общества, для которых извлечение прибыли не является основной целью деятельности, а полученная прибыль не распределяется между членами, учредителями и должностными лицами.

Подобные организации называются в разных странах по-разному: НКО, НПО (неправительственные организации), ННО (неправительственные не-

КОМЛЕВА Валентина Вячеславовна – доктор социологических наук, заместитель директора по научной работе (Национальный исследовательский институт развития коммуникаций), заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества РАНХиГС при Президенте РФ. E-mail: komleva@nicrus.ru

Ключевые слова: НКО, Центральная Азия, Рассотрудничество, Фонд Сороса, Русский мир, Фонд Горчакова.

¹ Боброва О. В., Подберёзкин А. И., Подберёзкина О. А. Негосударственные институты развития – силовые средства политики // Обозреватель–Observer. 2021. № 9.

коммерческие организации). Название, принятое в стране, закреплено в государственных законах и отражает специфику понимания статуса организации (например, непредпринимательскими организациями, просто общественными организациями и др.).

В работе используется понятие НКО (принятое в России) как условно обобщающее название организаций подобного рода в других странах.

В число рассматриваемых организаций вошли:

- наиболее часто встречающиеся формы НКО (общественные объединения (движения), фонды, учреждения), ведущие непосредственную деятельность с целевыми группами по заявленным НКО направлениям;

- НКО-платформы – НКО, организующие информационную, правовую поддержку, консультирование, фандрайзинг, взаимодействие НКО с заинтересованными сторонами внутри стран и в зарубежных странах;

- *GONGO (Government-Organized (или Operated) Non-Governmental Organization* – государством организованные негосударственные организации), номинально неправительственные общественные объединения, созданные по инициативе и (или) при участии властей и работающие на интересы государства.

В основе выводов и рекомендаций лежат данные, полученные из нормативных правовых актов стран и официальных открытых источников информации, размещённых в Интернете.

Следует отметить, что существуют риски достаточности и достоверности информации из-за отсутствия в ряде стран открытого доступа к статистике регистрирующих органов, отчётам о деятельности НКО (в том числе к финансовым отчётам), а также отсутствие сайтов НКО и иной информации в интернет-ресурсах (например, такая ситуация характерна для Туркмении).

Правовая среда для иностранных НКО в странах Центральной Азии

В странах Центральной Азии (ЦА) деятельность НКО регулируется Конституцией страны, Гражданским кодексом и почти во всех государствах специальными законами о негосударственных некоммерческих организациях, общественных фондах, общественных объединениях, благотворительности, грантах и др. В ряде стран (Туркмения) нет специального закона о негосударственных некоммерческих организациях.

Сравнения правовой среды деятельности НКО в странах ЦА показывают, что наиболее либеральный

правовой режим в отношении иностранных НКО сложился в Киргизии, где действуют десятки крупных международных НКО и НКО отдельных зарубежных стран, а также российские НКО (хотя они представлены в меньшем спектре направлений работы). Своими НКО представлены в Киргизии практически все крупные геополитические игроки и страны, претендующие на лидерские позиции в регионе (в их числе Турция), а также Япония, Южная Корея. Попытки навести порядок и усилить государственный контроль за дея-

тельностью НКО (примерно с 2014 г.) потерпели неудачу и встретили протест со стороны части гражданского общества, связанного с иностранными НКО.

Либеральные правовые режимы деятельности НКО создают условия для множественности иностранных НКО на территории страны (в виде представительств, филиалов, программ и проектов, доступных для граждан и организаций). В таких странах, как правило, существует консультативный орган из представителей международных организаций, который разрабатывает предложения и стратегии развития гражданского общества, координирует деятельность НКО и взаимодействует с государственными институтами (нередко создаёт с ними разные рабочие органы и реализует совместные программы).

Например, Координационный совет партнёров по развитию Кыргызской Республики.

В либеральных правовых режимах сформирован пул НКО, технологически и мотивационно подготовленных для противодействия любым попыткам государства установить контроль за деятельностью (отчётностью) НКО, ввести ограничительные меры в отношении иностранного присутствия и финансирования.

Например, несколько неудачных попыток в парламенте Киргизии провести реформы законодательства в отношении НКО и достаточно негативный фон таких реформ в Казахстане.

Кроме того, в таких типах правовых режимов НКО часть государственных служащих (и (или) их родственников) в той или иной форме и

в разной степени связана с крупными иностранными НКО. Госслужащие как минимум проходят программы обучения, разработанные и профинансированные иностранными организациями, и как максимум участвуют в учреждении НКО. В этой связи часть из них, находящихся в точках принятия решений, заинтересованы в сохранении иностранных НКО на территории страны.

Правовое регулирование иностранных НКО касается и российских участников. Российские учредители НКО в странах ЦА, входящих в СНГ и ЕАЭС, имеют некоторые преференции при регистрации (это касается только облегчённого документооборота по сравнению с другими иностранными участниками).

Весьма специфические условия деятельности НКО сложились в **Туркмении**, где установлен сильный контроль за деятельностью всех НКО, и особенно иностранных НКО и НКО с иностранным участием и (или) иностранным финансированием. Но это не значит, что в страну не поступает иностранное финансирование, которое поступает по многим программам ООН, от международных организаций и правительств зарубежных стран.

Так, на ресурсе общественных организаций в Туркмении в разделе «Доноры» указаны: Представительство ООН в Туркмении (www.tm.undp.org, tm.one.un.org); *TİKA – Turkish Cooperation and Coordination Agency* (tika.gov.tr); USAID – агентство США по международному развитию (<https://www.usaid.gov/turkmenistan>); Центр ОБСЕ в Ашхабаде (<http://www.osce.org/ru/ashgabat>); ЮНИСЕФ (<https://www.unicef.org/turkmenistan/>); Международная организация по миграции (<http://www.iomtkm.org/>).

Кроме того, на ресурсе в качестве доноров/партнёров указаны посольства США, Германии, Великобритании, Франции и др. [2].

Агентство США по международному развитию (*USAID*) начало свою деятельность в Туркмении в 1992 г. и нацелено на развитие социальных услуг, расширение доступа к информации, развитие рыночной экономики и сельского хозяйства. *USAID* тесно сотрудничает с министерствами, государственными организациями, частными компаниями и местными сообществами с целью создания рабочих мест, повышения доходов, повышения профессиональной квалификации и улучшения управления ресурсами [3].

В Туркмении *USAID* продвигает Стратегию правительства США в Центральной Азии, которая:

- «поддерживает и укрепляет суверенитет и независимость стран Центральной Азии, индивидуально и в группе;

- поощряет региональные связи между Центральной Азией и Афганистаном;

- продвигает верховенство закона и уважение прав человека;

- улучшает климат для инвестиций в США, чтобы способствовать большей региональной стабильности и процветанию» [4].

Международный центр некоммерческого права (*ICNL*) оказывает техническую помощь представите-

лям гражданского общества и правительства, повышает потенциал местных партнёров и правовую грамотность организаций гражданского общества [5].

Турецкое агентство сотрудничества и координации (*TİKA*) ориентировано на создание общественной структуры тюркских республик, поддержку тюркской идентичности, проекты, связанные с историей (поиск могилы султана Алпарслана и строительство мавзолея, восстановление гробницы сахабов – сподвижников пророка Мухаммеда), проект защиты туркменских лошадей и др.

Российская Федерация представлена в Туркмении слабо [6].

Наиболее известен Координационный совет организаций соотечественников, проживающих в Туркмении, однако у этой организации нет сайта, поэтому получить информацию о его направлениях деятельности из первоисточников не представляется возможным.

Бенефициарами Российской Федерации являются некоторые общественные организации: Центр поддержки инвалидов Туркменистана (*Türkmenistanyň "Maýyplary Goldamak Merkezi"*), общественная организация «Босфор».

Переговоры по предоставлению юридическим и физическим лицам Туркмении различной иностранной безвозмездной помощи осуществляется через Министерство

² NGO Turkmenistan // URL: <https://ngo-turkmenistan.org>

³ Обзор программ USAID // Посольство США в Туркменистане // URL: <https://tm.usembassy.gov/ru/embassy-ru/ashgabat-ru/sections-offices-ru/usaaid-ru/usaaid-program-turkmenistan-ru/>

⁴ Туркменистан // USAID // URL: <https://www.usaid.gov/turkmenistan>

⁵ Евразийская программа // ICNL // URL: <https://www.icnl.org/our-work/eurasia-program>

⁶ Российские организации в Туркменистане // КонсулМир // URL: <https://konsulmir.com/rossijskie-organizacii-v-turkmenistane/>

иностранных дел Туркменистана. На МИД возложена обязанность обеспечить принятие обращений зарубежных государств, международных организаций, финансовых учреждений, иностранных компаний и фондов, общественных объединений и религиозных организаций, физических лиц, связанных с предоставлением министерствам и отраслевым ведомствам страны, общественным объединениям, религиозным группам и религиозным организациям, а также другим юридическим и физическим лицам проектов и программ безвозмездной иностранной технической, финансовой, гуманитарной помощи, а также грантов.

МИД отправляет полученные обращения уполномоченным государственным органам, курирующим отдельные сферы, предприятия и организации для определения необходимости всех видов предоставляемой иностранной помощи, а также указанным в них юридическим и физическим лицам. Уполномоченные государственные органы изучают их на соответствие законодательству и через МИД информируют соответствующие государственные органы, осуществляющие регистрацию (Министерство юстиции), о своём заключении

о необходимости всех видов выдаваемой иностранной помощи.

Регистрации подлежит иностранная помощь в любом виде, включая денежные средства, товары и услуги, независимо от размера или стоимости.

Государственный контроль и государственное участие в определении иностранных партнёров для НКО отмечаются не только в Туркмении, но и в других странах ЦА. Это менее жёсткий контроль, но всё же он есть.

В **Узбекистане** и **Таджикистане** иностранное финансирование гражданского сектора не отрицается, но находится под пристальным вниманием государства, которое, как и Туркмении, является бенефициаром международных организаций не только по линии ООН, но и правительственных структур зарубежных стран, международных НКО.

В **Республике Казахстан** с 2019 г. меняется законодательство в сторону усиления учёта и контроля за иностранными инвестициями в НКО и международными НКО. Эти изменения встретили неодобрение части НКО, но всё же были приняты.

Источники финансирования НКО

Финансирование НКО стран ЦА может осуществляться как из внутренних страновых источников, так и из внешних (иностраных). Наименее распространёнными источниками доходов НКО в ЦА являются членские взносы и личные вложения. Наиболее распространёнными – государственный заказ (гранты) и помощь иностранных доноров. С разной степенью интенсивности,

с разной степенью разборчивости в иностранных донорах и разными способами, но все страны ЦА получают иностранные инвестиции в сектор НКО.

Весьма интересный документ – практическое руководство в помощь некоммерческим организациям Фонда поддержки гражданского общества, в котором представлен ряд моделей финансирования (табл.).

Модели финансирования НКО, предложенные Фондом поддержки гражданского общества Германского общества по международному сотрудничеству [7]

Модели	Постановка и реализация целей	Обеспечение организации	Действия по отношению к бенефициарам	Устойчивость организации
Модель 1 Прямое проектное финансирование	Реализуются краткосрочные цели, часто не совпадающие с миссией и направлениями деятельности НКО	Прямые гранты под проекты нерегулярные, от случая к случаю, без привязки к направлениям деятельности организации	Целевая группа выбирается «под заказ» донора на короткий срок проекта, оказывается «брошенной» после его завершения	Неустойчивое
Модель 2 Исполнительная организация	Цели организации сориентированы на цели финансирующих доноров, собственная постановка целей не важна	Разные виды грантовой и безвозмездной помощи, в основном с привязкой к перспективным целям деятельности организации	Целевая группа обозначена, но её выбор не зависит от воли самой организации, а скорее от внешнего заказчика	Устойчивость зависит от внешних причин (например, от срока действия мандата донора на территории)
Модель 3 Поставщик платных услуг	Реализуются заявленные цели в рамках собственных задач организации	НКО самостоятельно организует дополнительные «побочные» действия для привлечения средств в организацию	Целевая группа есть, но услуги могут оказываться без определения потребностей данной группы, а с учётом небольших возможностей организации	Невысокая устойчивость
Модель 4 Мобилизация средств и адвокаты	Реализуются собственные цели в рамках заявленной миссии	НКО не только предоставляет услуги и направляет полученные средства в пользу бенефициаров и реализации миссии, но и организует деятельность партнёрских организаций для достижения целей	Целевая группа точно обозначена и действия проекта направлены на её поддержку	Средняя устойчивость
Модель 5 Социальное предпринимательство	В рамках собственных целей организуются специальные направления деятельности по привлечению средств	НКО осуществляет действия по организации собственного финансирования, опираясь на исследование рынка и определение потребностей	Целевая группа есть и НКО обеспечивает долгосрочное влияние на улучшение её положения	Достаточно высокая устойчивость

⁷ Практическое руководство в помощь некоммерческим организациям // URL: https://cso-central.asia/wp-content/uploads/2014/08/Handbook-for-Non-Profit-Organizations_GIZ_RU.pdf

НКО всех стран ЦА зависит от внешнего финансирования (чуть менее – НКО **Казахстана** (из-за возможности государственной поддержки НКО; в стране используется аббревиатура НПО), и **Туркмении** (из-за особого режима функционирования некоммерческого сектора).

В Национальном докладе «Гражданский сектор НПО Казахстана» содержится информация о структуре финансирования.

Среди источников финансирования некоммерческого сектора:

- государственный заказ составляет 29,3%;
- международные гранты 23,6%;
- спонсорская помощь 13,5%;
- частные пожертвования 12%;
- коммерческая деятельность/платные услуги 9,1%;
- государственные гранты 5,3%;
- личные вложения (учредители, руководители, члены) 2,9%;
- членские взносы 2,4%;
- тендеры (госзакупки) 1,9% [8].

В сравнении с другими республиками наиболее мягкий режим в отношении иностранного финансирования установлен в **Киргизии**. В 2019 г. не требовалось согласования получения или предоставления иностранной помощи с органами государственной власти и не содержалось законодательно закреплённой процедуры регистрации выдачи/получения иностранной помощи.

Вне зависимости от степени жёсткости правового режима иностранные доноры имеют возможность вхождения в любую страну Центральной Азии. При сильном

госрегулировании используется модель «государство – бенефициар», а акценты в деятельности смещаются с развития открытого гражданского общества и защиты прав и свобод на решение социально-значимых проблем страны.

Финансирование для решения таких задач поступает по линии:

- всемирной продовольственной программы (ВВП);
- Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ);
- программе по окружающей среде Организации по промышленному развитию (ЮНИДО);
- Всемирной организации интеллектуальной собственности Управления Верховного комиссара ООН по вопросам беженцев (УВКБ ООН);
- Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО);
- Международного валютного фонда (МВФ);
- Всемирного банка (ВБ);
- Европейского банка развития и реконструкции (ЕБРР);
- Исламского Банка развития (ИБР);
- Азиатского банка развития (АБР).

Надо признать, что многие из этих проектов помогают странам решать важнейшие проблемы.

Финансирование поступает и от правительственных структур зарубежных стран, международных фондов, по разным европейским программам и др.

Наиболее активно в регионе Центральной Азии представлены: Международная организация по миграции; Агентство США по международному развитию (*USAID*); ОБСЕ, представительство Европейского союза; представительство Министерства международного развития Великобритании (*DFID*); Министерство иностранных дел Нидерландов; Гер-

⁸ Национальный доклад «Гражданский сектор НПО Казахстана» // URL: [Natsionalnyj-doklad_2019.pdf](https://natsionalnyj-doklad_2019.pdf) (decenta.kz)

манское общество по международному сотрудничеству (GIZ); Посольство Швейцарии; Сеть развития Ага Хана; Турецкое управление по сотрудничеству и развитию при аппарате премьер-министра Республики Турция (TIKA); Фонд Сороса; институт «Открытое общество»; Национальный демократический институт (NDI, США), *Freedom House*; Фонд Евразии Центральной Азии; *United States Institute of Peace*; Фонд *Peace Nexus*; Инициатива прозрачности добывающих отраслей; *KfW* Германский банк развития по поручению *BMZ* (Федеральное министерство по экономическому сотрудничеству и развитию); Трастовый фонд сельскохозяйственной программы адаптации мелких земельных собственников; Саудовский фонд развития; многосто-

ронный донорский целевой фонд *CASA-1000 (MDTF)*; программа малых грантов Глобального экологического фонда (ГЭФ); Центральноазиатская горная программа (*CAMP*); французская организация *Secours Catholique* («Католическая помощь»); голландская межцерковная организация по развитию сотрудничества *Stichting ICCO*; международный благотворительный фонд *Hivos* (Нидерланды); Фонд Ага Хана по экономическому развитию (*AKFED*); благотворительный фонд Великобритании *The Sigrid Rausing Trust*; Национальный фонд поддержки демократии США (*NED*), *JIA* бизнес-ассоциация (Япония); *The Japan Foundation*, *Japan International Cooperation Agency*, *Japan External Trade Organization (JETRO)*.

Направления, целевые группы и инструменты зарубежных НКО

Направления деятельности, целевые группы, инструменты работы российских и иных зарубежных НКО в Центральной Азии имеют общее и особенное.

К общему следует отнести работу с целевыми группами молодёжи и реализацию проектов и программ в сфере высшего образования.

Значительно важнее выделить отличительные особенности в работе российских и зарубежных организаций.

Российские НКО в подавляющем большинстве случаев сотрудничают с Фондом Горчакова, фондом «Русский мир», дружественными НКО соотечественников (работу с которыми координирует Всемирный конгресс соотечественников, Россотрудничество), молодёжными организациями и землячествами.

Целевые группы западных НКО (женщины, социально уязвимые категории граждан, дети, журналисты, учёные-политологи и социоло-

ги) не часто являются объектом внимания российских НКО.

Обобщая опыт работы НКО, можно отметить, что деятельность западных НКО построена по принципу полезности, российских – по принципу сохранения идентичности и продвижения русского языка и культуры.

Примерно по этому типу работают в ЦА турецкие организации, активизирующие проблему тюркской идентичности и формирования единого тюркского мира.

«Полезность» западных и прозападных НКО заключается в:

– выделении средств на программы и проекты (особенно стартап-проекты) для решения жизненно важных проблем (борьба с бедностью, обеспечение водой, противодействие насилию в семьях, защита прав женщин, развитие фермерства, образование детей-инвалидов, уменьшение цифрового разрыва между социальными группами и территориями и т. п.);

– развитию социально и профессионально значимых навыков и умений, с помощью которых люди могут повысить свой социальный статус, получить возможность стабильного заработка и работы, почувствовать свою принадлежность к решению общественно-значимых проблем, войти в круг значимых и влиятельных людей (бесплатные программы обучения предпринимателей, молодых журналистов, юристов, общественных лидеров, совместные проекты с учёными, курсы формирования IT-навыков и др.);

– поддержке категорий граждан, чьи интересы и проблемы часто находятся на периферии государственного и общественного мнения (проекты для разного рода меньшинств, в том числе этнических, тяжело больных, инвалидов и пр.).

Для примера приведём программы Фонда Сорос-Кыргызстан:

1. Программа «Общественное здравоохранение» (поддержка идей, направленных на обеспечение равных прав уязвимых маргинализированных групп населения на услуги общественного здравоохранения).

2. Образовательная программа, направленная на создание условий для улучшения доступа к образованию для детей со специальными образовательными потребностями и из социально уязвимых слоёв, а также содействие продвижению норм и инструментов управления поликультурной и полиэтничной образовательной средой в целях усиления роли школы как центра консолидации общества.

3. Правовая программа ставит целью реформу системы уголовного судопроизводства, отвечающей международным стандартам в области защиты прав человека, улучшение системы предоставления гарантированной государством юридической помощи и эффективное документирование, расследование фактов применения пыток и жестокого обращения.

4. Программа «Гражданское участие» направлена на усиление гражданского участия для устойчивого городского развития и вовлечение граждан в построение конструктивного диалога власти и общества.

5. Программа «Развитие СМИ» направлена на развитие журналистики, совершенствование законодательства, защиту свободы слова улучшение доступа к данным, разработку инструментов анализа данных и т. д. Также поддерживает независимые средства массовой информации за счёт расширения новых форматов журналистики, свободное информационное пространство в Киргизии посредством предоставления юридических консультаций для журналистов, внесудебного разрешения споров, защиты интересов СМИ в судах, мониторинг законодательства в области СМИ, инициатива по реформированию медиа-законодательства.

Следует признать, что российские международные НКО, ведущие свою деятельность за рубежом, и российские институты, поддерживающие инфраструктуру дружественных НКО в зарубежных странах, не осуществляют подобную деятельность на системной, регулярной основе. Не часто встречаются российские НКО, поддерживающие стартап-проекты в странах ЦА. Но Россия во многом компенсирует этот пробел социальными программами в рамках СНГ, ЕАЭС, ШОС, взаимовыгодными проектами в рамках этих объединений и регулирует отношения с политическими элитами, используя инструменты обеспечения коллективной безопасности.

Отдельно необходимо отметить формирование структуры информационных каналов и поддержку проектов гражданской журналистики.

Россия хорошо представлена в информационном поле ЦА своими каналами ТВ, активно работает ИА

Sputnik, *RT*, сформированы странные каналы в *Telegram*. Несомненно, это компенсирует недостатки работы НКО на поле неформальной гражданской журналистики. Но следует поддерживать и развивать неформальные дружественные каналы коммуникации в форматах альтернативной журналистики. Такие форматы активно поддерживают и развивают в ЦА европейские страны и США.

Состояние и структура «третьего сектора» стран ЦА является объектом регулярного мониторинга международных НКО, в частности, получающих финансы из США. Представительства таких институтов или национальные НКО, финансируемые такими институтами, действуют почти во всех странах ЦА (кроме Туркмении). Следует признать высокое качество части таких исследований.

В России подобные качественные и доступные отчёты и обзоры публикует Российский совет по международным делам (РСМД). Но считаем важным формирование пула дружественных экспертов внутри стран ЦА (а не внутри России), что и делают западные НКО.

Целесообразно поддерживать исследования в самой стране, чтобы рекомендации исходили от внутри-странового экспертного сообщества.

Так, например, было подготовлено учебное пособие «Законодательство Республики Таджикистан об общественных организациях» (Фонд Евразии Центральной Азии – Таджикистан) или учебник для вузов по возвратной миграции (Международная организация по миграции (МОМ) финансировала (при поддержке Госдепартамента США) написание учебника, а отделение МОМ в ЦА организовало обучение преподавателей и госслужащих, как пользоваться этим учебником).

Кроме того, западные НКО финансируют работу так называемых *think tanks* в странах ЦА (даже Туркмения является объектом таких центров). В российском случае российские НКО сами претендуют на такие *think tanks* для ЦА.

Научная общественность в условиях тесных взаимодействий с иностранными НКО выступает сторонником их деятельности на территории страны и публикует научно аргументированные экспертные мнения как по поводу актуальных процессов и событий в регионе, так и по вопросам истории. Российские НКО в сегменте научных исследований представлены редко, и трудно назвать их значимые проекты. Компенсируется этот недостаток связи учёных по линии межвузовского сотрудничества, национальных академий наук и РАН и возможностью для учёных из некоторых стран участвовать в российских грантах РФФИ и РГНФ. Но эти связи и проекты малочисленны и редко ориентированы на сугубо прикладные исследования, которые можно было бы довести до широкой общественности.

В социально-гуманитарной отрасли науки стран ЦА наметилась явная поляризация научного сообщества: часть ориентирована на Россию, часть – на США и европейские страны, часть – на Турцию, часть – на Китай. Научный интерес и возможности заработка на совместных проектах определяют мотивацию участия.

России целесообразно диверсифицировать научную политику в отношении грантов для совместных исследований с зарубежными учёными и передать часть таких грантов в распоряжение НКО.

Среди форм сотрудничества с международными НКО нередко используется формат конкурсов.

Так, значительная часть проектов, предоставляемых для НКО Узбекистана (в стране используется аббревиатура ННО) международными организациями, представлены как конкурсы, курируемые органами власти.

Например, Комитетом по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при кабинете министров Республики Узбекистан. На сайте данного комитета представлен перечень партнёров: ассоциация «Авиценна – Франция»; Государственный комитет Азербайджана по работе с диаспорой; Британо-узбекское общество; Всеитайская ассоциация по содействию дружбе; Общество дружбы Греция – Узбекистан; Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге; Китайское общество дружбы со странами Центральной Азии; Китайское народное

общество дружбы с границей; Общество дружбы Азербайджан – Узбекистан; польско-узбекское общество дружбы *Przyjazn – Dustlik*; Немецко-узбекское общество (г. Бонн); Таджикское общество дружбы и культурных связей с зарубежными странами; Ассамблея народа Казахстана; Федерация дружбы с народами России и СНГ (Болгария); Федеральное агентство по делам национальностей Российской Федерации; Чешско-узбекское общество друзей; Шанхайская народная ассоциация дружбы с границей; Индийско-узбекский форум дружбы и экономики; Корейско-узбекская ассоциация провинции Дегу; Общество Египет – Узбекистан; Китайское народное общество дружбы; Ассоциация дружбы Фукуока – Узбекистан; Ассоциация дружбы Вьетнам – Узбекистан» [9].

Формат конкурсов используют и российские международные НКО (Фонд Горчакова) в рамках международного молодёжного форума «Евразия *Global*» в сентябре 2020 г. проводил конкурс проектов [10].

Некоторые особенности российских и западных технологий

Отличительная особенность зарубежного подхода – работа с целевыми группами не масштабными, но многочисленными формами с максимально возможным охватом всей территории страны.

Россия в большинстве случаев опирается на соотечественников, тяготеет к масштабным формам работы (форумы, конгрессы, конференции и т. п.) и реализует немного целевых программ.

Зарубежный подход отличается программами научения (формирования знаний, умений и навыков), что рассматривается многими гражданами как возможность найти работу, сделать карьеру, стать знаменитым (актуально для молодёжи).

Российский подход ориентирован на установление коммуникации (научной, гражданской и иной). При этом за счёт малых, но множественных форм работы зарубежные НКО

⁹ Контакты с партнёрами // Комитет по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете министров Республики Узбекистан. 2015 // URL: <https://interkomitet.uz/o-komitete/kontakty-s-partnjorami/#1519481179421-2f4e4e56-5197>

¹⁰ Фонд Горчакова поддержит лучшие проекты от Марокко до Узбекистана // URL: <https://gorchakovfund.ru/news/fond-gorchakova-podderzhit-luchshie-proekty-ot-marokko-do-uzbekistana/>

формируют устойчивые сети отношений и коммуникации на основе объединяющего начала (решения общей проблемы, идентификации с себе подобными, мотивации достижения др.).

НКО, получающие зарубежную поддержку, в итоге формируются в сети и создают плотную инфраструктуру в какой-либо проблематике. Наглядным примером кооперации не связанных на первый взгляд зарубежных институтов и НКО являются проекты, направленные на развитие гражданского общества и прозрачности выборов, на исследования гендерных проблем и положение молодёжи, поддержку наиболее уязвимых слоёв населения (женщины, дети, инвалиды), защиту природных ресурсов.

Как пример, приведём два проекта кооперации НКО не только внутри каждой страны, но и в регионе. Финансирует проекты *USAID*. Это проект «Партнёрство для инноваций» (2016–2020 гг., участники: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Азербайджан) и медиапрограмма для стран Центральной Азии *MEDIA CAMP*

С учётом выше сказанного целесообразно модернизировать инфраструктуру российских НКО, способных работать в зарубежных странах по новым направлениям, ориентируясь на социальные и экономические (а не только на культурные) потребности интересующих целевых групп, на проектный подход и потребности общества стран ЦА.

Рекомендуется установить систему мониторинга деятельности НКО на постсоветском пространстве и публиковать отчёты (в настоящее время такой мониторинг, весьма ангажированный, ведут европейские и американские институты). Следует определить единый центр мониторинга, финансирования и коммуникаций с НКО на постсоветском пространстве.

Государство может возложить эти функции на некоммерческую структуру и организовать взаимодействие с ней по типу *GONGO* и (или) привлечь к финансированию корпорации и крупный бизнес, заинтересованный в благоприятных условиях ведения своей деятельности на постсоветском пространстве.

(2018–2021 гг., участники: Казахстан, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан).

Среди дружественных России НКО кооперационной сетью (с определённой долей натяжки) можно назвать НКО, работающие с соотечественниками.

Россия, в отличие от США, *не организует работу НКО*, направленных на установление (изменение) мирового и (или) регионального порядка, продвижение политических ценностей, и НКО, поддерживающих статус России как регионально-мирового лидера.

НКО, поддерживаемые Россией, имеют *ограниченное присутствие* (в некоторых странах отсутствуют) в информационной сфере, гражданской журналистике, сфере публичной политической экспертизы и в ряде целевых групп (женщины, социально уязвимые группы, молодёжь, учёные), общественная активность которых используется западными политическими интересантами для установления своего влияния. Россия практически не использует технологии международного нетворкинга и международной мобильности.

С точки зрения аудитории российских НКО целесообразно расширить идентификационное пространство и вовлечь в него кроме соотечественников и новые социально активные группы: молодых женщин, журналистов, политологов, социологов.

В вопросе продвижения русского языка и культуры пора перейти к прагматичной модели и, подчёркивая полезность и явные конкурентные преимущества лиц, знающих русский язык и культуру, усилить интерес к русскоязычному информационному пространству и русскоязычному научно-образовательному сегменту.

Очевидно, что недостаточно развивать межстрановые связи только на исторических основаниях идентификации, важны и футурологические (связанные с перспективами отношений с Россией) основания.

Библиография • References

Боброва О. В., Подберёзкин А. И., Подберёзкина О. А. Негосударственные институты развития – силовые средства политики // *Обозреватель–Observer*. 2021. № 9. С. 5–33.

[*Bobrova O. V., Podberyožkin A. I., Podberyožkina O. A.* Negosudarstvennye instituty razvitiya – silovye sredstva politiki // *Obozrevatel'–Observer*. 2021. № 9. S. 5–33]

Евразийская программа // ICNL // URL: <https://www.icnl.org/our-work/eurasia-program>

[*EvrAzijskaya programma* // ICNL // URL: <https://www.icnl.org/our-work/eurasia-program>]

Контакты с партнёрами // Комитет по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете министров Республики Узбекистан. 2015 // URL: <https://interkomitet.uz/o-komitete/kontakty-s-partnjorami/#1519481179421-2f4e4e56-5197>

[*Kontakty s partnyorami* // Komitet po mezhnacional'ny'm otnosheniyam i družhestvennym svyazyam s zarubezhnyimi stranami pri Kabinete ministrov Respubliki Uzbekistan. 2015 // URL: <https://interkomitet.uz/o-komitete/kontakty-s-partnjorami/#1519481179421-2f4e4e56-5197>]

Национальный доклад «Гражданский сектор НПО Казахстана» // URL: [Natsionalnyj-doklad_2019.pdf](#) (decenta.kz)

[*Nacional'nyj doklad «Grazhdanskij sektor NPO Kazahstana»* // URL: [Natsionalnyj-doklad_2019.pdf](#) (decenta.kz)]

Обзор программ USAID // Посольство США в Туркменистане // URL: <https://tm.usembassy.gov/ru/embassy-ru/ashgabat-ru/sections-offices-ru/usaid-ru/usaid-program-turkmenistan-ru/>

[*Obzor programm USAID* // Posol'stvo SSHA v Turkmenistane // URL: <https://tm.usembassy.gov/ru/embassy-ru/ashgabat-ru/sections-offices-ru/usaid-ru/usaid-program-turkmenistan-ru/>]

Практическое руководство в помощь некоммерческим организациям // URL: https://cso-central.asia/wp-content/uploads/2014/08/Handbook-for-Non-Profit-Organizations_GIZ_RU.pdf

[*Prakticheskoe rukovodstvo v pomoshch' nekommercheskim organizacijam* // URL: https://cso-central.asia/wp-content/uploads/2014/08/Handbook-for-Non-Profit-Organizations_GIZ_RU.pdf]

Российские организации в Туркменистане // КонсулМир // URL: <https://konsulmir.com/rossijskie-organizacii-v-turkmenistane/>

[Rossijskie organizacii v Turkmenistane // KonsulMir // URL: <https://konsulmir.com/rossijskie-organizacii-v-turkmenistane/>]

Туркменистан // USAID // URL: <https://www.usaid.gov/turkmenistan>

[Turkmenistan // USAID // URL: <https://www.usaid.gov/turkmenistan>]

Фонд Горчакова поддержит лучшие проекты от Марокко до Узбекистана // URL: <https://gorchakovfund.ru/news/fond-gorchakova-podderzhit-luchshie-proekty-ot-marokko-do-uzbekistana/>

[Fond Gorchakova podderzhit luchshie proekty ot Marokko do Uzbekistana // URL: <https://gorchakovfund.ru/news/fond-gorchakova-podderzhit-luchshie-proekty-ot-marokko-do-uzbekistana/>]

NGO Turkmenistan // URL: <https://ngo-turkmenistan.org>

Статья поступила в редакцию 28 ноября 2021 г.

Россия и Белоруссия: через призму интеграционного объединения

Марк ЯДРИХИНСКИЙ

Отношения России и Белоруссии в период 1991–1999 гг.

После распада СССР Россия попыталась сохранить контроль над постсоветским пространством, создав 8 декабря 1991 г. региональную организацию – Союз Независимых Государств (СНГ) и подписав ряд соглашений в последующие годы, большая часть которых не была выполнена. Белоруссия, как и другие республики, начала отходить от сотрудничества с Москвой, пытаясь переориентироваться на западные страны.

Кроме того, из-за прозападного вектора российской внешней политики начала 90-х годов Россия была обеспокоена тем, что активное политическое участие в ближнем зарубежье поставит под угрозу её кон-

такты с Западом. Поэтому отношения с постсоветскими странами, и Белоруссией в частности, занимали второстепенное место во внешнеполитических приоритетах Москвы.

Тем не менее отношения Москвы с Минском в 90-е годы оставались наиболее развитыми по сравнению с другими постсоветскими государствами. Более того, именно с Белоруссии Россия попыталась начать реинтеграцию. После подписания в феврале 1995 г. Договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве с Минском президент Б. Н. Ельцин заявил: «Это создало основу для подписания договора и других документов о более глубокой интеграции наших двух стран. Среди всех стран

ЯДРИХИНСКИЙ Марк Дмитриевич – внештатный сотрудник Института стран СНГ. E-mail: MarkYadrichinskiy@yandex.ru

Ключевые слова: Россия, Белоруссия, интеграция, ЕАЭС, Союзное государство.

СНГ Белоруссия обладает наибольшими правами на такие отношения благодаря своему географическому положению, контактам с Россией, нашей дружбе и прогрессу реформ».

Официально интеграционный процесс начался 2 апреля 1996 г. с образования Содружества России и Белоруссии, а ровно через год Содружество было преобразовано в Союз Белоруссии и России. 25 декабря 1998 г., после длительного застоя в отношениях, президенты двух стран подписали декларацию о

дальнейшем объединении. Кульминацией интеграции стало создание 8 декабря 1999 г. Союзного государства России и Белоруссии [1].

Однако экономическая слабость обеих стран и то, что в своей внешнеполитической деятельности они больше внимания уделяли отношениям с Западом, тормозили реинтеграцию Москвы и Минска, поэтому попытки интенсифицировать экономическое и политическое взаимодействие двух сторон оставались декларациями о намерениях.

Отношения России и Белоруссии с 2000 г.

К концу 90-х годов Россия испытала разочарование в своей внешнеполитической ориентации, нацеленной на приоритетное налаживание отношений с западными странами. Несмотря на большие ожидания, к России относились не как к равной стороне, а как к проигравшей в холодной войне, игнорируя её национальные интересы.

Расширение НАТО на Восток воспринималось как распространение политического и военного влияния Запада. Россия оказалась в тяжёлом положении. С одной стороны, она столкнулась с распадом большого геополитического блока, который совсем недавно контролировала, а с другой – чувствовалось, что НАТО пытается изолировать её от Европы и «цивилизованного мира», отбирая части бывшей территории.

Неспособность Запада учесть интересы Москвы подтолкнула Кремль к попыткам восстановления своих

позиций в ближнем зарубежье. Предполагалось, что эта цель может быть достигнута путём реинтеграции постсоветского пространства.

Таким образом, при президенте В. В. Путине Россия кардинально изменила политику по отношению к ближнему зарубежью, нацеливаясь на максимально возможную реинтеграцию.

Белоруссия явилась идеальной страной для начала данного процесса.

Первоначально межгосударственные отношения стран не изменились, хотя Белоруссия оставалась важнейшим геополитическим союзником на западном фланге. Членство Минска в региональных организациях под руководством Москвы, таких как СНГ, ОДКБ, ЕЭП, ЕврАзЭС и Таможенный союз, имело и имеет для России большое значение. В. В. Путин инициировал новый этап интеграции с Белоруссией, т. е. конкрет-

¹ История интеграции России и Белоруссии в рамках Союзного государства // URL: <https://tass.ru/info/6890804>

ные шаги по формированию Союзного государства.

Хотя в договоре 1999 г. было сказано, что два независимых государства объединятся в единое Союзное государство, но модель объединения не была определена.

Во время первого срока президентства В. В. Путина было предпринято несколько попыток решить этот вопрос, однако в 2002 г. произошёл перелом в интеграции двух стран. Во время встречи в Санкт-Петербурге (11 июня 2002 г.) президента Белоруссии А. Г. Лукашенко и президента ВВ. В. Путина российский президент заявил, что Россия в отношении с Белоруссией должна «отделить мух от котлет» [2].

Затем на пресс-конференции в Кремле (24 июня 2002 г.), когда его спросили о Союзном государстве, президент России выразил своё глубокое недовольство состоянием взаимоотношений и подверг критике договор 1999 г. 14 августа 2002 г. на встрече с А. Г. Лукашенко В. В. Путин предложил две модели Союзного государства [3]:

– *первый*, по определению российского президента, был «самым прямым и самым конкретным» – создание единого федеративного государства. Соответственно, Белорус-

сия должна была войти в состав России как субъект Федерации или как шесть отдельных областей;

– *второй вариант* подразумевал постепенный процесс унификации во всех сферах двух стран, как и в Европейском союзе.

В результате реальная политическая интеграция фактически остановилась, так как Белоруссия не была готова пожертвовать своим суверенитетом.

В результате, если первое пребывание Путина в должности президента (2000–2004 гг.) характеризовалось несколькими попытками инициировать конкретные интеграционные шаги, то следующие президентские и премьерские сроки можно охарактеризовать как период разочарования, практической остановки политической интеграции и роста конфронтации, сопровождавшейся газовыми, нефтяными и продуктовыми конфликтами, при этом в военно-стратегическом плане, как и в сфере экономики, продолжалось тесное сотрудничество.

Прагматическая идеология российского президента и политика «экономической эффективности» во внешних отношениях повлияли на динамику взаимоотношений Москвы и Минска.

Экономический аспект российско-белорусских отношений

Торгово-экономическое сотрудничество двух стран развивается, и экономические взаимосвязи между

ними остаются крепкими. Особенно это касается Белоруссии: на Россию приходится около половины общего

² Прощай, союзная Россия // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/337889>

³ Путин фактически предложил Белоруссии войти в состав России // URL: <https://www.svoboda.org/a/24190894.html>

товарооборота страны, в том числе 55,8–50,2% импорта (2019–2020 гг.)
41–45% экспорта (2019–2020 гг.) и (табл. 1).

Таблица 1

Внешнеторговый оборот России с Белоруссией [4]

млн долл.

Показатели	По годам:						
	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Оборот внешней торговли, всего	60 168	56 952	51 148	63 475	72 348	74 432	61 946
Оборот внешней торговли с Россией	28 035	27 541	26 255	32 497	35 605	35 605	29 667
Экспорт Белоруссии в Россию	9954	10 398	10 948	12 898	12 986	12 986	13 157
Импорт Белоруссии из России	18 081	17 143	15 307	19 599	22 619	22 619	16 510
Сальдо торговли Белоруссия – Россия	-8127	-6745	-4359	-6701	-9633	-9633	-3353

Белоруссия экспортирует в Россию прежде всего продовольственные товары и сельхозсырьё (32–33%); машины и оборудование (почти 30%); значительную долю белорусского экспорта составляет продукция химпрома (14%); металлы и изделия из них (7,4%); текстиль и изделия из него (6,6%) (табл. 2).

Российский экспорт в Белоруссию почти наполовину (45%) состоит из минерального сырья (в первую очередь нефть и газ); металлы составляют 11%; на машины и оборудование приходится лишь порядка 19% экспорта (табл. 3).

В целом российский экспорт в Белоруссию по большей части сырьевой, тогда как белорусский в значительной степени состоит из товаров высокого передела.

Интеграция в ЕАЭС положительно повлияла на структуру российского экспорта в Белоруссию: доля машин и оборудования выросла за 2015–2019 гг. с 14,5 до 19%, в абсолютном выражении с 2,5 млрд долл. до 4,1 млрд; в полтора раза вырос экспорт

⁴ Сборник Беларусь и Россия. М., 2018. С. 155 // URL: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_12968/

продукции сельского хозяйства. Важность торговли Белоруссии с Россией трудно переоценить: на Россию при-

ходится 91% продовольственного, 75% машиностроительного и 60–70% транспортного экспорта Минска.

Таблица 2

Экспорт основных товарных групп из Белоруссии в Россию [4, 5, 6]

млн долл.

Номенклатура товаров	По годам:						
	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Продовольственные товары, сельхозсырьё	2690	3724,0	3749,2	4207,5	4150	4393,4	4211,5
Минеральные продукты	123,3	539,1	294,9	353,6	269,9	246,8	306,9
Продукты химической промышленности, каучук	1297,6	1329,4	1454	1719,5	1762,8	1893,5	1586,9
Кожевенное сырьё, пушнина и изделия из них	30,8	22,1	35,5	47,1	50,7	38,8	39,1
Древесина и древесно-бумажные изделия	256,2	284,1	303,1	349,8	381,4	372,6	409,2
Текстиль и текстильные изделия, обувь	683,8	569,2	729,4	826,4	880,2	908,3	1001,1
Металлы и изделия из них	831,3	684,8	739,4	927,2	949,9	1013,1	940
Машины, оборудование и транспортные средства	3256,9	2549,8	3007,4	3704,1	3781,2	4038	3672,3
Другие товары	783,7	695,9	635,1	762,5	760,4	781,3	990
Всего	9953,6	10398,4	10948	12897,7	12986,5	13685,8	13685,8

⁵ Сборник Беларусь и Россия. М., 2020. С. 144 // URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18910/

⁶ Торговый оборот – 2020: пятьдесят на пятьдесят. Почти половина внешнеторгового оборота приходится на Россию // URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/torgovyj-oborot---2020-50-na-50>

Экспорт основных товарных групп из России в Белоруссию [6, 7, 8]

млн долл.

Номенклатура товаров	По годам:						
	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Продовольственные товары, сельхозсырьё	684,5	928,6	915,8	1081,6	1316,2	1465,6	1405,9
Минеральные продукты	10543,3	9244,5	7425,7	9704,3	11094,2	9782,2	6269,4
Продукты химической промышленности, каучук	1645,8	1620,4	1659,6	2076,6	2351,5	2359,3	2063,7
Кожевенное сырьё, пушнина и изделия из них	45,4	49,9	57,5	56,7	53,7	47,6	41,6
Древесина и древесно-бумажные изделия	344,5	314,1	321,7	377	423,9	429,8	404
Текстиль и текстильные изделия, обувь	314,7	322,7	372,1	359,9	381,8	446,8	466,9
Металлы и изделия из них	2400,1	1575,8	1595,7	2330,6	2623,8	2468,8	2136,6
Машины, оборудование и транспортные средства	1716,2	2497,9	2290,2	2976,1	3726,4	4115,4	2817,9
Другие товары	386,1	589,3	668,5	636,3	647,9	900,9	904
Всего	18080,6	17143,2	15306,8	19599,1	22619,4	22016,4	16510

По итогам 2020 г. товарооборот между двумя странами сократился на 17,3% – до 29,6 млрд долл., при этом

белорусский экспорт сократился лишь на 4%, тогда как импорт из России сократился на четверть [7]. Глав-

⁷ Об итогах внешней торговли Беларуси с Россией в 2020 году // Посольство республики Беларусь в Российской Федерации // URL: https://russia.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade/

⁸ Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Внешняя торговля // URL: <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>

ной причиной такой разницы оказалось снижение мировых цен на энергоносители, являющиеся главным предметом российского экспорта.

Интересно отметить, что с 1995 г. доля России во внешнеторговом обороте республики составляет примерно одинаковую долю, порядка 50% [8].

Динамика товарооборота между Россией и Белоруссией зависит как от мировой конъюнктуры, когда падение мировых цен на нефть влечёт сокращение в денежных показателях российского экспорта (который наполовину является сырьевым), так и от динамики экономики сторон: экономическая рецессия в России отрицательно влияет и на белорусскую экономику, которая сильно связана с российской.

Однако за годы экономического взаимодействия были не только успехи, но и конфликты, связанные с расхождением интересов и попытками (в первую очередь белорусской стороны) получить режим наибольшего благоприятствования, в частности, в газовой и продовольственной сферах.

В 2000-е годы основным камнем преткновения в газовых спорах между Россией и Белоруссией был местный газовый монополист, компания «Белтрансгаз», контролирующая газораспределительную систему Белоруссии.

«Газпром» (апрель 2002 г.) договорился с белорусами о покупке 50% акций «Белтрансгаза» за 600 млн долл. в обмен на поставки газа по льготным (значительно меньше рыночных) ценам, однако белорусская сторона вскоре неожиданно отказалась от договора, выставив цену покупки в 5 млрд долл. Тогда «Газпром» изменил цены поставки газа в страну на рыночные.

В феврале 2004 г. наступила кульминация конфликта: Россия временно остановила поставки газа в Белоруссию, официально из-за газовых долгов, а на деле – это попытка радикально решить вопрос с «Белтрансгазом».

Все стороны согласились с тем, что оценку «Белтрансгаза» будет проводить независимый аудитор, Минск выплатил долг и поставки газа были возобновлены.

Решить вопрос с белорусской газотранспортной инфраструктурой России удалось в 2007 г.: была установлена новая цена на российский газ – 100 долл. за тысячу кубов, а 50% акций «Белтрансгаза» были оценены в 2,5 млрд долл., которые «Газпром» и приобрёл.

В скором времени российский газовый монополист скупил оставшиеся акции белорусского газового монополиста.

Однако решение вопроса с белорусской газотранспортной системой не смогло предотвратить дальнейшие газовые конфликты: в основном они начинались из-за недовольства Минска ценой российского газа.

Например, в 2017 г. Минск ввёл безвизовый режим в отношении 80 стран, включая страны ЕС и США, которые проводили антироссийскую санкционную политику и граждане которых через белорусскую границу могли беспрепятственно попадать в Россию из-за отсутствия границ между странами. Это опять было связано с ценами на газ, которые А. Г. Лукашенко считает слишком высокими, хотя он сам подписал контракт с «Газпромом» и обязался платить именно эти «несправедливые» цены.

Белорусский президент оперировал к договорённостям Евразийского союза по единому энергетическому рынку с общими ценами. Но проблема в том, что Лукашенко «забыл» о том, что единый энергетический рынок должен начать работать не ранее 2025 г., до этого времени вопросы с ценой должны решаться с «Газпромом».

По сути, белорусский президент уклонился от исполнения договоров. В ответ Россия сократила

поставки нефти в Белоруссию. Конфликт длился несколько месяцев, но белорусский президент добился своего, получив 20%-ную скидку от «Газпрома», и кроме того, Белоруссия получила кредитов на 1,6 млрд долл. [9].

13 июля 2021 г. стало известно, что цена за поставляемый российский газ в Белоруссию в 2022 г. останется на уровне 2021 г. (128,5 долл. за 1 тыс. куб. м).

Таким образом, начиная с 2018 г. и вплоть до конца 2022 г., т. е. на протяжении пяти лет, цена за поставляемый Россией газ для Белоруссии остаётся фиксированной (на уровне 127–129 долларов за 1 тыс. куб. м), что на фоне роста стоимости поставок в Европу является крупной дипломатической победой Лукашенко. Также Россия пообещала компенсировать потери Белоруссии от налогового маневра Москвы в нефтяной отрасли за счёт кредитной поддержки.

Сельскохозяйственные конфликты, периодически происходившие в нулевые годы, тоже были связаны с конфликтами во внешнеполитических вопросах и участии в интеграционных объединениях.

Масштабный конфликт, связанный с российским продовольственным эмбарго продукции ЕС 2014 г., произошёл из-за того, что Белоруссия под видом поставок своей продукции занималась реэкспортом санкционной продукции из ЕС.

В ответ был восстановлен таможенный досмотр белорусской сельхозпродукции с российской стороны.

В феврале 2018 г. разразилась «молочная война» России и Белоруссии, когда Россельхознадзор запретил поставку на российский рынок значительной части белорусской молочной продукции из-за выявленных нарушений стандартов.

С 6 июня 2018 г. был введён запрет на поставку всей сухой молочной продукции и прочей продукции, упаковываемой в тару объёмом более 2,5 л.

Конфликт дошёл до такой степени, что Минск обратился в Европейскую экономическую комиссию (ЕЭК), которая признала российские меры неправомерными (январь 2019 г.).

Россия пыталась отменить это решение и продолжала эмбарго в отношении Белоруссии. Наконец в апреле 2019 г. на заседании Евразийского межправительственного совета стороны всё же договорились: Россия отказалась от тотального запрета импорта молочной продукции, заменив эту меру временным запретом поставок только для отдельных белорусских предприятий; последние должны пройти тщательную проверку и избавиться от выявленных нарушений, т. е. санкции перешли от секторальных (запрет продукции всей отрасли) на уровень отдельных предприятий.

Таким образом, из анализа происходящих экономических конфликтов между Россией и Белоруссией и их решениями можно сделать вывод, что экономическое взаимодействие между сторонами не определяется принципами «игры с нулевой суммой», а является взаимовыгодным для обеих сторон.

Россия также является главным инвестором в белорусскую экономику: на её долю приходится от 40 до 50% всех ПИИ в реальный сектор.

Стоит отметить падение как относительной доли России в общем объёме ПИИ (с 45 до 39%), так и абсолютное (с 3,26 млрд долл. до 2,86 млрд) за период 2016–2019 гг. В 2020 г. уровень инвестиций несколько возрос, и доля в России в общем объёме привлечённых Белоруссией инвестиций выросла до 41,4%.

⁹ Россия пошла навстречу Белоруссии в газовом споре // URL: <https://expert.ru/2017/04/17/belorusiya/>

На данный момент в свободных экономических зонах (СЭЗ) Белоруссии реализуется около 50 производственных проектов с российским участием, общее же количество российско-белорусских совместных предприятий по состоянию на 1 января 2021 г. составляет более 2315 (35,6% от всех организаций с иностранными инвестициями на территории Белоруссии), включая 1130 совместных предприятий и 1176 предприятий

со 100%-ным российским капиталом [8].

Стоит отметить, что белорусские компании стали чаще инвестировать средства в российскую экономику, нежели чем 4–5 лет назад: в общем объеме белорусских ПИИ в иностранные экономики доля инвестиций в Россию за последние пять лет выросла с 51 до 62% всех инвестиций, в абсолютных числах они выросли почти на 1 млрд долл., что свидетельствует о росте экономической интеграции (табл. 4, 5).

Таблица 4

Динамика поступлений прямых иностранных инвестиций в реальный сектор экономики Белоруссии (для 2020 г. все инвестиции, включая портфельные и прочие) [10, 11]

млн долл.

Показатели	По годам:						
	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Всего поступило ПИИ	10 358	7241,4	6928,6	7634,2	8537,1	7233	8680,2
Поступлено ПИИ из России	5035	3264,7	3526	2849	2962	2864,7	3593,6

Таблица 5

Динамика поступлений инвестиций в иностранные экономики [8, 10]

млн долл.

Показатели	По годам:						
	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Всего поступило инвестиций в страны мира	6086,7	5141,2	3889	5547,4	6064,7	5761,5	4862,1
Поступило инвестиций в Россию	2178,7	2618,4	2183,1	3709,7	4134,4	3566,5	3127,9

¹⁰ Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза. Евразийская экономическая комиссия. С. 19–20 // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/SiteAssets/брошюра%20рус%20OK%20NEW.pdf

¹¹ Договор между РФ и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/

По оценкам, более 60% промышленных предприятий Белоруссии осуществляют кооперацию с российскими промышленниками [10].

Кооперация заключается в:

- закупке материалов и полуфабрикатов (37,2%);
- поставке произведённой продукции на российские предприятия (26,7%);
- переработке поставленного российского сырья (10,5%).

Стоит отметить, что за последние годы идёт рост промышленной кооперации между российскими и белорусскими компаниями.

Оценочно на начало 2021 г. доля сырья, материалов и комплектующих (т. е. промежуточных товаров) из России составляет 40–70% стоимости белорусских промышленных товаров [8].

Примером масштабной промышленной кооперации может служить ОАО «БелАЗ», который объединён с российскими и другими белорусскими предприятиями в общую производственную цепочку, включающую более 200 организаций и 170 тыс. работников.

Таким образом, экономическое взаимодействие между Россией и Белоруссией является важным для обеих сторон.

Российские поставки обеспечивают промышленность и сельское хозяйство Белоруссии необходимыми материалами и сырьём по льготным ценам,

что позволяет удешевить производство и сделать его более эффективным.

Российская экономика является основным потребителем промышленной и сельскохозяйственной продукции Белоруссии, что обеспечивает Минск гарантированным рынком сбыта и работой сотни тысяч белорусских рабочих.

Для России Белоруссия является поставщиком недорогого, но качественного промышленного оборудования и продуктов сельского хозяйства, а также играет транзитную роль для доставки значительных объёмов природного газа европейским потребителям, что приносит значительные финансовые средства.

На Россию приходится половина товарооборота Белоруссии и более 40% от иностранных инвестиций в белорусскую экономику. Несмотря на то что торговля между странами периодически подвергается воздействию мировых кризисов, доля России в белорусской торговле на протяжении многих лет находится примерно на одном уровне. Из успехов за последние годы стоит отметить рост промышленной кооперации между предприятиями двух стран (белорусская промышленность в значительной степени уже неотделима от российской) и рост несырьевого экспорта России в Белоруссию.

Военно-политическое сотрудничество

Усилия России по включению Белоруссии в свою зону безопасности и превращению её в своего военного союзника в конечном итоге увенчались успехом. Минск при провозглашении независимости пытался стать «нейтральным» госу-

дарством, хотя уже был подписан комплексный пакет военных и экономических соглашений с Москвой (июль 1992 г.). В соответствии с этими соглашениями Россия взяла на себя обязательство по созданию единого военно-стратегического

пространства, но этого было недостаточно, чтобы нейтрализовать натиск Запада на Восток, что привело к присоединению Белоруссии к Договору о коллективной безопасности, и она официально стала военным союзником России.

В январе 1995 г. Россия и Белоруссия подписали соглашения о предоставлении белорусской территории для размещения российских военных баз на условиях долгосрочной аренды (РЛС «Волга» в Барановичах, которая входит в состав системы раннего предупреждения ракетного нападения, и 43-й узел связи ВМФ в Вилейках, обеспечивающий связь с атомным подводным флотом ВМФ России, несущим дежурство в Атлантическом, Тихом и Индийском океанах). Кроме того, было подписано соглашение о совместной обороне внешней границы (февраль 1995 г.).

В соответствии с Договором о Союзном государстве 1999 г. Белоруссия и Россия приняли решение проводить совместную оборонную и внешнюю политику, координировать мероприятия по наращиванию военного потенциала, развивать вооружённые силы сторон, совместно использовать военную инфраструктуру и осуществлять другие меры по обеспечению национальной обороны Союзного государства, а также сотрудничать по военным и пограничным вопросам [11].

С приходом В. В. Путина на пост президента резко возросло военное значение западного соседа. В российской Военной доктрине 2000 г.

приоритет отдавался Белоруссии и было указано, что Россия реализует «совместную с Республикой Белоруссия оборонную политику, координирует с ней деятельность в области военного строительства, развития вооружённых сил государств – участников Союзного государства, использования военной инфраструктуры, принимает другие меры по поддержанию обороноспособности Союзного государства» [12].

Стратегическое значение Белоруссии повысилось в XXI в. в свете международных событий:

– *во-первых*, наблюдалось увеличение американской военной активности на постсоветском пространстве начиная с 11 сентября 2001 г.;

– *во-вторых*, Прибалтика вступила в НАТО (март 2004 г.), тем самым меняя статус-кво в регионе;

– *в-третьих*, в июле 2004 г. начались переговоры между США и новыми членами альянса – Чехией, Венгрией и Польшей – о возможности развёртывания американской системы ПРО в одной из этих стран;

– *в-четвёртых*, на российском влиянии в странах СНГ негативно сказались «цветные революции» на постсоветском пространстве, организованные и профинансированные Западом [13].

Россия продолжила укреплять военно-интеграционное сотрудничество с Белоруссией, к которому относятся:

– ежегодные заседания Совместной коллегии Министерств обороны Белоруссии и России;

¹² Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 об утверждении Военной доктрины Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15386>

¹³ Штоль В. В. Новая парадигма НАТО в эпоху глобализации. М.: Научная книга, 2003.

– совместное материально-техническое обеспечение региональной группы войск Вооружённых сил России и Белоруссии;

– проведение совместных военных учений и поставки российского вооружения в Белоруссию.

Поэтому с точки зрения российской национальной безопасности Минск остаётся ключевым геостратегическим и военным союзником на западном фланге и служит платформой для раннего предупреждения о возможном ракетном нападении, а военное сотрудничество в рамках Союзного государства в какой-то мере нивелирует угрозу НАТО.

Начиная с конца 2013 г. украинский кризис, вызванный Евромайданом, возвращением Крыма в состав России (март 2014 г.) и войной в Донбассе привёл к резкому возрастанию международной напряжённости между Россией и Западом, обусловленной претензиями во вмешательство во внутриукраинские дела. Новая международная реальность нашла своё отражение в современных внешнеполитических документах Москвы.

В принятой в 2014 г. новой редакции Военной доктрины России на первом месте в списке внешних военных опасностей указана деятельность НАТО, в том числе мероприятия стран альянса, направленные на дестабилизацию положения в соседних с Российской Федерацией странах (в частности, на Украину) [4]. Обновлённая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждённая В. В. Путиным 2 июля 2021 г., отмечает, что

страны Запада, пытаясь сохранить свою международную гегемонию, всё чаще прибегают к силовым методам воздействия, навязывая международному сообществу свои правила и нормы [14].

Страны НАТО вновь оказались на первом месте в списке военных опасностей, оказывая всё увеличивающееся военное давление на Россию, расширяя и укрепляя свою военную инфраструктуру у российских границ, проводя разведывательные мероприятия и развёртывая системы ПРО, что нарушает ракетно-ядерный баланс сил. Также были отмечены попытки недружественных стран повлиять на российское общество, устроить «цветную революцию».

В новых геополитических условиях роль Белоруссии в обеспечении национальной безопасности России резко возросла. В современных основополагающих российских внешнеполитических документах указывается на необходимость углубления сотрудничества с Минском в рамках Евразийского союза и Союзного государства (СГ), включая координацию деятельности в развитии национальных вооружённых сил и общую военную политику в рамках Военной доктрины СГ. Также постулируется необходимость укрепления братских связей между русскими и белорусскими народами. Наконец, в новой Стратегии безопасности Россия обязывается оказывать помощь и поддержку странам-союзникам в укреплении их обороноспособности и ликвидации

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

внешнего вмешательства в их внутренние дела, что гарантирует безопасность Минску от дальнейших попыток «цветных революций».

Стоит отметить, что разногласия, имеющие в своей основе политические вопросы, в основном экономические, никогда не достигали такого накала, чтобы привести к кардинальной смене взаимоотношений между Минском и Москвой вплоть до полного разрыва, наоборот, возникающие конфликты в скором времени приводили к очередному сплочению двух стран перед лицом угрозы со стороны Запада.

Примерами такого рода являются события, связанные с протестами в Белоруссии, начавшимися в августе 2020 г., из-за предположительно сфальсифицированных президентских выборов. А. Лукашенко в протестах видел иностранное вмешательство.

Кульминацией российско-белорусской напряжённости стали события 29 июля, когда под Минском были задержаны 33 россиянина, якобы входивших в состав ЧВК «Вагнер» и которые должны были спровоцировать массовые беспорядки в белорусской столице. Эти задержания вызвали резкую реакцию Москвы, в результате белорусской стороне были предоставлены доказательства невиновности россиян, которые оказались жертвой провокации со стороны Украины. Белорусское руководство и лично А. Лукашенко приняли объяснения и отпустили российских граждан 14 августа, отметив, что никаких планов их выдачи Украине у белорусской стороны никогда не было.

Отношения между двумя странами быстро нормализовались, и сто-

роны договорились о взаимной политической и экономической поддержке.

Президент В. В. Путин 27 августа 2020 г. заявил, что по просьбе белорусского президента в России сформирован резерв из сотрудников правоохранительных органов, который, в случае просьбы, окажет помощь своим белорусским коллегам, а 3 сентября 2020 г. премьер-министр М. В. Мишустин на встрече с президентом Белоруссии А. Г. Лукашенко и премьер-министром Р. А. Головченко обсудил вопросы экономического и политического характера, в частности, по усилению интеграции между странами. В результате многомесячных переговоров российской и белорусской сторонам удалось согласовать «дорожные карты» по углублению интеграции между странами во всех сферах, названные официально «союзными программами», о чём на пресс-конференции 9 сентября 2021 г. заявили российский и белорусский президенты [15]. Хотя вопросы политической интеграции были отложены на неопределённый срок, но принятие самих программ явилось большим шагом в направлении усиления интеграционного взаимодействия.

А. Г. Лукашенко оказал внешнеполитическую поддержку России в нашумевшем деле о якобы отравлении российскими спецслужбами оппозиционного политика А. Навального. В частности, белорусский президент сообщил российскому премьеру о имеющемся в его распоряжении перехвате разговора двух высокопоставленных служащих НАТО, нахо-

¹⁵ Пресс-конференция по итогам российско-белорусских переговоров // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66648>

дящихся в Варшаве и Берлине, в котором шла речь о фальсификации отравления Навального [16]. 4 сен-

тября 2020 г. материалы этого разговора были переданы российской стороне.

Почему Белоруссия важна для России?

В целом, несмотря на наличие многочисленных проблем, отношения с Белоруссией остаются стратегически важным, делая Минск главным союзником Москвы. Стоит отметить несколько причин этого.

Во-первых, союз Белоруссии и России позволил последней восстановить контроль над западной частью советской границы. Использование инфраструктуры постсоветских республик стабилизирует ситуацию и даёт Москве время для укрепления своих границ. Такое возвращение России в «Европу» влияет не только на стратегический баланс на континенте в целом, но и на её позиции в СНГ.

Во-вторых, интеграция двух стран воспринимается Кремлём как центростремительная сила. Полная бесполезность СНГ как интеграционной платформы подтолкнула Россию к поиску других механизмов, которые позволили бы ей предотвратить дезинтеграционные тенденции на постсоветском пространстве.

В-третьих, интеграция с Белоруссией приносит большую экономическую пользу России. Географическое положение страны позволяет Москве безопасно, недорого и быстро продавать свои энергоносители (нефть и газ) своим европейским клиентам, используя развитую белорусскую транзитную инфраструктуру. Белорусская промышленность тоже представляет интерес для крупных российских компаний.

Значение Минска тем более велико, что НАТО создала на западных российских границах «санитарный» кордон из лимитрофных стран ЦВЕ и Прибалтики, направленный против России. Белоруссия является единственным исключением в этой цепочке от Балтики до Чёрного моря. Кроме того, Минск облегчает доступ России в её калининградский анклав и решает проблемы связи и снабжения этого региона.

Именно все эти факты делают для России отношения с Белоруссией стратегически важными.

Библиография • References

Договор между РФ и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/

[Dogovor mezhdru RF i Respublikoj Belarus' ot 8 dekabrya 1999 g. «O sozdanii Soyuznogo gosudarstva» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/]

¹⁶ Лукашенко назвал утверждения об отравлении Навального фальсификацией // URL: <https://ria.ru/20200903/navalnyy-1576676642.html>

- История интеграции России и Белоруссии в рамках Союзного государства // URL: <https://tass.ru/info/6890804>
- [Istoriya integracii Rossii i Belorussii v ramkah Soyuznogo gosudarstva // URL: <https://tass.ru/info/6890804>]
- Лукашенко назвал утверждения об отравлении Навального фальсификацией // URL: <https://ria.ru/20200903/navalny-1576676642.html>
- [Lukashenko nazval utverzheniya ob otravlenii Naval'nogo fal'sifikaciej // URL: <https://ria.ru/20200903/navalny-1576676642.html>]
- Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Внешняя торговля // URL: <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>
- [Nacional'nyj statisticheskij komitet Respubliki Belarus'. Vneshnyaya trgovlya // URL: <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/>]
- Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Иностранные инвестиции // URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/inostrannye-investitsii/>
- [Nacional'nyj statisticheskij komitet Respubliki Belarus'. Inostrannye investicii // URL: <https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/inostrannye-investitsii/>]
- Об итогах внешней торговли Беларуси с Россией в 2020 году // Посольство республики Беларусь в Российской Федерации // URL: https://russia.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade/
- [Ob itogah vneshnej trgovli Belarusi s Rossiej v 2020 godu // Posol'stvo respubliki Belarus' v Rossijskoj Federacii // URL: https://russia.mfa.gov.by/ru/bilateral_relations/trade/]
- Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза. Евразийская экономическая комиссия // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/SiteAssets/брошюра%20рус%20ОК%20NEW.pdf
- [Osnovnye napravleniya promyshlennogo sotrudnichestva v ramkah Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza. Evrazijskaya ekonomicheskaya komissiya // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/SiteAssets/broshyura%20rus%20OK%20NEW.pdf]
- Пресс-конференция по итогам российско-белорусских переговоров // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66648>
- [Press-konferenciya po itogam rossijsko-belorusskih peregovorov // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66648>]
- Прощай, союзная Россия // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/337889>
- [Proshchaj, soyuznaya Rossiya // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/337889>]
- Путин фактически предложил Белоруссии войти в состав России // URL: <https://www.svoboda.org/a/24190894.html>
- [Putin fakticheski predlozhl Belorussii voiti v sostav Rossii // URL: <https://www.svoboda.org/a/24190894.html>]
- Россия пошла навстречу Белоруссии в газовом споре // URL: <https://expert.ru/2017/04/17/belorussiya/>
- [Rossiya poshla navstrechu Belorussii v gazovom spore // URL: <https://expert.ru/2017/04/17/belorussiya/>]

- Сборник Беларусь и Россия. М., 2018. // URL: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_12968/
- [Sbornik Belarus' i Rossiya. M., 2018. // URL: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_12968/]
- Сборник Беларусь и Россия. М., 2020. // URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18910/
- [Sbornik Belarus' i Rossiya. M., 2020. // URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18910/]
- Статистический ежегодник Республики Беларусь. Минск, 2020. // URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18023/
- [Statisticheskij ezhegodnik Respubliki Belarus'. Minsk, 2020. // URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation/index_18023/]
- Торговый оборот – 2020: пятьдесят на пятьдесят. Почти половина внешнеторгового оборота приходится на Россию // URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/torgovj-oborot---2020-50-na-50>
- [Torgovj oborot – 2020: pyat'desyat na pyat'desyat. Pochti polovina vneshnetorgovogo oborota prihoditsya na Rossiyu // URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/torgovj-oborot---2020-50-na-50>]
- Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>
- [Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 2 iyulya 2021 g. № 400 «O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>]
- Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 об утверждении Военной доктрины Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15386>
- [Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21 aprelya 2000 g. № 706 ob utver-zhdenii Voennoj doktriny Rossijskoj Federacii // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/15386>]
- Штоль В. В.* Новая парадигма НАТО в эпоху глобализации. М.: Научная книга, 2003. –176 с.
- [*Shtol' V. V.* Novaya paradigma NATO v epohu globalizacii. M.: Nauchnaya kniga, 2003. –176 s.]

Статья поступила в редакцию 29 сентября 2021 г.

Роль идентичности во внешней политике Турции

(на Южном Кавказе и в Центральной Азии)

Башаран АЙАР

Начиная с 90-х годов XX в. роль идентичности во внешней политике Турции и её проявление в Центральной Азии и на Южном Кавказе изменялась. В первый период (1991–2002 гг.) Турция в основном идентифицировала себя как европейская страна с характеристиками, которые стали бы образцом для стран со схожими религиозными и этническими особенностями. Такая идентификация выражалась в Центральной Азии и на Южном Кавказе формулировкой «Турция как старший брат», что могло бы связать новые независимые тюркские государства с западным миром.

В последующий период (2002–2011 гг.) новая политическая элита Турции следовала более активной и независимой внешней политике. Центрально-азиатские и южнокавказские страны в рамках нового подхода Анкары продолжали занимать значительное место. Однако появились и другие регионы (Африка, Латинская Америка и Восточная Азия). Этот период завершился, когда началась «арабская весна».

В 2011–2016 гг. Турция столкнулась с региональными вызовами. Хотя сотрудничество с государствами Центральной Азии и Южного Кавказа продолжалось, но в центре внимания Турции были события на Ближнем Востоке.

После 2016 г. Турция вела более самостоятельную и националистическую внешнюю политику, что было вызвано недоверием к западным партнёрам и неустойчивыми отношениями с соседями. При этом правящая элита пыталась найти общее понимание с региональными державами, особенно с Россией. Поэтому нынешняя позиция правительства представляет собой

АЙАР Башаран – аспирант кафедры востоковедения МГИМО(У) МИД России. SPIN-код: 3197-9591, E-mail: basaranayar@gmail.com

Ключевые слова: Турция, Южный Кавказ, Центральная Азия.

стремление к сохранению хрупкого равновесия, требующего «националистических» побед для электората во внутренней политике без провоцирования региональных держав.

Последний период характеризуется частым использованием инструментов жёсткой власти, прагматичным сотрудничеством с региональными игроками и попытками ограничить влияние западных стран на Турцию.

Турецкая внешняя политика во время холодной войны

Традиционная турецкая внешняя политика имела два основных принципа: прозападную позицию и защиту статус-кво [1].

Этот подход включал в себя:

- стремление ко всё большей интеграции с Западом;
- отстаивание статус-кво, установленного Лозаннским договором;
- использование возникающих возможностей для получения преимуществ (например, Конвенция Монтрё о восстановлении турецкого суверенитета в Черноморских проливах).

По мнению основателей Турецкой Республики, мир был разделён между правящими (западными державами) и субъектами (их колониями). Решение проблемы безопасности страны они видели в том, чтобы стать одной

из правящих стран [2]. Поэтому реализовывалась программа реформации, направленная на превращение Турции в европейское государство. Прозападный подход усилился после Второй мировой войны, поскольку Анкара видела угрозу со стороны Советского Союза, ей казалось, что СССР стремится превратить Турцию в государство-сателлит социалистического лагеря. Реакцией на эту угрозу было стремление Турции стать членом капиталистического блока и придать себе вес в глазах западного мира. Частью этого решения было создание многопартийной системы и участие в Корейской войне на стороне США. Самоидентификация во внешней политике выражалась в антикоммунистическом дискурсе.

«Модельная страна» (1991–2002 гг.)

После окончания холодной войны Анкара рассматривала интеграцию с Европой как оптимальный путь для усиления роли страны в международных отношениях. Этот период характеризуется самоиден-

тификацией как «модельной» европейской страны, которая будет действовать в качестве моста, соединяющего тюркские и мусульманские страны с Западом. Когда Турция вступила в Таможенный союз ЕС,

¹ *Oran B.* Turkish foreign policy, 1919–2006. Salt Lake City: University of Utah Press, 2010.

² *Bilgin P.* Securing Turkey through western-oriented foreign policy // *New Perspectives on Turkey*. 2009. № 40.

экономический аспект этой идеи усилился [3].

«Модельная страна» – это местный турецкий проект, а также термин, использовавшийся тогда на международном уровне. Согласно иранскому политологу Мехди Санаи, турецкая модель была одним из трёх вариантов, которым центральноазиатские страны могли следовать наряду с исламской республиканской моделью Ирана и коммунистической моделью прошлого [4, с. 146]. Именно поэтому для западных стран турецкая модель была средством противодействия влиянию Ирана [5]. Поэтому изначально европейские страны тоже поддерживали эту идею [6].

В этот период Анкара сосредоточилась на построении взаимоотношений в Центральной Азии и на Южном Кавказе через этническую идентичность с новыми независимыми тюркскими государствами. Лидеры Турции часто озвучивали идею «турецкого мира от Адриатического моря до Китайской стены». Основной причиной такой политики стала самоидентификация Турции как «модельной страны». Это было связано и с тем, что у Турции нет общей границы со странами Центральной Азии, и политика идентичности была стратегией, призванной компенсировать эту слабость [4, с. 145]. Но во второй половине 90-х годов эйфория в отношении развивающихся государств

региона и романтизированное и нереалистичное пантюркистское мировоззрение уступили более прагматичному подходу [6]. Это изменение политики было вызвано «возвращением» России в регион и решением западных государств взаимодействовать со странами Центральной Азии напрямую без посредничества Турции [4, с. 145].

Подписанные соглашения с новыми независимыми странами легли в основу политики Анкары в регионе при непосредственном участии созданных в этот период региональных организаций.

В 1992 г. президенты Турции, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Киргизии и Туркмении собрались на первый саммит тюркоязычных стран, но эта встреча не принесла каких-либо значимых политических результатов, оставшись лишь протокольным форумом.

По инициативе Турции в 1992 г. была создана Организация Черноморского экономического сотрудничества для решения вопросов причерноморских государств.

В 1993 г. центральноазиатские страны были приглашены в Организацию экономического сотрудничества, созданную Турцией, Ираном и Пакистаном.

В 1992 г. Анкара создала Турецкое агентство по сотрудничеству и координации (ТКА) для регулирования внешней помощи, оказываемой ею тюркским государствам. Действие ТКА включали

³ Kramer H. The EU – Turkey customs union: Economic integration amidst political turmoil // *Mediterranean Politics*. 1996. № 1.

⁴ Санаи М. Взаимоотношения Ирана и Центральной Азии: тенденции и перспективы. М.: Иранская библиотека, 2020. С. 146.

⁵ Wheeler T. Turkey's role and interests in Central Asia // *Safeworld Policy Brief*. 2013. P. 3.

⁶ Balci B., Liles T. Turkey's comeback to Central Asia // *Insight Turkey*. 2018. № 20.

в себя такие проекты, как обучение чиновников, экономическая помощь, культурные мероприятия и реставрация исторических мест. Эта орга-

низация сыграла важную роль в попытке Турции усилить своё влияние в Центральной Азии и на Южном Кавказе [7].

Центральная держава (2002–2011 гг.)

Партия справедливости и развития (ПСР), которая пришла к власти в 2002 г., вначале следовала программе демократизации и экономической либерализации, продолжив проевропейскую политику. Тем не менее лидеры ПСР считали, что Турция должна играть более активную роль и стать одной из центральных держав в мире. При этом новая правящая элита рассматривала Турцию не как часть западного мира, а как лидера своей собственной цивилизации [8].

Идеолог внешней политики партии Ахмет Давутоглу писал в своих книгах, что Турция не может ограничивать себя рамками традиционной внешней политики [9]. Он резко критиковал периферийную роль, которую Турция, по его мнению, играет в Европе и НАТО, и также утверждал, что эпоха национализма скоро подойдёт к концу и исламское единство будет достигнуто благодаря новому политическому проекту [10]. Это новое мышление исключало национализм и делало акцент на религиозных, культурных и истори-

ческих связях. Первоначально позиция Давутоглу была хорошо воспринята соседними странами, так как основывалась на «мягкой силе», экономическом партнёрстве и культурной дипломатии.

В этот период внешняя политика Турции в Центральной Азии и на Южном Кавказе стала более прагматичной, и Анкара не стремилась к лидерству в регионе [11]. В то же время торговля Турции со странами региона увеличилась в десять раз, а и доля в торговле Турции выросла в два раза [12]. Нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан позволил усилить энергетическое сотрудничество с Азербайджаном, повысить привлекательность проектов по подключению Турции к углеводородным ресурсам Центральной Азии.

В 2009 г. вместо бывшего саммита тюркоязычных стран был создан Тюркский совет, укрепивший предыдущий форма, была предпринята попытка смягчить отношения с Арменией с помощью так называемой футбольной дипломатии, но это не привело к результату из-за внутрен-

⁷ *Fidan H., Nurdun R.* Turkey's role in the global development assistance community: the case of TİKA // *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 2008. № 10.

⁸ *Bilgin P., Bilgiç A.* Turkey's New Foreign Policy toward Eurasia // *Eurasian Geography and Economics*. 2011. № 52. S. 173.

⁹ *Davutoğlu A.* *Stratejik derinlik*. İstanbul: Küre, 2001.

¹⁰ *Özkan B.* Turkey, Davutoglu and the Idea of Pan-Islamism // *Survival Global Politics and Strategy*. 2014. № 56. S. 121.

¹¹ *Oran B.* *Türk Dış Politikası*. İstanbul: İletişim, 2010. S. 468–469.

¹² TUIK // URL: <https://www.tuik.gov.tr>

него сопротивления высказанной идее, а также нежелания армянской общественности и недовольства азербайджанской стороны [13].

В рамках идентичности «центральной державы» Турция сосредоточилась на дистанцировании собственных интересов от западных союзников.

Например, Анкара раскритиковала американскую деятельность в регионе во время российско-грузинской войны 2008 г. [14].

Вместо того чтобы следовать политике США, она в 2008 г. разработала «Кавказскую платформу стабильности и сотрудничества», которая была положительно воспринята странами региона, но не была реализована [15]. Однако приоритетность постсоветского пространства

в турецкой дипломатии исчезла с новым подходом.

Институты, предназначенные для усиления влияния Турции в Центральной Азии и на Южном Кавказе, были модифицированы в соответствии с новой внешней политикой.

Например, офисы *ТКА* распространились по всему миру и стали главным инструментом «мягкой силы» на Ближнем Востоке, в Африке и на Балканах. Доля Центральной Азии и Южного Кавказа в проектах *ТКА* снизилась до 9% в 2008 г. [16]. Несмотря на то что уже установленные каналы связи Турции с Центральной Азией и Южным Кавказом были сохранены и расширены, акцент сместился в сторону других регионов. Так что постсоветское пространство стало лишь одним из векторов «проактивной» внешней политики ПСР.

Стремление лидерства на Ближнем Востоке (2011–2016 гг.)

Стратегия Давутоглу столкнулась со многими вызовами после распространения протестных движений в арабских странах. Турция глубоко втянулась в политические беспорядки региона, и это подорвало применение идей «мягкой силы» или «нулевых проблем с соседями». Создание военного правительства в Египте, разрушительная сирийская гражданская война и вызванный

ею миграционный кризис, кризис с Россией из-за сбитого турками российского истребителя над сирийской территорией показали пределы внешнеполитических возможностей Анкары. Разногласия с региональными и глобальными державами привели к изоляции во внешней политике. Политика Давутоглу, начавшаяся с лозунга «Ноль проблем с соседями», уступила ме-

¹³ https://www.bbc.com/russian/international/2009/10/091014_football_turkey_armenia

¹⁴ Коновалов И. Кавказская шахматная доска. М.: Издатель Воробьев, 2021. С. 156.

¹⁵ Fotiou E. “Caucasus Stability and Cooperation Platform”: What is at Stake for Regional Cooperation?. June 2009 // URL: https://www.files.ethz.ch/isn/104737/PB_16.pdf

¹⁶ TİKA 2008 Yıllık Faaliyet Raporu // Turkish Cooperation and Coordination Agency 2009 // URL: <https://www.tika.gov.tr/upload/2017/YAYINLAR/Faaliyet%20Raporları/2008/2008FAALIYET RAPORU.pdf>

сто новому лозунгу «Драгоценное одиночество» [17].

Несмотря на эти сложности, отношения Анкары с центральноазиатскими и южнокавказскими республиками сохранили положительную тенденцию. Продолжалась институционализация взаимосвязей.

Так, были созданы Советы стратегического сотрудничества высокого уровня с Киргизией (2011 г.), Казахстаном (2012 г.) и Грузией (2016 г.), а также новая трёхсторонняя платформа с Азербайджаном и Грузией (2012 г.) [18].

Турция также улучшила свои отношения с Узбекистаном и Туркменией – странами, у которых до этого были не совсем тёплые отношения с Анкарой. Президент Р. Эрдоган встретился с прези-

дентом Узбекистана И. Каримовым во время зимних Олимпийских игр в Сочи, и эта «оттепель» привела к первому за 13 лет визиту министра иностранных дел Турции в Ташкент.

Доля стран Центральной Азии и Южного Кавказа в турецкой внешней торговле достигла 2,28% от турецкого экспорта в 2014 г. и 5,45% от импорта [12].

Рост прекратился после российских экономических санкций, введённых в конце 2015 г. [12].

Эта ситуация финансово вредила также и странам Центральной Азии, поэтому государства региона приняли меры для разрешения спора Анкары с Москвой (например, президент Казахстана выступил посредником и передал Путину письмо от Эрдогана).

Прагматичное партнёрство (с 2016 г.)

Турция в 2016 г. вновь изменила свою внешнюю политику после отставки премьер-министра Давутоглу в мае и попытки госпереворота в июле. Внешними причинами переоценки внешней политики стали ситуация в Сирии, споры с США и ЕС и разногласия с Россией. Широко распространённое представление о США и европейских странах как о ненадёжных партнёрах, стоявших за попыткой переворота, также вызвало недоверие к Западу. Дипломатический подход Турции в этот период направлен на сотрудничество с региональными державами (особенно с Россией), использование «жёсткой силы» и апелляцию к на-

ционалистическим настроениям электората. В течение последних пяти лет Турция присоединилась к трёхстороннему Астанинскому процессу с Россией и Ираном для обсуждения разногласий в Сирии. Анкара непосредственно вовлечена в события в Сирии и Ираке, а также поддерживала Азербайджан в Нагорном Карабахе (осень 2020 г.).

После урегулирования «самолётного» кризиса Турция и Россия активизировали сотрудничество, устранив последствия санкций, в том числе и в рассматриваемых регионах. Значительно возросла торговля со странами региона, особенно с Азербайджаном. Торговля Турции со

¹⁷ Багджи Х. У Турции нет друзей, а есть интересы: что стоит за разворотом Эрдогана? 2016 // URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/u-turtsii-net-druzey-a-est-interesy/>

¹⁸ https://www.mfa.gov.tr/joint-communique-of-the-second-trilateral-meeting-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan_-georgia-and.en.mfa

странами Центральной Азии и Южного Кавказа вышла на уровни, превосходящие докризисный период, связанный с Су-24 [12].

Стремление к сотрудничеству не является односторонним – Россия тоже продемонстрировала свою готовность к нему, которое доказало свою эффективность благодаря Астанинскому процессу, совместному военному патрулированию в Сирии, покупке Турцией С-400, «Турецкому потоку» и, совсем недавно, совместному турецко-российскому наблюдательному пункту в Азербайджане [19]. Утверждается, что, согласившись на российско-турецкий пункт наблюдения, Москва легитимизировала роль Турции на Южном Кавказе [20]. Существует мнение среди аналитиков, что Россия является единственным мировым игроком, который ищет более тесного экономического и стратегического сотрудничества с Турцией без предварительных условий [21]. Поэтому можно предположить, что, в отличие от 90-х годов, Турция попытается усилить своё влияние в регионе при сохранении координации с Россией и другими региональными державами. При этом националистическая самоидентификация вызывает сложности, как это видно из кризиса с Ираном после войны в Карабахе [22].

Сегодня Центральная Азия и Южный Кавказ являются существенной частью внешней политики Турции. Граждане Турции, Грузии и Азербайджана могут путешествовать без загранпаспорта, а Туркмения – единственная страна региона, требующая визы от турецких граждан. Развитие отношений с региональными странами делают её привлекательной для этих стран.

Почти четверть регулярной миграции в Турцию в 2019 г. приходилась на страны Центральной Азии и Южного Кавказа [12].

Особенно возрастает миграция из Туркмении; Азербайджан вошёл в десятку крупнейших инвесторов в Турции; увеличиваются инвестиции и из других стран региона [23].

Роль турецких беспилотников в войне 2020 г. показывает, что новая внешняя политика может изменить статус-кво [24]. Расширение военного сотрудничества с Грузией и Казахстаном говорит о том, что эта тенденция может распространиться и на другие страны.

Однако стремясь к большему влиянию в регионе, Турция старается не провоцировать Россию, а продолжать с ней сотрудничество. Утвердилось, что двумя причинами, по которым отношения между Турцией и Россией не пострадали после азербайджано-армянской

¹⁹ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64384>

²⁰ Trenin D. Russia and Europe. 08 November 2021 // URL: <https://carnegie.ru/commentary/83905>

²¹ Riima İ., Çelikpala M. Russian and Turkish Foreign Policy activism in the Syrian Theater // Uluslararası İlişkiler. 2021. № 62. S. 77.

²² <https://www.kommersant.ru/doc/4613179>

²³ <https://sanayi.gov.tr/istatistikler/yatirim-istatistikleri/mi0803011615>

²⁴ Аксенов П. Война дронов в Карабахе: как беспилотники изменили конфликт между Азербайджаном и Арменией. 6 October 2020 // URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54431129>

войны, являются ограниченное участие в ней Турции и рабочие каналы между двумя странами [25]. Очевидно, что эта стратегия позволяет избегать таких кризисов, как в 2015 г.

Традиционная турецкая внешняя политика, когда Центральная Азия и Южный Кавказ были частью Советского Союза, была антикоммунистической. После окончания холодной войны Анкара переопределила свою идентичность в качестве «модельной страны» для новых независимых государств. Эта политика была направлена на повышение значимости Анкары и усиление её интеграции с Западом. Одновременно были заложены основы центральноазиатской и кавказской политики Анкары, поставленная цель – стремление к лидерству – оказалась нереалистичной.

После 2002 г. новые элиты страны пытались превратить Турцию в «центральную державу», действующую более независимо в своей внешней политике с использованием дипломатических, культурных и экономических инструментов «мягкой силы». Центральная Азия и Кавказ были одним из векторов этой стратегии.

После возникновения протестных движений на Ближнем Востоке Анкара оказалась вовлечённой в региональные беспорядки, что создало для неё множество проблем. Именно поэтому постсоветская Средняя Азия и Южный Кавказ на время оказались вне фокуса внимания из-за надвигающихся угроз с Ближнего Востока.

Эта эпоха завершилась очередным поворотом в турецкой внешней политике, которая характеризуется недоверием к западным державам, прагматичным сотрудничеством с региональными игроками и более националистическим дискурсом.

Библиография • References

- Акшенов П. Война дронов в Карабахе: как беспилотники изменили конфликт между Азербайджаном и Арменией. 6 October 2020 // URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54431129>
- [Aksekov P. Vojna dronov v Karabahe: kak bespilotniki izmenili konflikt mezhdru Azerbajdzhanom i Armeniej. 6 October 2020 // URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54431129>]
- Багджи Х. У Турции нет друзей, а есть интересы»: что стоит за разворотом Эрдогана? 2016 // URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/u-turtsii-net-druzey-a-est-interesy/>
- [Bagdzhi H. U Turcii net druzej, a est' interesy»: chto stoit za razvorotom Erdogana? 2016 // URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/u-turtsii-net-druzey-a-est-interesy/9>]
- Коновалов И. Кавказская шахматная доска. М.: Издатель Воробьев, 2021. – 272 с.
- [Konovalov I. Kavkazskaya shahmatnaya doska. M.: Izdatel' Vorob'ev, 2021. – 272 s.]
- Санаи М. Взаимоотношения Ирана и Центральной Азии: тенденции и перспективы. М.: Иранская библиотека, 2020. – 314 с.

²⁵ Özertem H. S. Turkish-Russian Relations Before and After the Six-Week War in the Caucasus. 2021 // URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/turkish-russian-relations-before-and-after/>

- [*Sanai M.* Vzaimootnosheniya Irana i Central'noj Azii: tendencii i perspektivy. M.: Iranskaya biblioteka, 2020. – 314 s.]
- Balci B., Liles T.* Turkey's comeback to Central Asia // *Insight Turkey*. 2018. № 20. С. 11–26.
- Bilgin P.* Securing Turkey through western-oriented foreign policy // *New Perspectives on Turkey*. 2009. № 40. P. 103–123.
- Bilgin P., Bilgiç A.* Turkey's New Foreign Policy toward Eurasia // *Eurasian Geography and Economics*. 2011. № 52. S. 173–195.
- Davutoglu A.* *Stratejik derinlik*. İstanbul: Küre, 2001. – 584 s.
- Fidan H., Nurdun R.* Turkey's role in the global development assistance community: the case of TİKA // *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 2008. № 10. P. 93–111.
- Fotiou E.* “Caucasus Stability and Cooperation Platform”: What is at Stake for Regional Cooperation?. June 2009 // URL: https://www.files.ethz.ch/isn/104737/PB_16.pdf
- Kramer H.* The EU – Turkey customs union: Economic integration amidst political turmoil // *Mediterranean Politics*. 1996. № 1. P. 60–75.
- Oran B.* *Türk Dış Politikası*. İstanbul: İletişim, 2010. – 900 s.
- Oran B.* *Turkish foreign policy, 1919–2006*. Salt Lake City: University of Utah Press, 2010. – 984 p.
- Özertem H.S.* Turkish-Russian Relations Before and After the Six-Week War in the Caucasus. 2021 // URL: <https://valdaiclub.com/a/highlights/turkish-russian-relations-before-and-after/>
- Özkan B.* Turkey, Davutoglu and the Idea of Pan-Islamism // *Survival Global Politics and Strategy*. 2014. № 56. S. 119–140.
- Rüma İ., Çelikpala M.* Russian and Turkish Foreign Policy activism in the Syrian Theater // *Uluslararası İlişkiler*. 2021. № 62. S. 65–84.
- TİKA 2008 Yıllık Faaliyet Raporu // Turkish Cooperation and Coordination Agency 2009 // URL: <https://www.tika.gov.tr/upload/2017/YAYINLAR/Faaliyet%20Raporları/2008/2008FAALİYETRAPORU.pdf>
- Trenin D.* Russia and Europe. 08 November 2021 // URL: <https://carnegie.ru/commentary/83905>
- TUİK // URL: <https://www.tuik.gov.tr>
- Wheeler T.* Turkey's role and interests in Central Asia // *Safeworld Policy Brief*. 2013. – 16 p.
- <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64384>
- <https://sanayi.gov.tr/istatistikler/yatirim-istatistikleri/mi0803011615>
- https://www.bbc.com/russian/international/2009/10/091014_football_turkey_armenia
- <https://www.kommersant.ru/doc/4613179>
- https://www.mfa.gov.tr/joint-communique-of-the-second-trilateral-meeting-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan_-georgia-and.en.mfa

Статья поступила в редакцию 15 ноября 2021 г.

Роль прокуратуры в арбитражном судопроизводстве

Нарушения законодательства в концессионных соглашениях

Ольга БОБРОВА

От редакции

Редакция журнала предлагает вниманию читателей материал по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ – сфере, касающейся всех. Именно поэтому применение процедур концессионных соглашений следует рассматривать как правовой элемент, направленный на создание благоприятного экономического и инвестиционного климата, способствующего укреплению как национальной безопасности страны, так и выстраиванию международных партнёрских отношений.

Если кто-нибудь захочет изучить все законы, то у него не будет времени нарушать их.

И. Гёте

Генеральной прокуратурой России надзор за качественным оказанием населению коммунальных услуг и надлежащим функционированием жилищной инфраструктуры определён как один из приоритетных.

По поручению Генерального прокурора И. В. Краснова продолжаются системные надзорные проверки в сфере ЖКХ.

Важнейшим фактором развития инфраструктуры в этой сфере явля-

БОБРОВА Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, заведующий отделом научной информации и издательской деятельности Университета прокуратуры Российской Федерации, старший советник юстиции. *E-mail:* Bogomazova.olga2013@yandex.ru

Ключевые слова: прокурор, арбитражный суд, концессионное соглашение, сделка.

ется привлечение частных инвестиций в коммунальную отрасль. В этой связи прокурорами продолжены проверки в сфере исполнения законодательства о концессионных соглашениях. Принятые в 40 регионах меры позволили прекратить неправомерное использование государственного и муниципального имущества не в концессионной форме без финансирования его модернизации (Республики Башкортостан, Мордовия, Приморский край), способствовали надлежащему исполнению концессионерами своих обязательств [1].

Выступая 23 апреля 2021 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с докладом о состоянии законности и правопорядка в 2020 г. и о проделанной работе по их укреплению, И. В. Краснов подчеркнул, что в прошедшем году не останавливалась работа прокуроров по обеспечению законности в сфере ЖКХ. Решению многих проблем отрасли могло бы способствовать формирование стабильной, цивилизованной практики вовлечения государственного и муниципального имущества в концессионный оборот [2].

Закономерным итогом заключения подобных соглашений должна стать скорейшая модернизация и замена устаревшей инфраструктуры и оборудования в данной области, повышение качества жизни людей.

В то же время проведенные прокурорами в 2020 г. проверки показали, что коммунальные сети неред-

ко используются концессионерами исключительно в целях наживы, без финансирования их содержания. Это приводит как к износу коммунаций (около 60%), так и к росту тарифов на услуги для населения.

В связи с этим нами предложено определить централизованного оператора в данной сфере, формирующего единую информационную систему, с предоставлением доступа к ней органам прокуратуры. При этом включить в неё данные как об объектах, подлежащих передаче в концессию, так и о ходе её реализации [3].

Как отметил в своём выступлении Генеральный прокурор России на XXIV Петербургском международном экономическом форуме, важным элементом проявления доверия является инвестиционная активность. В свою очередь, её действенным инструментом выступают территории с преференциальными экономическими режимами. Прокуроры в рамках компетенции отслеживают, чтобы их резиденты имели реальную возможность в приоритетном порядке подключаться к объектам инфраструктуры, пользоваться недвижимым имуществом по сниженным ставкам арендной платы.

Новацией надзорной деятельности прошлого года стали проверки исполнения законов о концессионных соглашениях, которые помимо развития бизнес-процессов имеют важное социальное значение.

Уже в прошлом году они способствовали вовлечению в концессионный оборот порядка

¹ <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=64735946>

² <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=66374319>

³ <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=61267146>

1,2 тыс. объектов в 16 регионах, а объём привлечённых частных инвестиций составил свыше 2 млрд руб.

Эта работа по обеспечению законности в сфере ЖКХ продолжается и в этом году [4].

Договориться можно всегда, если обе стороны получают равные преимущества.

Г. Грин. Путешествия с тётушкой

Применение прокурором мер судебного принуждения в арбитражном судопроизводстве посредством оспаривания прокурором концессионных соглашений является достаточно молодым направлением прокурорской практики.

Это обусловлено в том числе тем, что данный юридический инструмент – концессионное соглашение – является новым и на практике начал осваиваться лишь последние пять лет, с той или иной активностью в зависимости от субъекта Российской Федерации, а поскольку ранее сложившиеся традиции обслуживания сферы ЖКХ устарели, то следовало пересмотреть в соответствии с новациями в законодательстве.

Одной из ключевых причин, побудившей законодателя принять Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ЗКС), явилась неспособность бюджетов публично-правовых образований содержать и улучшать состояние объектов инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства.

Нельзя не отметить, что положения ЗКС, его отдельные нормы не

были предметом рассмотрения Конституционного Суда России, что не свойственно формированию современной правоприменительной практики.

Во взглядах на состоянии этого сектора экономики мы не одиноки.

Так, в одной из работы было проанализировано современное состояние жилищно-коммунального хозяйства страны и сделан вывод, что сферу ЖКХ в Российской Федерации в целом можно описать как кризисную. Сложившаяся в жилищно-коммунальном хозяйстве ситуация достаточно застарелая, что только усугубляет её.

Правительством России рассматриваются разные меры решения проблем в ЖКХ, но ни одна из предлагаемых мер обеспечить выход отрасли из кризиса не может. Как показывает практика, жилищно-коммунальной сфере страны необходим целый комплекс мер по оздоровлению и восстановлению.

Автором приведена динамика оборота предприятий ЖКХ России в 2005–2017 гг.: 2005 г. – 1864,3; 2011 г. – 5483,7; 2013 г. – 6424,1; 2014 г. – 6627,4; 2015 г. – 7187,2; 2016 г. – 7648; 2017 г. – 7789,2 млрд руб. (фактически в действовавших ценах) [5].

⁴ <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=62464051>

⁵ Сериков В. Е. Анализ современного состояния ЖКХ в России // Молодой учёный. 2018. № 18.

Нельзя добиться экономического процветания налётами на государственную казну.

Г. Гувер

Обеспокоенность отраслю выразил и президент В. В. Путин.

С позиции президента России, «переход на концессионные соглашения, частные инвестиции, реальная конкуренция – всё это должно оздоровить сферу ЖКХ» [6].

Каково содержание основных инструментов, регулируемых ЗКС, и как законодатель закрепил правовые механизмы воздействия в сфере поддержания и развития ЖКХ?

Целями принятия ЗКС и вытекающим регулятивным средством правового контроля являются правоотношения по привлечению инвестиций в национальную экономику, обеспечению эффективного использования имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований (их организаций) на условиях концессионных соглашений для повышения качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Это говорит об особой социальной значимой направленности закона, обязательным элементом которого являются публичные интересы.

По условиям концессионного соглашения одна сторона (концессионер) обязуется за свой счёт создать и (или) реконструировать* определённое этим соглашением имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадле-

жать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования данным объектом для осуществления указанной деятельности.

При этом в условиях эксплуатации объекта (объектов) концессионного соглашения изменение целевого назначения реконструируемого предмета сделки запрещается.

Концессионером осуществляется ввод в эксплуатацию созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения.

К числу, среди иных поименованных в ЗКС, объектов концессионного соглашения относятся:

- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

- системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в частности, объекты тепло-, газо- и энергоснабжения;

- централизованные системы горячего, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем;

- объекты социального обслуживания граждан и др. (п. 10, 11, 18, 19, 20 ч. 1 ст. 4).

⁶ <https://tass.ru/obschestvo/589079>

* К реконструкции объекта концессионного соглашения относятся мероприятия по его переустройству на основе новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения.

Полномочия концедента также вправе осуществлять созданные Российской Федерацией структуры: государственная компания «Российские автомобильные дороги» (на основании ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и государственная корпорация «Росатом» (на основании ФЗ «О Государственной компании «Росатом»»).

В случае, если при заключении концессионного соглашения планируется создание и (или) реконструкция объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований, то эти образования до объявления о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения должны подписать соглашение о проведении совместного конкурса.

ЗКС возлагает на органы публичной власти каждый год (до 1 февраля текущего календарного года) утверждать перечень объектов, по которым планируется заключение концессионных соглашений. Указанный перечень после его утверждения подлежит размещению органами публичной власти федеральной территории и органами местного самоуправления на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» с информацией о проведении торгов по правилам, установленным правительством Российской Федерации, а также на официальном сайте концедента в Интернете или в случае отсутствия у муниципального образования официального сайта в Интернете на официаль-

ном сайте в Интернете субъекта Федерации, в границах которого расположено данное муниципальное образование. Указанный перечень носит информационный характер. Отсутствие в перечне какого-либо объекта не является препятствием для заключения концессионного соглашения с лицами, выступающими с инициативой заключения концессионного соглашения, в соответствии с ч. 4.1 ст. 37 и ст. 52 ЗКС.

Необходимо отметить, что при наличии такой обязанности законодатель не предусмотрел ответственность для органов публичной власти за невыполнение данного требования закона.

Чтобы мотивировать инвесторов в части улучшения и модернизации объектов, переданных по концессионным соглашениям, законодатель предусмотрел право приобретения в собственность определённого вида объектов, включённых в подобные соглашения.

Так, в случае включения имущества, входящего в объект концессионного соглашения, в прогнозные планы (программы) приватизации государственного и муниципального имущества на период, соответствующий окончанию срока действия концессионного соглашения, концессионер имеет преимущественное право на выкуп этого имущества при условии добросовестного исполнения условий соглашения.

Порядок реализации преимущественного права на выкуп определяется Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 30² «Особенности приватизации объектов концессионного соглашения»).

В этом случае имущество отчуждается по его рыночной стоимости, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. При этом закон не допускает передачу уступки преимущественного права на приобретение имущества.

Одновременно ЗКС содержит ряд запретов, в том числе на приватизацию объектов, являющихся предметом таких соглашений.

Например, в соответствии с ч. 7 ст. 42 по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего, холодного водоснабжения, а также водоотведения, отдельные объекты таких систем, не допускается:

- передача концессионером прав владения и (или) пользования объектами в субаренду;
- уступка права требования; перевод долга по концессионному соглашению в пользу иностранных физических и юридических лиц, а также иностранных структур без образования юридического

лица; передача прав по концессионному соглашению в доверительное управление;

- передача объекта концессионного соглашения в собственность концессионера и (или) иных третьих лиц, в том числе в порядке реализации преимущественного права на выкуп имущества, переданного в соответствии с концессионным соглашением.

Учитывая проводимую государством политику, направленную на защиту прав субъектов предпринимательской деятельности [7], где в том числе ключевая роль отводится органам прокуратуры, нельзя не отметить, что главным критерием вмешательства прокурора в правоотношения по заключению и исполнению концессионных обязательств является соблюдение баланса интересов публичной власти и инвесторов, вкладывающих свои средства в проекты, в частности, пресечение злоупотреблений правом с обеих сторон сделки.

Главное правило делового мира: читай всё, включая напечатанное мелким шрифтом.

Б. Жаклин. Непристойное предложение

Рассуждая о природе концессионных соглашений, необходимо остановиться на их особенностях, отличающих их от иных видов гражданско-правовых отношений.

Итак, концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами.

К отношениям сторон концессионного соглашения применяют-

ся в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из ЗКС или существа концессионного соглашения, применительно к объекту обязательства и условий его использования (модернизации).

В вопросах о последствиях, влекущих для сторон концессион-

⁷ <https://ria.ru/20190411/1552596820.html>

ных соглашений, отличных от иных правоотношений, следует выделить наиболее существенные.

Для органов публично-правовых образований:

- расходы на исполнение обязательств по концессионному соглашению несёт концессионер;

- ввод в эксплуатацию созданного и (или) реконструированного объекта концессионного соглашения осуществляет концессионер, он же на длительный период принимает на себя бремя обслуживания, содержания, эксплуатации объекта;

- правовое образование участвует в управлении переданным инвестору имуществом, контроле за его функционированием.

Для инвесторов:

- доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, являются его собственностью;

- снижаются инвестиционные риски (бюджетное сопровождение);

- появляется возможность приобретения права собственности на объекты соглашения.

Необходимо обратить внимание на следующее: Законом «О концессионных соглашениях» устанавливается, что, в случае если концессионное соглашение заключено в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической

энергии, принадлежащих государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, такое предприятие может участвовать на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению и осуществлять отдельные полномочия концедента.

Аналогичное правило предусматривается также и для указанных объектов, принадлежащих государственным бюджетным учреждениям на праве оперативного управления.

Помимо этого, ЗКС к числу существенных условий названного концессионного соглашения отнесён объём валовой выручки, получаемой концессионером в рамках реализации такого соглашения [8].

С учётом сказанного необходимо рассмотреть *материально-процессуальные особенности данных сделок*.

Согласно ч. 1 ст. 13 ЗКС концессионное соглашение заключается по результатам проведения конкурса по правилам, установленным ст. 21 данного закона.

Исключение составляют определённые в ст. 37 случаи, когда такие сделки совершаются без проведения конкурсных процедур.

К заключённым по результатам конкурса сделкам с учётом их отраслевого регулирования (в зависимости от предмета сделки) применяются общие положения гражданского законодательства о торгах.

⁸ <http://www.kremlin.ru/acts/news/64584>

Суть бизнеса заключается не в соблюдении формальностей, поиске выгоды, практическом результате, получении прибыли, стремлении продать, коммерческой игре или чём-то ещё. Бизнес – это прежде всего то, что вам не безразлично.

Р. Брэнсон

Согласно положению п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключён путём проведения торгов*.

Поскольку в законодательстве не прописано понятие торгов, то в научной литературе высказываются различные предложения по его толкованию. Можно считать, что торги представляют собой поэтапное прозрачное состязание участников экономической деятельности, результатом которого является гарантированное (обязательное) заключение договора с заказчиком (приобретателем товаров, услуг, имущества) торгов.

Отличительная особенность участия прокурора в таких делах состоит в том, что он, не являясь носителем материально-правового требования, может инициировать соответствующий иск (материально-правовое требование) в течение года со дня проведения торгов только в интересах заинтересованного лица [9].

Согласно п. 70 постановления Пленума Верховного Суда Россий-

ской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» (Постановление № 50) заинтересованными лицами могут быть:

- участники торгов;
- лица, не имевшие возможности участвовать в публичных торгах** из-за допущенных, по их мнению, нарушений правил их проведения;
- иные лица, обосновавшие свой интерес в оспаривании публичных торгов [10].

Ответчиками по требованиям о признании публичных торгов недействительными по общему правилу являются организатор торгов и (или) привлекаемые им специализированные организации и лицо, выигравшее публичные торги.

Как указано в п. 71 Постановления № 50, приведённый в п. 1 ст. 449 ГК РФ перечень оснований для признания публичных торгов недействительными не является исчерпывающим. Такими основаниями, среди индивидуальных (*автор-*

⁹ Боброва О. В. Конституционно-правовой статус прокурора в арбитражном судопроизводстве // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 3.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/

* Конкурсные процедуры.

** В соответствии с п. 1 ст. 4491 ГК РФ под публичными торгами понимаются торги, проводимые в целях исполнения решения суда или исполнительных документов в порядке исполнительного производства, а также в иных случаях, установленных законом. Правила, предусмотренные ст. 448 и 449 ГК РФ, применяются к публичным торгам, если иное не установлено данным кодексом и процессуальным законодательством.

ское отступление), могут быть, в частности:

– публикация информации о проведении публичных торгов в ненадлежащем периодическом издании (с учётом объёма тиража, территории распространения, доступности издания);

– нарушение сроков публикации и полноты информации о времени, месте и форме публичных торгов, их предмете и др.

Нарушения, допущенные организатором публичных торгов, признаются существенными, если с учётом

конкретных обстоятельств дела судом будет установлено, что они повлияли на результаты публичных торгов.

При этом практика оспаривания прокурором концессионных соглашений начала складываться лишь последние три года.

Например, в Верховном Суде Российской Федерации (ВС РФ) пересматривалась законность принятых судебных актов всего по шести таким спорам, притом что прокуроры по двум делам не инициировали иск, а вступили в процесс с целью обеспечения законности*.

Расплата в этом мире наступает всегда. Есть два генеральных прокурора: один – тот, кто стоит у ваших дверей и наказывает за проступки против общества, другой – сама природа. Ей известны все пороки, ускользающие от законов.

Д. Дидро

Можно привести примеры, в которых представлено видение высшего органа судебного контроля по конкретным делам с участием прокурора.

Так, заместитель прокурора **Приморского края** обратился в арбитражный суд в защиту интересов муниципального образования Сибирцевское городское поселение к обществу с ограниченной ответственностью «Бизнес Строй», администрации Сибирцевского городского поселения о признании недействительным концессионного соглашения от 12 сентября 2018 г., заключённого между администрацией и обществом, о применении последствий недействительности концессионного соглашения в виде возложения на общество обязанности возратить администрации имущество, указанное в иске.

Решением Арбитражного суда Приморского края от 9 июля 2019 г. по делу № А51-8003/2019, оставленным без изменения постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 8 октября 2019 г. и постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 декабря 2019 г., иск удовлетворён.

Соглашаясь с позицией нижестоящих судов, ВС РФ в определении от 15 апреля 2020 г. № 303-ЭС20-4397 указал, что решение о возможности заключения концессионного соглашения на условиях, предложенных ООО «Бизнес Строй», в отношении всех объектов, вошедших в состав переданного имущества по спорному соглашению, администрацией не принималось. Принятие администрацией постановления от 27 июля 2018 г. № 604 о возможности заключения с обществом концесси-

* Определения Верховного Суда РФ от 29 сентября 2020 г. № 305-ЭС20-12804 по делу № А41-70117/2016; от 7 июня 2019 г. по делу № А41-34517/2017; от 4 апреля 2019 г. по делу № 310-ЭС19-2602 и по делу № А35-4681/2017.

онного соглашения исключительно в отношении двух объектов при указании в предложении общества от 26 июля 2018 г. тринадцати различных объектов недвижимого имущества, включая приведённые, не является фактом, свидетельствующим о соблюдении ответчиком порядка, регламентированного ч. 4⁴ ст. 37 ЗКС.

Также судами отмечено, что постановление администрации от 12 сентября 2018 г. № 718 в нарушение п. 3 ч. 4¹⁰ ст. 37 ЗКС принято в отсутствие сведений об источниках финансирования деятельности общества по исполнению концессионного соглашения, а также документов, подтверждающих возможность их получения.

При этом суды исходили из неподтверждённости переданного в концессию имущества требованиям ч. 1 ст. 3 ЗКС применительно к критерию технологической связанности объектов между собой и предназначенности для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением.

В другом случае заместитель прокурора **Республики Мордовия** обратился в защиту публичных интересов Торбеевского городского поселения Торбеевского муниципального района Республики Мордовия в лице его администрации в Арбитражный суд Республики Мордовия с исковым заявлением к муниципальному предприятию Торбеевского городского поселения Торбеевского муниципального района Республики Мордовия «Коммунальник», обществу с ограниченной ответственностью «Энергия» о признании недействительным договора аренды зданий котельных и теплотрасс от 1 апреля 2020 г. № 01.

Руководствуясь положениями ст. 166, 167, 168, 422 ГК РФ, ст. 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Закон об организации местного самоуправления), ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (Закон о защите конкуренции), ст. 28.1 Федерального закона от

27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (Закон о теплоснабжении), ст. 1, 3, 4, 13 ЗКС разъяснениями, изложенными в п. 75 постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», установив, что в отношении муниципальных объектов теплоснабжения, имеющих значительный период эксплуатации (более 5 лет), предусмотрен специальный порядок передачи прав владения и пользования по концессионным соглашениям; признав, что сделка по передаче спорного имущества в аренду нарушает требования закона и посягает на публичные интересы, суды пришли к выводу о ничтожности заключённого договора аренды зданий котельных и теплотрасс.

С позицией нижестоящих судов в определении от 1 июля 2021 г. № 301-ЭС21-9676 по делу № А39-5957/2020 ВС РФ согласился, отказав в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам ВС РФ.

Следующий пример. Заместитель прокурора **Ямало-Ненецкого автономного округа** обратился к Управлению муниципальным имуществом администрации Красноселькупского района, обществу с ограниченной ответственностью «Энергетическая компания «Тепло-Водо-Электро-Сервис» с требованием о признании договора от 22 ноября 2018 г. № 03-09/80 недействительным и применении последствий его недействительности в виде обязанности Общества возратить муниципальное имущество Управлению по окончании отопительного сезона 2019–2020 гг.

Решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 декабря 2019 г., оставленным без изменения постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 5 июня 2020 г. и постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа 23 сентября 2020 г., иск удовлетворён в части признания договора аренды недействительным, в удовлетворении остальной части требований отказано.

Суды, установив, что сторонами при заключении договора аренды нарушен выраженный в Законе о теплоснабжении и ЗКС соглашениях запрет на совершение сделки вне конкурса, договор затрагивает интересы неопределённого круга лиц – участников правоотношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путём ограничения их участия в предусмотренных законом конкурсных мероприятиях на право заключения договоров пользования спорным имуществом и, соответственно, посягает на публичные интересы, пришли к выводу о том, что прокурор вправе оспорить такую сделку, которая в данном случае является недействительной в силу ничтожности.

Определением ВС РФ от 2 декабря 2020 г. № 304-ЭС20-19032 по делу № А81-6483/2019 в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ отказано.

Заместителя прокурора **Магаданской области** в защиту интересов субъекта Российской Федерации – муниципального образования Ольский городской округ в лице администрации Ольского городского округа и неопределённого круга лиц к Комитету по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального образования Ольский городской округ, открытому акционерному обществу «ОлаИнтерКом», муниципальному унитарному предприятию муниципального образования Ольский городской округ «ОлаЭлектротеплосеть» (предприятие) о признании недействительным (ничтожным) соглашения от 26 марта 2018 г. о замене стороны по концессионному соглашению от 19 марта 2011 г.; о применении последствий недействительности сделки, в виде обязанности предприятия возвратить обществу «ОлаИнтерКом» муниципальное движимое имущество, перечисленное в акте от 10 апреля 2018 г. приёма-передачи имущества, являющемся приложением к соглашению от 26 марта 2018 г. о замене стороны по концессионному

соглашению от 19 марта 2011 г., а также о применении последствий недействительности сделки, в виде обязанности предприятия возвратить администрации муниципального образования Ольский городской округ недвижимое имущество, перечисленное в акте от 10 апреля 2018 г. приёма-передачи имущества, являющемся приложением к соглашению от 26 марта 2018 г. о замене стороны по концессионному соглашению от 19 марта 2011 г.

Решением Арбитражного суда Магаданской области от 26 сентября 2019 г., оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 5 декабря 2019 г. и постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 мая 2020 г., исковые требования удовлетворены в полном объёме.

Суды указали, что замена концессионера по концессионному соглашению от 19 марта 2011 г. с общества «ОлаИнтерКом» на предприятие должна была быть произведена с предварительного согласования антимонопольного органа, поскольку первоначальному концессионеру предоставлялась муниципальная преференция, а в отсутствие у предприятия муниципальной преференции права на муниципальное имущество, являющееся предметом концессионного соглашения, могли быть переданы ему исключительно по результатам проведения конкурсов или аукционов, суд, руководствуясь ст. 166–168, п. 1 ст. 422 ГК РФ, п. 11 ч. 1 ст. 4, ст. 13, ч. 7 ст. 42 ЗКС, ч. 20 ст. 4, п. 8 ч. 1 ст. 15, п. 9 ч. 1 ст. 17.1, ч. 3 ст. 19, ст. 20 Закона о защите конкуренции, ст. 28¹ Закона о теплоснабжении, ст. 41¹ Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (Закон о водоснабжении).

Определением ВС РФ от 8 сентября 2020 г. № 303-ЭС20-11561 по делу № А37-609/2019 в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам ВС РФ отказано.

На основе анализа правоприменительной практики мы выделили три основные категории дел, по которым прокуроры предъявляли иски в суды.

1. Наиболее распространённая группа – **дела о передаче в аренду имущества коммунального комплекса публично-правового образования без проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения**, что влечёт нарушение права муниципального образования на эффективное и рациональное использование имущества, получение доходов, развитие добросовестной конкуренции*.

Прекрасно сказано, что в споре двух сторон суд обе стороны обязан выслушать.

Еврипид

Заместитель прокурора **Хабаровского края** обратился в Арбитражный суд Хабаровского края с иском к администрации Комсомольского муниципального района Хабаровского края и обществу с ограниченной ответственностью «ЖилТэк» о признании недействительным заключённого между ответчиками договора аренды муниципального имущества от 14 сентября 2018 г. № 2 и применении последствий недействительности ничтожной сделки, путём возложения на общество обязанности возратить администрации спорное имущество жилищно-коммунального назначения.

Решением суда от 5 февраля 2021 г., оставленным постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2021 г., постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27 июля 2021 г. № Ф03-3700/2021 по делу № А73-19626/2020 без изменения, заявленные требования удовлетворены в полном объёме.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, между администрацией (арендодатель) и ООО «ЖилТЭК» (арендатор) заключён договор аренды, по условиям которого администрация на основании постановления от 14 мая 2018 г. № 476 «Об утверждении муниципальной программы “Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Комсомольском муниципальном районе на 2019–2030 годы”» пере-

дала обществу во временное владение и пользование на срок с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2028 г. (10 лет) муниципальное движимое и недвижимое имущество, согласно приложению № 1, имеющее целевое назначение тепло- и водоснабжение, расположенное в п. Снежный и п. Гурское.

Согласно п. 2.2.2 договора арендатор обязуется эксплуатировать имущество в целях и в порядке, которые установлены договором, предоставлять потребителям товары, оказывать услуги в сфере теплоснабжения и водоснабжения в Хабаровском крае Комсомольском районе п. Снежный и в п. Гурское; энергоснабжения в Хабаровском крае Комсомольском районе п. Снежный, п. Гурское, п. Кенай, п. Уктур; осуществлять подвоз воды в Хабаровском крае Комсомольском районе п. Снежный.

Между тем указанное имущество могло быть передано в пользование общества только на условиях концессионного соглашения, в связи с чем спорный договор аренды является ничтожной сделкой.

Муниципальное имущество, относящееся к объектам коммунальной инфраструктуры, может быть передано по договору аренды по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключени-

* Дела № А81-11367/2019, № А81-9778/2020, № А12-4614/2019, № А59-4643/2018, № А02-2160/2018, № А27-6879/2018, № А39-4316/2018, № А39-4318/2018, № А39-4316/2018, № А39-4316/2018, № А02-2160/2018.

ем объектов, в отношении которых **разница между датой ввода объекта в эксплуатацию и датой опубликования извещения о проведении конкурса превышает пять лет**, в этом случае передача права владения и (или) пользования осуществляется только по концессионным соглашениям, также заключаемым путём проведения конкурсных процедур.

Например, судами по делу № А67-1977/2017 установлено, что основанием для заключения, оспариваемого прокурором **Томской области**, договора аренды послужили решение комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности администрации г. Томска, а также приказ начальника департамента.

2. Дела об истребовании объектов коммунальной инфраструктуры из чужого незаконного владения, признании ничтожными договоров купли-продажи имущества в связи с проведением торгов с нарушением закона*.

Важно не имущество, которое мы имеем, а способность создать это имущество.

Р. Фейнман. Вы, конечно, шутите, мистер Фейнман!

Заместитель прокурора **Кемеровской области** оспорил концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения и горячего водоснабжения, находящихся в собственности муниципального образования.

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, проанализировав условия концессионного соглашения и документы по процедуре его заключения между сторонами, в постановлении от 27 июня 2019 г. по делу № А27-20592/2018 установил, что оно заключено посредством проведения конкурсных процедур с нарушением ЗКС.

Поскольку в состав муниципального имущества, переданного ООО «ВИГК» по договору аренды, входят здания, сооружения, движимое имущество, необходимые для осуществления деятельности по организации теплоснабжения на территории муниципального образования город Томск, то суды указали, что орган местного самоуправления имел возможность передать юридическому лицу данное имущество лишь по концессионному соглашению. Довод ответчика о том, что передача объектов теплоснабжения в порядке, установленном ЗКС, привела бы к отсутствию теплоснабжения в зимний период, судом отклонён, так как мер, направленных на начало конкурсных процедур, подготовку конкурсной документации и проведение технического обследования объектов теплоснабжения с целью исключения возможности возникновения угрозы жизни и здоровью граждан, проживающих в посёлке, в новый отопительный сезон департаментом принято не было.

Так, извещение о проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения опубликовано комиссией с нарушением десятидневного срока с даты принятия постановления от 30 мая 2017 г. При этом прикреплённые к нему файлы подписаны с нарушением срока, установленного ч. 410 ст. 37 ЗКС, что ограничивает 45-дневный срок для возможности подачи заявок со стороны заинтересованных лиц. Постановление принято администрацией с нарушением требований ч. 41 ст. 37, поскольку на момент заключения концессионного соглашения у общества «СТГК»

* Дела № А27-28030/2017, А27-20592/2018.

отсутствовал документ, подтверждающий наличие у него денежных средств в размере не менее 5% от объёма заявленных в проекте инвестиций. Обществом «СТГК» с уставным капиталом 50 тыс. руб. не доказано наличие у него собственных денежных средств, о чём им заявлено в предложении о заключении концессионного соглашения, а также не подтверждён источник финансирования деятельности по исполнению соглашения, банковская гарантия получена обществом «СТГК» после заключения концессионного соглашения, при этом срок её действия определён по 31 декабря 2018 г., тогда как она должна действовать в течение срока реконструкции объекта, составляющего десять лет.

Имели место и другие нарушения.

Установленные обстоятельства позволили судам прийти к выводам о допущении сторонами существенных нарушений при заключении концес-

сионного соглашения, неподтверждении обществом «СТГК» своего соответствия требованиям, установленным ч. 4¹¹ ст. 37 ЗКС, соглашений, что явилось правовым основанием для признания соглашения недействительным (ничтожным), как нарушающим требования закона и при этом посягающим на публичные интересы, права и охраняемые законом интересы третьих лиц, и для применения последствий его недействительности в соответствии со ст. 167, 168 ГК РФ.

Одновременно судом отмечено, что само по себе исполнение сделки её сторонами в течение длительного времени может свидетельствовать о наличии коммерческого интереса у сторон и направленности их воли на совершение такой сделки, что, однако, не исключает возможности оценки действительности сделки по требованию заинтересованного или иного уполномоченного на то лица.

3. Дела о признании недействительными торгов и концессионного соглашения*.

Говоря о законности того или иного юридически значимого действия, обличённого в текст соглашения, мы прежде всего оцениваем его на соответствие закону и последствиям, влекущим его подписание и исполнение.

О. Боброва

Арбитражный суд **Восточно-Сибирского округа** в постановлении от 13 марта 2018 г., оставляя в силе судебные акты нижестоящих судов по иску прокурора Забайкальского края по делу № А78-5357/2017, указал, что по результатам конкурса в отношении объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения между администрацией поселения и обществом заключено концессионное соглашение, по условиям которого концедент передаёт концессионеру во временное пользование сроком на три года движимое и недвижимое имущество коммунальной инфраструктуры, подлежащее реконструкции и модернизации.

Судами установлено, что в связи с отсутствием в конкурсной документации всех необходимых сведений, предусмотренных ст. 23 ЗКС, организатором конкурса 19 октября 2016 г. внесены соответствующие изменения в конкурсную документацию, а также изменена дата вскрытия заявок и определения прошедших предварительный отбор заявителей с 19 на 20 октября 201 г. При этом при внесении изменений в конкурсную документацию не был продлён срок представления заявок на участие в конкурсе на 30 рабочих дней.

Поскольку в нарушение ч. 6 ст. 23 ЗКС конкурсная комиссия нарушила порядок проведения кон-

* Дела № А80-206/2018, А78-5357/2017.

курса, чем ограничила доступ к торгам потенциальных участников конкурса (хозяйствующих субъектов), и нарушила запрет, установленный ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, суды удовлетворили иск прокурора.

В другом случае прокурор **Красноярского края** в интересах муниципального образования посёлка Краснокаменск Курагинского района Красноярского края обратился в Арбитражный суд Красноярского края с иском к обществу с ограниченной ответственностью «Краснокаменские энергосети» и администрации посёлка Краснокаменск о признании недействительным в силу ничтожности договора безвозмездного пользования № 25 от 27 августа 2018 г., заключённого между ответчиками, и применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде возложения на общество обязанности по возврату администрации переданного по договору имущества.

Решением Арбитражного суда Красноярского края от 12 ноября 2020 г., оставленным без изменения постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 1 марта 2021 г., постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18 мая 2021 г. № Ф02-1789/2021 по делу № А33-25258/2020 исковые требования удовлетворены.

Суды, удовлетворяя исковые требования, исходили из того, что передача спорного объекта теплоснабжения, находящегося в муниципальной собственности, возможна только на условиях концессионного соглашения, заключённого на основании установленных законом публичных процедур.

Выводы судов соответствуют положениям ст. 12, 153, 166, 167, 168, 422 ГК РФ; ст. 17¹. Закона о

защите конкуренции; ст. 28¹ Закона о теплоснабжении; ст. 3, 4 ЗКС.

Ещё пример. Постановление Арбитражного суда **Восточно-Сибирского округа** от 24 мая 2021 г. № Ф02-1685/2021 по делу № А33-5258/2020 о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в непринятии мер, направленных на возврат муниципального имущества, переданного по договорам аренды муниципального имущества, непроведении публичных процедур на право заключения концессионного соглашения в отношении муниципального имущества, обязанности совершить действия, направленные на возврат муниципального имущества.

Имеются и другие единичные требования, например, по иску заместителя прокурора **Архангельской области** о признании недействительной сделки по изъятию из хозяйственного ведения МУП «Холмогорский Водоканал» 65 объектов недвижимости, оформленной актом приема-передачи.

Постановление Арбитражного суда **Северо-Западного округа** о признании недействительными сделок по изъятию из хозяйственного ведения МУП объектов недвижимости, по передаче объектов в хозяйственное ведение и аренду третьим лицам. Прокурор ссылался на то, что сделка по изъятию у МУП объектов совершена в отсутствие на то правовых оснований от 17 сентября 2020 г. № Ф07-8887/2020 по делу № А05-11858/2019.

Судом в удовлетворении требования отказано, поскольку право хозяйственного ведения МУП на объекты не было зарегистрировано в установленном законом порядке; не подтверждён факт нарушения прав и интересов муниципального образования вследствие заключения договоров аренды.

Таким образом, можно отметить, что практику оспаривания в арбитражном суде концессионных соглашений следует рассматривать как процессуальный инструмент, способствующий разумному вторжению прокурора в хозяйственную деятельность субъектов публичной власти и предпринимательской деятельности и обеспечивающий посредством применения мер судебного принуждения устранения нарушений закона.

Библиография • References

- Боброва О. В.* Конституционно-правовой статус прокурора в арбитражном судопроизводстве // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 3. С. 5–15.
- [*Bobrova O. V.* Konstitucionno-pravovoj status prokurora v arbitrazhnom sudoproizvodstve // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2021. № 3. S. 5–15]
- Сериков В. Е.* Анализ современного состояния ЖКХ в России // Молодой учёный. 2018. № 18. С. 368–371.
- [*Serikov V. E.* Analiz sovremennogo sostoyaniya ZHKKH v Rossii // Molodoy uchyonyj. 2018. № 18. S. 368–371]
- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/
- [*Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 4 marta 2021 g. № 2 «O nekotoryh voprosah, vznikayushchih v svyazi s primeneniem sudami antimonopol'nogo zakonodatel'stva»* // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/]
- <http://www.kremlin.ru/acts/news/64584>
- <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=64735946>
- <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=61267146>
- <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=62464051>
- <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=66374319>
- <https://ria.ru/20190411/1552596820.html>
- <https://tass.ru/obschestvo/589079>

Статья поступила в редакцию 9 ноября 2021 г.

Эволюция российской прокуратуры: путь длиною в 300 лет

Оксана КАПИНУС

Законы сильны нами, а мы — законами.

Демосфен

Современному поколению прокурорских работников выпала высокая честь стать непосредственными участниками знаменательного события – 300-летия со дня образования прокуратуры России.

Столь солидный исторический путь, охватывающий и мирное время, и суровые годы войны, и смену эпох, и современный этап демократического развития нашей страны, способствовал накоплению бесценного опыта, формированию богатейших традиций. За прошедшие три столетия не раз менялось общественно-политическое устройство страны, а с ним и принципы организации деятельности прокуратуры, трансформировались её функции и полномочия. Одно оставалось неизменным – прокуратура всегда стояла на страже закона, защищала интересы государства и права граждан, и неслучайно слово «прокурор» образовано от *лат. procurare* – заботиться.

Обращение к истории российской прокуратуры позволяет увидеть закономерности и тенденции развития этого важного государственного института. Как говорил писатель Мигель Сервантес, «история – сокровищница наших деяний, свидетельница прошлого, пример и поучение для настоящего, предостережение для будущего».

КАПИНУС Оксана Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, ректор Университета прокуратуры Российской Федерации. *E-mail*: niigr@msk.rsnet.ru.

Ключевые слова: Прокуратура России, генерал-прокурор, сенат, закон.

Всё дальше вглубь веков уходит время, когда император-реформатор Пётр Великий своим Высочайшим указом 12 января 1722 г. учредил российскую прокуратуру. Имеется немало научных мнений относительно обстоятельств, побудивших государя принять такое решение, оформив его в целом ряде специальных нормативных актов. Одни учёные считают, что прокуратура в России появилась в связи с реформированием только фискальной системы надзора [1]. По мнению Н. В. Муравьёва, недостаточность, а вместе с тем и крайняя непопулярность фискального надзора, естественно, приводили к мысли о другой, иначе организованной форме его, которая могла бы действовать совокупно с фискальством.

Иногда причиной возникновения прокуратуры в России называли необходимость надзора за новым государственным органом – Правительствующим сенатом.

Известный правовед дореволюционной России А. Д. Градовский объясняет учреждение прокуратуры причинами, связанными с необходимостью совершенствования вопросов государственного управления, основанного и на коллегиальности, и на единоначалии. Генерал-прокурор, по его мнению, должен был уравновесить и объединить преимущества того или другого типа управления, чтобы «правильность и независимость коллегиального устройства была бы соединена с быстротою и гибкостью единоличного состава, где лица входили бы, однако, лишь как дополнение коллегий, составляющих основной тип всего устройства».

Там, где люди честны, законы бесполезны, там, где люди испорчены, законы не соблюдаются.

Б. Дизраэли

По мнению Г. А. Мурашина, институт прокуратуры стал необходимым ввиду достаточного развития системы права, поскольку возникла необходимость усиления политического влияния центральной власти [2]. Для принятия решения об учреждении должности генерал-прокурора значение имела и борьба за власть и одновременно против власти, так как сказывалось желание высшего чиновничества ограничить власть царя. Уважая

приведённые позиции, можно считать, что первопричиной учреждения должностей прокуроров служило выработанное государем его личное понимание необходимости регулирования социально-экономических отношений посредством законодательства.

В России прокуратура создавалась как высокопоставленный, особо доверенный царю, централизованный, со строгим служебным иерархическим подчинением государ-

¹ Ефремова Н. Н. Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX в. М.: Наука, 1993. С. 49.

² Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. К., 1972. С. 10–11.

ственный орган надзора. Принятие императором такого важного решения было обусловлено сложностью и разрастающейся масштабностью осуществляемых реформ всей структуры государственного управления, свидетельством его целенаправленной деятельности по созданию и укреплению единого централизованного государства.

В.О. Ключевский отмечает, что Пётр I долго размышлял над созданием прокуратуры и работал над законопроектами непосредственно.

Учреждение должностей прокуроров было оформлено указами императора Петра I:

– от 12 января 1722 г. – «Быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору» [3, с. 198–199];

– от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей;

– от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» – «Генерал-прокурор должен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потери времени по регламентам и указам отправлял», «также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал» [3, с. 184–200].

Первым генерал-прокурором был назначен П. И. Ягужинский.

Представляя его Сенату, император сказал: «Вот мое око, коем я буду все видеть». В своём выборе он не

ошибся, поскольку Павел Иванович заслужил полное доверие государя и доставил ему благорасположение своей работой: «Что осмотрит Павел, так верно, как будто я сам видел».

Законодательное установление в России системы должностей с определением их перечня, основных функций, полномочий чинов по решению государственных задач венчало создание нового государственно-правового института прокуратуры.

С. Князьков отмечал, что «Генерал-прокурору были подчинены все прокуроры в коллегиях и судах, избравшиеся на эту должность Генерал-прокурором и утверждавшиеся Сенатом... Генерал-прокурор присутствовал в Сенате, не принимая прямого участия в решении дел, но никакое решение Сената не имело силы без согласия и подписи Генерал-прокурора. Наблюдая за порядком и правильностью действий Сената, Генерал-прокурор управлял и сенатской канцелярией. Иностранцы быстро оценили новое учреждение и отметили, что Генерал-прокурор собственно второе после государя лицо в государстве по своей силе и значению. Генерал-прокурор и обер-прокурор подлежали суду только государя, и за преступления им грозила строжайшая казнь, как «явным разорителям Отечества, кои вящще изменников...».

Из экскурса в историю чётко видно становление в России нового государственно-правового института, необходимого для обеспечения проведения в жизнь экономических, социальных и политических реформ императора Петра Великого.

Время показало, что практическое осуществление определённых в

³ Российское законодательство X–XX веков. В 9 томах. М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4.

законодательном порядке функций и полномочий по должности генерал-прокурора составляет одно из ведущих направлений в вопросах государственного управления.

В.О. Ключевский писал по этому поводу, что генерал-прокурор, а не Сенат, становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав,

не имея сенатского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда поступал Сенат право и неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями и превращал его в политическое сооружение на песке [4].

Смысл любого закона в том, что воля какого бы то ни было человека не должна быть законом.

Дж. Сэвил

Следует отметить, что в эпоху Петра I продолжалась тщательная проработка законопроектов, определивших статус прокуратуры.

Регламент Адмиралтейств-коллегии был дополнен указом о должности прокурора коллегии, которым установлена и ответственность прокурора. За умышленные преступления он подлежал смертной казни, а за «неправое доношение по вымыслу» прокуроры освобождались от ответственности, «понеже лутше доношением ошибитца, неже молчанием» [5].

Аналогичным образом, так же как и прокурор коллегии, генерал-прокурор в соответствии с указами от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» и «О должности Генерал-прокурора» освобождался от ответственности за неподтвердившееся

доношение или протест, но «ежели то часто будет употреблять, то не без вины будет». Это свидетельствует о создании правовых условий по повышению качества исполнения государственных функций, а следовательно, и о совершенствовании всего государственного механизма.

По мнению некоторых исследователей, при последующих преемниках Петра I роль прокуратуры несколько снижается, поскольку «устремления “верховников” и “временщиков” к захвату верховной власти в государстве, их олигархические намерения разнились, не могли найти точек соприкосновения с осуществляемым прокурорами надзором за состоянием режима законности» [6], а сама должность генерал-прокурора упраздняется*.

⁴ Ключевский В. О. Сочинения в 8 томах. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. Т. IV. С. 180–181.

⁵ Воскресенский Н. А. Сочинения. Законодательные акты Петра I. М.; Л.: Издательство АН СССР, 1945. Т. 1. С. 319.

⁶ Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 126.

* Генерал-прокурор П. И. Ягужинский скончался в 1736 г., а нового генерал-прокурора Анна Иоанновна назначила в 1740 г. Обер-прокурор в это время исполнял обязанности генерал-прокурора в Сенате.

Осознав опасность такого положения для интересов самодержавия, императрица Анна Иоанновна 2 октября 1730 г. издаёт Указ «Об определении прокуроров в Юстиц-коллегию и в губернии и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности».

В указе выражает твёрдость своего волеизъявления: «Ныне небезызвестно нам есть, что в коллегиях и канцеляриях в государственных делах слабое чинится управление и челобитчики по делам своим справедливого и скорого решения получить не могут и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают... Для отвращения всего этого был учрежден чин генерал-прокурора и ему помощника обер-прокурора при Сенате, а в коллегиях – прокуроров... быть при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при коллегиях и в других судебных местах – прокурорам и действовать по данной им должности» [7, с. 31].

Это повеление свидетельствует о важном значении, придаваемом правительницей государства прокурорской службе как правовому средству, способному остановить процесс неуправляемости, разложения функций основных государственных учреждений исполнительно-распорядительной и судебной власти империи.

Императрица Елизавета Петровна стремилась в государственной и политической деятельности продолжать реформы отца. Ею были приняты определённые меры к упрочению статусного положения прокуратуры.

К примеру, генерал-прокурор Н. Ю. Трубецкой в 1745 г. издаёт циркулярный «ордер», в котором

обязывает прокуроров сидеть «указанное время» в присутствии при слушании дела и своевременно реагировать на все нарушения.

В правление Екатерины II широко проводилось масштабное государственное строительство, в том числе совершенствование функций и полномочий должности генерал-прокурора. Государыня пристально оценивала служебные и личные характеристики лица, правящего столь важную государственную должность.

Н. В. Муравьёв писал, что вопросы правового регулирования службы прокуроров и прежде всего формулирования её основополагающих начал – это верность закону и государыне: «Значение генерал-прокурора постоянно возрастало, сфера деятельности его расширялась включением в неё всё новых и новых обязанностей и дел, так что к концу царствования Екатерины генерал-прокурор уже стал во главе всей внутренней администрации и управлял разнообразнейшими её отраслями, получая на своё имя большую часть высочайших указов и повелений, которые лишь для соблюдения формы объявлялись через Сенат».

Подтверждение сказанному звучит в утверждении известных исследователей истории прокуратуры А. Г. Звягинцева и Ю. Г. Орлова: «... Во время царствования Екатерины II деятельность органов прокуратуры России наполнилась новым содержанием. Генерал-прокурор достигает своего наивысшего могущества. Ему поручаются самые важные государственные дела, и не

⁷ Звягинцев А., Орлов Ю. Неизвестная Фемида. Документы, события люди. М.: ОЛМА-Пресс, 2003.

только связанные с работой прокуратуры, ...все явственнее выдвигается... министерское начало, которое почти полностью заслонило его первоначальную охранительную функцию...» [7, с. 57].

На это указывал и М.В. Ключков: «Таким образом, круг деятельности генерал-прокурора, совпадавший раньше с кругом деятельности Сената, получил свой особый радиус и выходил из той плоскости, которая предназначена была для Сената. Генерал-прокурор отделился от Сената, встал ближе к государыне, его власть принимала министерский характер. Время Екатерины II заложило прочный фундамент для должности генерал-прокурора, который освободился от прямого воздействия на него Сената, забрал нити управления в свои руки и, будучи постоянным докладчиком по делам перед государыней, частыми беседами с нею укреплял свое влияние на дела.

Только фавориты затмевали Генерал-прокурора» [8].

Императрица лично занималась вопросами прохождения службы прокурорами: их перемещение по служебному пути производилось исключительно с её ведома. Она повелевала представлять ей лиц на утверждение в должностях прокуроров коллегий, губерний и провинций из числа «честных и способных людей», иными словами, обладающих теоретическими и практическим знаниями, личными качествами, позволяющими при назначении их быть уверенными, что они освоят юриспруденцию, формы и методы прокурорского надзора и будут ответственно править служебные обязанности по замещаемой должности.

Таким образом, продолжали формулироваться в дополнение к выработанным Петром I квалификационные требования по должностям прокурорской службы.

Лучше оправдать десять виновных, чем обвинить одного невинного.

Екатерина II

Укрепляя прокуратуру как орган надзора, Екатерина II в секретном наставлении генерал-прокурору князю А. А. Вяземскому поучала: «Я ласкательства от вас не требую, лишь чистосердечного обхождения в делах. В Сенате есть две партии и каждая из партий будет тянуть вас на свою сторону. Вам же надлежит ни к одной из них не пристать. Тогда злодеям вы будете в страх, а добрым людям в покровительство». И далее –

о наличии в Сенате двух партий: «Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходиться учтиво и беспристрастно, выслушивать всякого, имея только единственно пользу Отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине».

На губернских прокуроров Екатерина II возлагала, в частности, сохранение «целости власти, установлений и интересов императорского

⁸ Ключков М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 4.

величества», пресечение незаконных сборов с народа и истребление «повсюду вредных взяток». В связи с этим А. Ф. Кони говорил, что губернский прокурор, по существу своих прав и обязанностей, был представителем центральной правительственной власти, вдвинутым в среду местного управления» [9].

В царствование Павла I государственная значимость деятельности генерал-прокурора продолжала сохраняться. М. А. Приходько в своём исследовании вопросов реформы

государственного управления начала XIX в. отмечал, что генерал-прокурор Сената входил первым в неформальный узкий круг особо приближённых к императору должностных лиц – руководителей коллегий Адмиралтейской, Военной, Иностранных дел, министра коммерции, государственного казначея и др., в руках которых сосредоточивалась значительная часть законосовещательных полномочий и практически вся высшая исполнительная власть.

Вы спасли не одну Россию, вы спасли Европу!

Александр I

Во время правления императора Александра I укрепляется тенденция, зародившаяся в петровские времена, согласно которой закон постепенно занимает место обычая и традиции. Император возглавлял всю систему власти в государстве, но наряду с этим в обществе он рассматривался не только как «отец нации», но и как хранитель законности. В тот период времени игнорирование и неуважение к закону начинают трактоваться как преступление. В Манифесте о своём восшествии на престол Александр I обещал установить законность в управлении, справедливость в суде, заботиться о благосостоянии граждан. «Мы заблагорассудили разделить государственные дела на разные части, сообразно естественной связи между собою, и для благоуспешнейшего течения по-

ручить оные ведению избранным министрам...», – говорилось в Манифесте императора Александра I об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г. [10]. Генерал-прокурору временно вменялось исполнять должность министра юстиции, поскольку функции и полномочия последнего могли быть полностью определены при издании «сочиняемого уложения законов».

Дальнейшее развитие организации деятельности прокуратуры связано с проведением в середине XIX в. судебной реформы императора Александра II.

В 1862 г. Государственный совет принял «Основные положения о прокуратуре». В этом документе определялись принципы организации и деятельности прокуратуры, остававшиеся неизменными на протяжении всего периода существования Рос-

⁹ Кони А. Ф. Собрание сочинений в 8 томах. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. С. 123.

¹⁰ Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Российские прокуроры. М.: Молодая гвардия, 1999. С. 117.

сийской империи. К их числу были отнесены:

- единство и строжайшая централизация органов прокурорского надзора;

- осуществление прокурорами возложенных на них полномочий от имени всей системы органов прокуратуры;

- осуществление «верховного» надзора в империи генерал-прокурором (он же министр юстиции);

- строгая подчинённость нижестоящих прокуроров вышестоящим;

- несменяемость прокуроров, независимость прокуроров от «местных» влияний при принятии ими любого решения.

Наиболее важной вехой реформы стало издание в 1864 г. четырёх судебных уставов:

- Устав гражданского судопроизводства;

- Устав уголовного судопроизводства;

- Учреждение судебных установлений;

- Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Эта реформа отменила особые суды для каждого сословия, провозгласила отделение суда от органов законодательной и административной власти, состязательность в суде, независимость и несменяемость судей, внесла изменения не только в организацию судебных органов, но и в организацию и функции прокуратуры.

Согласно ст. 221 Учреждения судебных установлений товарищи обер-прокуроров и прокуроров судебных палат, прокуроры окружных судов назначались по представлению министра юстиции Высочай-

шей властью, а товарищи прокуроров окружных судов – по представлению прокурора судебной палаты министром юстиции.

Приват-доцент Московского университета С. И. Викторский отмечал: «Прокуратура организована у нас по началу единства и нераздельности прокурорской деятельности, откуда – равноправность чинов прокуратуры и право замены одного её члена другим.

Вторым началом, положенным в организацию прокуратуры, является начало иерархического устройства, т. е. руководство со стороны чинов прокуратуры высшего ранга чинами её низшего ранга.

Независимость каждого чина прокуратуры является третьим началом, причём она понимается в смысле лишь возможности оставаться ему последовательным в дальнейшей деятельности, раз он, руководимый своим убеждением, высказался по делу в определённом направлении, а не в смысле предоставления ему права отказаться от исполнения поручения высшего чина по обследованию преступления» [11].

А. Ф. Кони писал, что реформа внесла новые начала в нашу народную жизнь. Она пробудила в обществе силы, не находившие себе до толе достаточного применения, она послужила нравственной школой народу и с систематической настойчивостью стремление к истинному правосудию и уважение к человеческому достоинству. Он считал, что судебная реформа «призвана была нанести удар худшему из видов произвола, произволу судебному, прикрывающемуся маской формальной справедливости. Она имела своим последствием оживление в обществе умственных интересов и научных

¹¹ Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1912. С. 184.

трудов. Со старой судебной практикой науке было нечего делать» [12].

Вторая половина XIX и начало XX в. характеризовались интенсивным развитием революционных событий, что не могло не повлиять на деятельность прокуратуры, полиции и суда. После Октябрьской революции 1917 г. произошёл фундаментальный пересмотр взглядов относительно места и роли органов юстиции в системе государственных институтов власти. Коснулось это и прокуратуры, и складывающаяся веками российская государственная служба была практически уничтожена, а её место предназначалось новому, «пролетарскому» чиновничеству. «Упразднить донныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры», – гласил п. 3 Декрета № 1 от 24 ноября 1917 г. Совета народных комиссаров «О суде».

Дальнейшее развитие социального государства объективно требовало «строжайшего проведения в жизнь ещё большей революционной законности» [13].

В мае 1922 г. на третьей сессии ВЦИК IX созыва его декретом от 8 июля 1922 г. принимается Положение о прокурорском надзоре; датой введения института прокуратуры определялось 1 августа 1922 г. В этом основополагающем для прокурорских работников документе получили отражение принципы организации и деятельности советской прокуратуры. Она представляла собой централизованную систему органов по признаку единоначалия с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимую от местной (губернской) власти. Прокуратура вошла в структуру Народного комиссариата юстиции РСФСР на правах отдела.

Учитесь так, словно вы постоянно ощущаете нехватку своих знаний, и так, словно вы постоянно боитесь растерять свои знания.

Конфуций

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура Союза ССР [14]. Положением о Прокуратуре СССР от 17 декабря 1933 г. на органы прокуратуры применительно к общему

надзору возлагался надзор за соответствием закону правовых актов, издаваемых центральными и местными органами власти.

Важно отметить, что принятая 5 декабря 1936 г. Конституция СССР

¹² Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы: (К пятидесятилетию судебных уставов): 1864 – 20 ноября 1914. М.: Издание т-ва И. Д. Сытина, 1914.

¹³ История советской прокуратуры в важнейших документах [К 30-летию советской прокуратуры (1922-1952)] / под ред. К. А. Мокичева. М.: Госюриздат, 1952. С. 13.

¹⁴ Об учреждении Прокуратуры СССР. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // СЗ СССР. 1934. № 2. Ст. 17.

впервые законодательно вводит в юридическую терминологию понятие высшего надзора за точным исполнением законов, прерогатива которого была отнесена исключительно к полномочиям Прокурора СССР (ст. 113). Принцип независимости органов прокуратуры от местных органов и подчинения только Прокурору СССР тоже получил конституционный статус (ст. 117).

В годы Великой Отечественной войны в условиях военного времени потребовалась перестройка системы и структуры органов прокуратуры, в особенности в прифронтовой полосе. В самые первые дни военного лихолетья работа прокуратуры строилась в соответствии с чрезвычайными условиями.

Приказ Прокурора СССР от 25 июня 1941 г. № пр/57с «О надзоре за точным исполнением законов в условиях военного времени» ставил основную задачу органам прокуратуры оказывать полное содействие военному командованию и военным властям в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности. Органы прокуратуры также обязывались обеспечивать строжайший надзор за точным и безоговорочным исполнением законов, имеющих особо важное значение в условиях военного времени.

Важной вехой в дальнейшем развитии вопросов нормативного обеспечения деятельности органов и учреждений Прокуратуры Союза ССР, службы прокуроров и следователей стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г., утвердивший

Положение о прокурорском надзоре в СССР. Оно регламентировало деятельность органов прокуратуры, определяло права и обязанности прокуроров, устанавливало перечень должностей следователей в структуре органов прокуратуры. Кроме того, наделяло Генерального прокурора СССР и подчинённых ему прокуроров дополнительными властно-распорядительными полномочиями по установлению и устранению нарушений закона.

Политика Советского государства на усиление действенности прокурорского надзора отражена в ст. 164–168 гл. 21 Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г. Верховным Советом СССР. В ней определялось высокое статусное положение прокуратуры как одного из ведущих государственно-правовых институтов страны, содержалось указание на принципы не только организации, но и деятельности органов прокуратуры. Так, подтверждалось положение, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь Генеральному прокурору СССР. Эта норма обеспечивала единство и централизацию органов прокуратуры, создавала условия для обеспечения единообразного применения законов на всей территории страны. Но первоначальная редакция ст. 168 предусматривала, что «организация и деятельность органов прокуратуры определяется Законом “О прокуратуре СССР”» [15], который был принят 30 ноября 1979 г. Верховным Советом СССР с целью более совершенной нормативной регламентации осуществления прокурорского надзора и уголовного преследования прокурорами.

¹⁵ ВВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры в целом и Прокуратуры СССР в частности явилось проведение в жизнь постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР».

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и на основании ст. 176 и 179 Конституции РСФСР (1978 г.) Верховный Совет РСФСР образовал на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единую систему органов прокуратуры, подчинённую Генеральному прокурору РСФСР.

Прокуратура СССР как самостоятельный государственный орган перестала существовать 2 января 1992 г. на основании постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3045-1 «Об упразднении Верховного Суда СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР и прокуратуры СССР».

К рубежу формирования России как самостоятельного государства в конце 1991 г. органы прокуратуры РСФСР пришли в единой системе прокуратуры СССР.

Важной вехой для прокуратуры Российской Федерации явилось принятие Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [16] (далее – Закон о прокуратуре), который вступил в силу с 18 февраля того же года, а это повод вспомнить ещё об одном юбилее – 30-й годовщине со дня принятия названного законодательного акта. Принятие данного закона именно в тот пе-

риод было важно прежде всего с необходимостью достойной замены действовавшему до того времени Закону СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., поскольку государства с таким названием в 1992 г. уже не существовало, и, хотя ещё достаточно длительное время отдельные сферы общественных отношений продолжали регулироваться законодательными актами союзного периода, для Прокуратуры Российской Федерации важно было иметь собственный регулятор, отвечающий современному состоянию дел.

В Законе о прокуратуре определены:

- предмет и пределы надзора;
- принципы организации и деятельности органов прокуратуры, среди которых такие, как: единство и централизация системы прокурорских органов, независимость прокуратуры от органов государственной власти и управления, гласность и демократизация в деятельности органов прокуратуры и др.

Закон сохранил сложившуюся ранее систему и структуру органов прокуратуры.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. оказало существенное влияние и на правовое положение прокуратуры в механизме Российского государства.

Конституцией России был установлен особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации. В то же время в новом российском законодательстве прокурорский надзор перестал называться «высшим», что терминологически уравнивало его с надзорны-

¹⁶ Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 4472.

ми органами исполнительной власти. Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации не был включён в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишён права обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам соответствия правовых актов Конституции. Также в конституционном порядке не были закреплены функции прокуратуры, они определялись только федеральным законом.

Статус федерального закона, как и предписано Конституцией России, рассматриваемый законодательный акт приобрёл в конце 1995 г. в связи с принятием Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» [17].

В ст. 1 названного законодательного акта были чётко определены цели деятельности прокуратуры Российской Федерации, к которым отнесены обеспечение:

- верховенства закона;
- единства и укрепления законности;
- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

В контексте заявленных целей принципиальным обновлением надзорной функции явилось дополнение её такой отраслью, как «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», что было обу-

словлено проводимой государством на международном уровне работой по вступлению в Совет Европы.

В дальнейшем указанным актом были внесены определённые изменения, в частности, возвращена функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Согласно этому закону, органы прокуратуры образовывали единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на её территории законов.

Значительным изменениям Закон о прокуратуре подвергся в 2020 г. в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Впервые в современной российской истории на конституционном уровне получило закрепление положение о многофункциональном статусе института прокуратуры, определяющем прокуратуру Российской Федерации как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование, а также выполняющих иные функции.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что за прошедшие 300 лет функционирования прокуратуры России она доказала своей деятельностью востребованность в качестве неотъемлемого государственно-правового инсти-

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

тута и в обозримой перспективе, учитывая наличие многих нерешённых проблем на пути развития правового государства, будет продолжать выполнять стоящие перед ней задачи в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Абсолютно верным является мнение о том, что правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры служит развитию демократического правового государства в России.

Современная российская прокуратура имеет огромный опыт эффективной работы по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Её статус, перечень функций и круг полномочий целиком и полностью соответствуют стоящим перед ней задачам и реалиям современного этапа развития российского общества, а свидетельство тому – её история, традиции и опыт. Однако это вовсе не значит, что система органов прокуратуры не нуждается в совершенствовании. Бесспорно, что сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру, а для этого она должна развиваться прежде всего с учётом исторических ценностей, накопленных на её 300-летнем эволюционном пути.

У каждой эпохи история словно бы выбирает несколько характерных черт, которые дают потомкам представления о судьбах целых поколений, государств, народов. «Хотелось бы, чтобы время, в котором мы начинаем жить, было отмечено истинно правовыми устоями, первенством прав и интересов людей, взаимоуважительным отношением государства и его граждан. Стоя на дороге, её не осилишь, но стремительно двигаясь по ней, хотелось бы, чтобы не забыли свои истоки, всё доброе и полезное, что было наработано многими поколениями. “Оком государевым” называли прокуроров, видя в них надёжную опору законности, одну из гарантий российской государственности. Я думаю, что каждый из нас был бы горд, если бы нынешняя российская прокуратура со временем заслужила право называться “оком” обновлённой, свободной и независимой России – государства демократического и правового. “Оком” честным и объективным, мудрым и компетентным, открытым и чистым» [18].

Эти пророческие слова Генерального прокурора Российской Федерации В. Г. Степанкова 30-летней давности сегодня уже стали реальностью.

В свою очередь, историк российской прокуратуры А. Г. Звягинцев, размышляя о будущем прокуратуры, писал, что «придут новые сотрудники, которые вместе со старожилками будут решать новые задачи. Но главное останется – “с наиприлежнейшим трудом, крепко и неослабно” блюсти нормы и дух закона, защищать права граждан и устои государства Российского» [19].

С данным мнением остаётся только согласиться.

¹⁸ Степанков В. Г. Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 8.

¹⁹ Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры, 1722–2012. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012.

Библиография • References

- BBC СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
 [VVS SSSR. 1979. № 49. St. 843]
- Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 4472.
 [Vedomosti SND i VS RF. 1992. № 8. St. 4472]
- Викторский С. И.* Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1912. – 447 с.
 [Viktorskij S. I. Russkij ugovolnyj process. M.: Gorodec, 1912. – 447 s.]
- Воскресенский Н. А.* Сочинения. Законодательные акты Петра I. М.; Л.: Издательство АН СССР, 1945. Т. 1. – 602 с.
 [Voskresenskij N. A. Sochineniya. Zakonodatel'nye акты Petra I. M.; L.: Izdatel'stvo AN SSSR, 1945. T. 1. – 602 s.]
- Ефремова Н. Н.* Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX в. М.: Наука, 1993. – 190 с.
 [Efremova N. N. Sudoustrojstvo Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX v. M.: Nauka, 1993. – 190 s.]
- Звягинцев А. Г.* История российской прокуратуры, 1722–2012. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. – 414 с.
 [Zvyaginцев A. G. Istoriya rossijskoj prokuratury, 1722–2012. M.: OLMA Media Grupp, 2012. – 414 s.]
- Звягинцев А., Орлов Ю.* Неизвестная Фемида. Документы, события люди. М.: ОЛМА-Пресс, 2003. – 572 с.
 [Zvyaginцев A., Orlov YU. Neizvestnaya Femida. Dokumenty, sobytiya lyudi. M.: OLMA-Press, 2003. – 572 s.]
- Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Российские прокуроры. М.: Молодая гвардия, 1999. – 569 с.
 [Zvyaginцев A. G., Orlov YU. G. Rossijskie prokurory. M.: Molodaya gvardiya, 1999. – 569 s.]
- История советской прокуратуры в важнейших документах [К 30-летию советской прокуратуры (1922-1952)] / под ред. К. А. Мокичева. М.: Госюриздат, 1952. – 584 с.
 [Istoriya sovetskoj prokuratury v vazhnejshih dokumentah [K 30-letiyu sovetskoj prokuratury (1922-1952)] / pod red. K. A. Mokicheva. M.: Gosyurizdat, 1952. – 584 s.]
- Клочков М. В.* Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 4. С. 96–122.
 [Klochkov M. V. General-prokurory pri Pavle I // Zhurnal Ministerstva yusticii. 1911. № 4. S. 96–122]
- Ключевский В. О.* Сочинения в 8 томах. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. Т. IV. – 424 с.
 [Klyuchevskij V. O. Sochineniya v 8 tomah. M.: Izdatel'stvo social'no-ekonomicheskoy literatury, 1958. T. IV. – 424 s.]
- Кони А. Ф.* Собрание сочинений в 8 томах. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. – 544 с.
 [Koni A. F. Sbranie sochinenij v 8 tomah. M.: Yuridicheskaya literatura, 1967. T. 4. – 544 s.]

- Кони А. Ф.* Отцы и дети судебной реформы: (К пятидесятилетию судебных уставов): 1864 – 20 ноября 1914. М.: Издание т-ва И. Д. Сытина, 1914. – 296 с.
- [*Koni A. F.* Otcy i deti sudebnoj reformy: (K pyatidesyatiletiju sudebnyh ustavov): 1864 – 20 noyabrya 1914. M.: Izdanie t-va I. D. Sytina, 1914. – 296 s.]
- Мурашин Г. А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. К., 1972. – 28 с.
- [*Murashin G. A.* Organy prokuratury v mekhanizme sovetского gosudarstva. Avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk. K., 1972. – 28 s.]
- Об учреждении Прокуратуры СССР. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // СЗ СССР. 1934. № 2. Ст. 17.
- [Ob uchrezhdenii Prokuratury SSSR. Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 20 iyunya 1933 g. // SZ SSSR. 1934. № 2. St. 17]
- Российское законодательство X–XX веков. В 9 томах. М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4. – 511 с.
- [Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov. V 9 tomah. M.: YUridicheskaya literatura, 1986. T. 4. – 511 s.]
- Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 303 с.
- [*Rohlin V. I.* Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyj kontrol': istoriya, razvitie, ponyatie, sootnoshenie. SPb.: YUrid. centr Press, 2003. – 303 s.]
- СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- [SZ RF. 1995. № 47. St. 4472]
- Степанков В. Г.* Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 2–8.
- [*Stepankov V. G.* Prokuratura Rossii: iz istorii v zavtra // Zakonnost'. 1992. № 3. S. 2–8]

Статья поступила в редакцию 30 ноября 2021 г.

На пути к краху...

К 30-летию со дня распада Советского Союза

Сергей ЛАВРЕНОВ

Не прошло и трёх лет с начала перестройки, как Советский Союз оказался в точке бифуркации стремительной утраты своих основных качественных характеристик, в точке, когда цена ошибок руководства страны многократно возростала.

Приближение экономического коллапса

Свыходом Закона «О государственном предприятии» (30 июня 1987 г.) в советской экономике произошли принципиальные изменения. Вместо традиционного плана был введён умеренный государственный заказ, после выполнения которого оставшуюся часть производимой продукции предприятия могли реализовывать по своему усмотрению. Но субъекты экономиче-

ской деятельности не торопились воспользоваться свалившейся на них рыночной свободой, не имея для этого ни опыта, ни соответствующей инфраструктуры (бирж, посреднических контор и др.). Во многих случаях связи между предприятиями начали принимать форму примитивного бартера (натурообмена), предвестника «дикого» капитализма.

ЛАВРЕНОВ Сергей Яковлевич – доктор политических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского центра фундаментальных военно-исторических проблем Военного университета Министерства обороны РФ, советник РАН. *E-mail*: lavrs2009@yandex.ru

Ключевые слова: «социалистическое самоуправление», монополия внешней торговли, забастовочное движение, Межрегиональная депутатская группа, Мальтийская встреча (декабрь 1989 г.).

* Бифуркация (от *лат.* bifurcus – раздвоенный) – всевозможные качественные перестройки объектов при изменении параметров, от которых они зависят. Точка бифуркации в синергетике – смена установившегося режима работы системы.

Далеко не так, как задумывалось, заработало «социалистическое самоуправление», движителем которого должны были стать советы трудовых коллективов [1]. Во многих случаях они не только дублировали многое из функций профсоюзов, но с развитием гласности активно вмешивались в дела администрации, в том числе в производственные вопросы.

Дальнейшему развитию «демократических» начал на производстве способствовало постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Всесоюзного Центрального совета профсоюзов (8 февраля 1988 г.) «О порядке избрания Советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений)» [2].

Предоставленная Советам трудовых коллективов (СТК) возможность выборов руководителей предприятий (объединений), цехов, отделений, участков и даже мастеров и бригадиров далеко не всегда отвечала поставленной цели – обеспечить условия для прихода к руководству людей, обладающих необходимыми профессиональными и организаторскими навыками. Во многих случаях избирались люди, устраивающие активное меньшинство.

Неработающей оказалась и правовая норма, заложенная в Законе о

государственном предприятии, предполагающая возможное банкротство предприятий из-за низких производственных показателей. В 1988 г. более половины предприятий были или убыточными, или получали незначительную прибыль. В случае лишения господдержки они рисковали стать банкротами со всеми вытекающими последствиями, в том числе безработицей, явлением, немыслимым в социалистической экономике.

В деформированных формах развивалась кооперативная политика. Закон «О кооперации в СССР», принятый 26 мая 1988 г. (вступил в силу 1 июля 1988 г.) [3], предполагал, что кооперативное движение усилит «...процесс демократизации хозяйственной жизни», удовлетворит потребности населения в продовольствии, товарах народного потребления, разнообразной продукции производственно-технического назначения, работах и услугах».

Для решения этой крайне важной в условиях стагнации советской экономики задачи кооперативы, согласно закону, могли создаваться в сельском хозяйстве, промышленности, сфере строительства, торговле и общественном питании, сфере платных услуг, на транспорте и др. При этом кооперативную собственность, как одну из форм социали-

¹ Закон Союза Советских Социалистических Республик о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями. Принят на восьмой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва 17 июня 1983 г. М.: Юридическая литература, 1985.

² Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Всесоюзного Центрального совета профсоюзов от 8 февраля 1988 г. «О порядке избрания Советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/765704761>

³ Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР» (ред. от 7 марта 1991 г., с изм. от 15 апреля 1998 г.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1361/

стической собственности, государство брало под свою защиту. Имущество кооператива могло быть изъято только по решению суда.

Колхозники, например, получили возможность создавать арендные и подрядные коллективы, использовать наёмный труд. Несмотря на то что налоги, которые должны были платить кооператоры, могли достигать 65% от получаемого дохода, для многих из них это не стало серьёзным препятствием. Неупорядоченность налоговой системы позволяла использовать лазейки для сокрытия части доходов.

В целях более «эффективного использования производственного потенциала» кооперативы могли часть из своих средств объединять со средствами государственных предприятий и организаций. Предоставленные льготы позволяли кооператорам, вступая во взаимодействие с администрацией предприятий, закупать сырьё по низким госценам, а продавать свою продукцию по коммерческим. Многие кооператоры стали практиковать скупку-продажу готовых товаров (скупали у государственных предприятий товары, а затем перепродавали по завышенной цене). В столь комфортных условиях «кооперативная демократия» стала быстро мутировать.

Фактически был запущен механизм «номенклатурной приватизации» предприятий, формально оставшихся в собственности государ-

ства [4]. На глазах выстраивалась параллельная экономика, притягивающая предприимчивых дельцов, специалистов и энергичную молодёжь. Быстро оценили уникальность ситуации и криминальные элементы, привлечённые возможностью делать деньги из воздуха. К концу 80-х годов теневой бизнес за счёт прямого и долевого участия в различного рода предпринимательских структурах примет непосредственное участие в перераспределении государственной собственности.

Деятельность «новых» кооперативов позволила насытить рынок, но рынок спекулятивный, где цены превышали официальные на порядок [5]. Что касается государственного потребительского рынка, то здесь ситуация сложилась иная: несмотря на рост числа кооперативов, одновременно нарастал дефицит товаров народного потребления [6, с. 134].

Тем временем «новые» кооперативы, не считаясь с трудами и средствами, закладывали основы рыночной экономики.

Классическим примером в этом отношении является история центров научно-технического творчества молодёжи. 13 марта 1987 г. Совет Министров СССР, Всесоюзный совет профсоюзов и ЦК ВЛКСМ приняли постановление № 321 «Об образовании Всесоюзного координационного совета научно-технического творчества молодёжи и оплате

⁴ Кречетников А. Кооперативы 80-х: хотели как лучше, вышло как всегда // URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2013/05/130523_ussr_cooperatives_history

⁵ Цены на товары народного потребления в 1990 г. // Вестник статистики. 1991. № 3. С. 62–63.

⁶ Богданов С. В. Причины и условия криминализации предпринимательской деятельности в СССР (1987–1991) // Историко-экономические исследования. 2011. Т. 12. № 3.

труда членов творческих молодёжных коллективов и штатных работников центров научно-технического творчества молодёжи» [7].

Постановлением предполагалось, что оплата труда сотрудников этих центров будет производиться предприятиями и организациями за важные для них научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, выполненные на основе хозяйственных договоров. Так, при Фрунзенском райкоме ВЛКСМ появился межотраслевой центр научно-технического творчества (НТТМ), который быстро переориентировался на более выгодные сферы деятельности, одной из которых стал импорт и сбыт компьютеров.

Одновременно НТТМ занялся обналичиванием финансовых средств государственных предприятий, НИИ, КБ, ограниченных действующим законодательством в обороте наличных средств.

К этому времени уже произошла легализация совместных предприятий, позволявшая им в своей торгово-экономической деятельности выходить за национальные границы. Это началось ещё 19 августа 1986 г., когда было опубликовано постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» [8].

Указанным постановлением право проводить экспортно-импортные

операции с 1 января 1987 г. было предоставлено 20 министерствам и 70 крупным предприятиям, располагающим возможностями для поставок за рубеж высококачественной продукции. Этот список постепенно расширялся.

13 января 1987 г. вышли сразу два постановления, разрешавшие создание совместных предприятий не только с зарубежными фирмами из стран – членов СЭВ [9], но и с фирмами капиталистических и развивающихся стран.

Государство тем самым резко сократило своё присутствие во внешней торговле. Этому способствовала в том числе и коммерциализация отраслевых банков, получивших право работать с валютными счетами. Вскоре появились и кооперативные банки.

В частности, упомянутый НТТМ в 1989 г. учредил один из первых частных банков в стране, который в следующем году плавно трансформировался в Межбанковское объединение научно-технического прогресса («Менатеп»). Получив лицензию Госбанка СССР, «Менатеп» получил право проводить операции с валютой и продавать свои акции как юридическим, так и физическим лицам.

В конце декабря 1988 г. постановлением Совета Министров СССР «О

⁷ Постановление Совмина СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ от 13 марта 1987 г. № 321 «Об образовании Всесоюзного координационного совета научно-технического творчества молодёжи и оплате труда членов творческих молодёжных коллективов и штатных работников центров научно-технического творчества молодёжи» // URL: <https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/05>

⁸ Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 18 августа 1986 г. № 991 «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» (с изм. и доп., внесенными Постановлением Совмина СССР от 6 мая 1989 г.) // URL: <https://www.alppp.ru/law/finansy/upravlenie-v-sfere-finansov/6/postanovlenie-ck-kpss-sovmina-sssr-ot-19-08-1986-991.html>

⁹ Постановление Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. № 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран – членов СЭВ» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/9026949/titles/15RGTL0>

дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» право выхода на внешний рынок было предоставлено всем предприятиям и организациями без ограничений [10]. В основе осуществления внешнеторговых операций лежал принцип валютной самокупаемости. Зарубежные предприниматели, расценив это как улучшение инвестиционного климата в СССР, нарастили свои вклады в уставные фонды совместных предприятий.

16 мая 1989 г. вышло постановление «О развитии хозяйственной деятельности советских организаций за рубежом», официальной целью которого являлось:

- активное продвижение советских товаров, прежде всего промышленных, на внешних рынках;

- диверсификация импорта («обеспечение стабильного и эффективного снабжения страны необходимыми ресурсами по импорту, в том числе за счёт их целевого производства в иностранных государствах»);

- рост доходов от внешнеэкономической деятельности, в том числе благодаря участию в биржевых сделках.

Министерство внешних экономических связей (образованное в 1988 г. на базе упразднённого Министерства внешней торговли и Государственного комитета по внешнеэкономическим связям) получило

право выдавать разрешения на внешнеэкономическую деятельность кооперативам и общественным организациям. Формально контроль над операциями с ценными бумагами должен был осуществлять Внешэкономбанк.

Ожидания властей того, что совместные предприятия будут способствовать усилению взаимовыгодного научно-технического и экономического сотрудничества с зарубежными странами, обеспечив привлечение зарубежных средств и ресурсов в страну и насыщение внутреннего рынка, не оправдались [11].

В реальности совместные предприятия предпочитали заниматься торгово-посреднической деятельностью, приносящей быструю прибыль. Массовый выход предприятий и организаций на внешний рынок привёл к слабоконтролируемому вывозу из России сырья: угля, металлов, древесины и др. Пользуясь моментом, западные компании выторговывали низкие цены на российский экспорт и более высокие – на импорт в СССР зарубежных товаров. Как следствие, импортные товары большинству населения оказались недоступны.

Разрушались не только внешнеэкономические связи СССР, ощутил сжался внутренний рынок потребительских товаров. При разнице коммерческого и государственного курса валюты предприятия-экспортеры стали получать значительную прибыль, не обеспеченную товарной

¹⁰ Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_15129.htm

¹¹ На 8 августа 1989 г. в СССР зарегистрировано 786 совместных предприятий. Кому выгодны совместные предприятия? // АиФ. 1988. 12 августа.

массой. Ряд внешнеэкономических агентов создали представительства за рубежом, что позволяло им на законных основаниях выводить деньги из Советского Союза.

Осознав неладное, государство попыталось упорядочить ситуацию в этой сфере, введя ряд ограничительных мер и оставив за собой право экспорта и импорта ядерных материалов, драгоценных металлов и камней, вооружения, боеприпасов и военной техники, произведений искусства и предметов старины и других особо ценных материалов и веществ. Однако слабеющее государство уже было не в силах обеспечить в полной мере контроль за выполнением собственных решений. Вывоз материальных активов продолжался. Утрата государственной монополии на внешнюю торговлю, безусловно, ускорила развал Советского Союза.

Новые экономические реалии, наложившись на разгоняющуюся инфляцию, усугубили ситуацию как в производственной сфере, так на потребительском рынке, развал которого обозначился уже во второй половине 1988 г.

Примечательна оценка кооперативного движения, прозвучавшая в выступлении председателя

КГБ СССР В. А. Крючкова на XXVIII съезде КПСС (2–13 июля 1990 г.): «На 1 июня 1990 года в стране действовало около 200 тыс. кооперативов, в сфере деятельности которых занято 4,5 млн человек. Это по официальным учётам. Фактически в этих кооперативах было занято людей больше. Кооперативный сектор развивается, но пока ещё не содействует стабилизации потребительского рынка. Более того, рост фонда оплаты труда работающих в кооперативах обостряет инфляционные процессы в стране. Около четырёх пятых всех кооперативов создано при предприятиях, организациях, у которых они арендуют основные фонды и приобретают большую часть сырья и материалов. Появление в массовом порядке “частника” и кооперативов вызвало неоднозначную реакцию в советском обществе.

При опросе общественного мнения в 1989 г. 45% респондентов поддержали кооперативное движение благодаря легальной возможности “получать нелимитированные доходы”» [6, с. 134].

Развитие бизнеса приобретало собственную стихийную логику, сопровождавшуюся сращиванием интересов государственных и частных структур. Держатели крупного капитала не жалели ни сил, ни средств для окончательного изменения форм собственности в свою пользу. Однако это могло произойти только при условии изменения политической системы общества.

Политические новации

Политическая сфера Советского Союза тем временем переживала важные перемены. Принципиально иное качество приобрела политика гласности. Если ранее редакционная политика многих журналов и газет («Известия», «Огонёк», «Московские новости» и др.) была нацелена на обсуждение путей «обновления»

социализма, то теперь прицельный огонь был направлен против структур и лиц, ассоциирующихся с «антиперестроечными» силами. По сути, в извращённой форме воспроизводился «классовый» подход в оценке событий и людей. Новым явлением советской действительности стала альтернативная пресса, где

острые проблемы общественной жизни обсуждались в резкой и чаще всего антисоветской форме.

На экранах телевизоров появились фильмы на сценарии, немыслимые ранее.

В частности, фильм режиссёра Т. Е. Абуладзе «Покаяние» в гиперболической форме воссоздавал атмосферу всеобщего ужаса в советском обществе, порождённую событиями 20–30-х годов.

В общественное сознание внедрялась мысль о том, что в СССР был построен «неправильный» социализм, из чего следовал вывод о том, что без радикального изменения политической системы невозможно ни продуктивное социально-экономическое, ни духовное развитие общества.

Тон этому в значительной степени задавал ряд представителей высшего партийного руководства. На XIX Всесоюзной партийной конференции в докладе М. С. Горбачёва впервые в качестве «общечеловеческих» были названы ценности, которые не имели ничего общего с социалистической идеологией и ранее считались атрибутами «буржуазной» демократии: права человека, правовое государство, разделение властей, парламентаризм.

В условиях быстрого политического размежевания в обществе началось организационное оформление первых структур оппозиции («неформальщиков»), чему в немалой степени способствовало возвращение 23 декабря 1986 г. из горьковской ссылки признанного лидера советских диссидентов академика А. Д. Сахарова.

В феврале 1987 г. в Ленинграде группой молодых экономистов, социологов, философов (в их числе И. Б. Чубайс, Е. Т. Гайдар и др.) был организован клуб «Перестройка» с заявленной целью проведения экспертиз по актуальным проблемам экономического и политического развития страны.

В Москве, в свою очередь, при социологической ассоциации был создан Клуб социальных инициатив.

По инициативе ряда творческих организаций учреждено историко-просветительское и правозащитное общество «Мемориал». Его целью являлось не только выявление и обнародование информации о массовых репрессиях 20-х – начала 50-х годов в СССР, но и мониторинг актуальных нарушений прав человека в стране.

Позицию несогласных с происходящими процессами выразила статья преподавателя Ленинградского технологического института Н. Андреевой «Не могу поступаться принципами» [12]. В качестве заголовка автор использовала цитату из речи Горбачёва на февральском (1988 г.) пленуме ЦК КПСС: «Мы должны и в духовной сфере, а может быть, именно здесь в первую очередь, действовать, руководствуясь нашими, марксистско-ленинскими принципами. Принципами, товарищи, мы не должны поступаться ни под какими предложениями...» [13]. Автор требовала вернуться к оценке событий советского прошлого с «партийно-классовых позиций», решительно бороться с попытками фальсификации истории советского прошлого.

Статья Н. Андреевой, опубликованная в одной из ведущих газет, вызвала широкий резонанс в обще-

¹² Андреева Н. Не могу поступиться принципами // Советская Россия. 1988. 13 марта.

¹³ Горбачёв М. С. Избранные речи и статьи. В 7 томах. М.: Политиздат, 1989. Т. 6. С. 73.

стве, став предметом обсуждения на уровне Политбюро. Ответом стала статья одного из главных идеологов перестройки А. Н. Яковлева «Принципы перестройки, революционность мышления и действий» [14], опубликованная в «Правде» без подписи. В этой статье письмо Н. Андреевой квалифицировалось как «манифест антиперестроечных сил».

Примечательна аргументация автора. А. Н. Яковлев справедливо констатировал, что в настоящее время внимание участников большинства дискуссий приковано к проблеме возрождения «ленинской сущности социализма», поставив при этом точный прогноз процессов, происходящих в обществе. По его мнению, для одних перестройка – это «...очередной косметический ремонт. Другие увидели в перестройке возможность некоего “демонтажа” всей системы социализма, а коль так, то весь путь, пройденный после Октября, объявляется ложным, ценности и принципы социализма – несостоятельными. Третьи – увлекаются радикальной фразеологией, теша себя и других иллюзией перепрыгнуть через необходимые этапы...».

Яковлев задался вопросом: так как же сегодня надо «спасать» социализм? «...Или сохранить авторитарные методы, практику бездумного исполнения и подавления инициативы? Сохранить порядок, при котором пышным цветом расцвели бюрократизм, бесконтрольность,

коррупция, лихоимство, мелкобуржуазное перерождение? Или вернуться к ленинским принципам, сутью которых являются демократия, социальная справедливость, хозрасчёт, уважение к чести, жизни и достоинству личности?»

Столь вольная трактовка имела мало общего с «ленинскими принципами», а говорила, скорее, о намерении выстраивать очередную версию «демократического социализма»*.

В условиях углублявшегося экономического кризиса сомнительно прозвучало утверждение Яковлева о том, что «...мы по-настоящему взяли за решение самых первоочередных, насущных проблем – жилищной, продовольственной, обеспечения населения товарами и услугами. Начался поворот к ускоренному развитию социальной сферы. Приняты конкретные решения по перестройке образования, здравоохранения. Входит в жизнь радикальная экономическая реформа – наш главный рычаг осуществления крупномасштабных преобразований».

Зато вполне адекватным стало утверждение о том, что «...сегодня нет запретных тем. Журналы, издательства, студии сами решают, что обнародовать». Все те из либерально настроенных журналистов, кто ожидал гневного окрика сверху, теперь могли вздохнуть с облегчением.

Параллельно шло инициированное сверху ослабление вертикали власти.

¹⁴ Принципы перестройки, революционность мышления и действий // Правда. 1988. 5 апреля.

* Странники «демократического социализма» считают, что общественная собственность и контроль над средствами производства должны сочетаться с политической демократией. В экономической сфере взгляды сторонников демократического социализма варьируются от поддержки смешанной экономики до передачи всех средств производства в распределённую среди трудовых коллективов собственность. Демократические социалисты отвергают большевистскую трактовку социализма.

Речь идёт о реорганизации аппарата ЦК КПСС, начатой в сентябре 1988 г. и нацеленной на «чистку», т. е. выведение из него «консервативных» партийных кадров. Вместо «отраслевых» отделов, в которых до этого сосредоточивались властные полномочия по регулированию основных сфер жизнедеятельности общества, были созданы шесть комиссий, на работу в которые привлекались специалисты, призванные сформировать новый «демократический» стиль партийной работы.

Начиная с июня 1988 г. не только с ведома, но в значительной степени по инициативе высшего партийного руководства в стране стали создаваться «народные фронты» в поддержку перестройки.

Так, в июне 1988 г. в Московском дворце молодежи на совещании представителей более 20 неформальных клубов и групп («Община», «Демократическая перестройка», «Социалистическая инициатива» и др.) был учреждён Московский народный фронт, целью которого было построение демократического самоуправляющегося социализма.

Народные фронты проложили дорогу митинговой активности, что означало качественно новый этап в развитии политической ситуации в стране. Уже в октябре 1988 г. в Москве прошли многотысячные политические митинги антикоммунистической направленности, на которых демократическими структурами накапливался организационный опыт, необходимый для дальнейшего противостояния с властью.

Деятельность народных фронтов несла и другой негативный для власти заряд: в прибалтийских республиках формирование народных фронтов изначально развивалось на основе этно-

кратического концепта, что грозило новым расцветом в этом регионе националистических настроений.

В апреле 1988 г. был образован Народный фронт Эстонии в поддержку перестройки, в тот момент пока не ставивший своей целью выход республики из СССР, но в итоге ставший базой для достижения этой цели. Под его давлением 16 ноября 1988 г. Верховный Совет Эстонской ССР большинством голосов принял Декларацию о суверенитете Эстонии.

Созданное 3 июня 1988 г. в Литовской ССР движение «в поддержку перестройки» (Саудис) сначала негласно, а затем всё более открыто провозглашало своей целью выход из состава СССР и восстановление независимости Литвы.

Ситуация усугублялась тем, что объективная логика развивавшейся политической борьбы требовала объединения усилий прибалтийской оппозиции и российских «неформалов» в рамках единого протестного движения. Подобная направленность политического процесса, помноженная на плачевную ситуацию в экономике и повсеместное обострение социальных проблем, серьёзно усугубила системный кризис в стране.

Политический пейзаж в стране дополнило забастовочное движение.

Первая забастовка шахтёров прошла в марте 1989 г., охватив вскоре всю отрасль. Толчком к началу массовых забастовок послужило резкое ухудшение с обеспечением шахтёрских регионов продовольственными и промышленными товарами, участвовавшая гибель шахтёров вследствие снижения требований к технике безопасности и др.

В 1989–1990 гг. география и масштабы забастовочного движения расширились, а к экономическим требованиям добавились политические.

В подобном контексте в стране начался транзит органов власти, предусмотренный решениями XIX партконференции: в марте 1989 г. состоялись первые в истории страны альтернативные выборы (с публичным обсуждением предвыборных программ) в новый высший орган власти – Съезд народных депутатов СССР (25 мая – 9 июня 1989 г.).

Съезд избирался в составе 2250 депутатов:

- 750 депутатов от территориальных округов (с равной численностью избирателей);
- 750 депутатов от национально-территориальных избирательных округов;
- 750 депутатов от общесоюзных общественных организаций по квотам, установленным Законом «О выборах народных депутатов СССР» (по 100 депутатов от КПСС, ВЦСПС и кооперативных организаций, по 75 депутатов от ВЛКСМ, женских советов, организаций ветеранов войны и труда, научных обществ, творческих союзов, 75 депутатов от других общественных организаций, имеющих общесоюзные органы).

Съезд обладал широкими полномочиями.

К его исключительной компетенции относились:

- принятие конституции и внесение изменений в неё (большинством в две трети голосов);
- уточнение административно-территориального устройства страны;
- определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение государственных планов и программ и др.

Он определял структуру правительства, назначал его главу и по его представлению – министров,

осуществлял назначения на высшие военные и судебные посты, устанавливал основы союзного законодательства и осуществлял экономическое регулирование, ратифицировал международные договоры и соглашения и т. д.

Съездом избирался постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган – Верховный Совет (в составе двух равноправных палат – Совета Союза и Совета национальностей), на который возлагалась роль постоянно действующего парламента.

Многоликое представительство состава съезда, по замыслу инициаторов, было призвано способствовать укреплению единства страны. Депутаты, транслируя запросы различных слоёв населения, должны были обеспечить «обратную связь» для руководства страны для своевременных решений. Помимо этого, «встраивание» части партийного руководства, представителей различных общественных организаций и нарождавшейся политической оппозиции в новую властную структуру должно было снизить накал организованного и стихийного сопротивления проводимым реформам. Но получилось иначе.

Значение съезда заключалось, конечно, не только в избрании Верховного Совета СССР и М. С. Горбачёва в качестве его председателя (фактически на безальтернативной основе*), а также трансляции заседаний съезда по телевидению, собиравшей многомиллионную аудиторию. Ему суждено было стать переломным событием в политической истории страны [15].

¹⁵ Пшеничный О. Начали в одной стране, а закончили в другой. Первый съезд народных депутатов, воспоминания участников // URL: <https://ok.ru/lichnyvzgl/topic/69965717023549>

* Предложение академика А. Д. Сахарова выслушать платформы кандидатов на пост председателя Верховного Совета СССР принято не было.

Во время предвыборной кампании неформальные объединения фактически превратились в избирательные штабы по выдвижению независимых кандидатов, нередко представлявших радикальные программы политических преобразований и подвергших бескомпромиссной критике партocrats. Как следствие, многие из «номенклатурных» кандидатов потерпели унижительное поражение.

Так, в Ленинграде не был избран ни первый секретарь обкома Ю. Соловьев, ни первый секретарь горкома А. Герасимов.

В Московском городском избирательном округе триумфально победил «опальный» Б. Н. Ельцин, получивший около 90% голосов.

На съезде сразу же развернулась острая борьба вокруг статусных назначений по принципу «кадры решают всё». При избрании членов Верховного Совета СССР практически все кандидатуры, предложенные оппозицией, были забаллотированы, в том числе Б. Н. Ельцин.

На следующий день сибирский депутат А. И. Казанник (этим, собственно, он и вошёл в историю современной России) «добровольно» сложил свои полномочия в пользу Б. Н. Ельцина, который был избран председателем Комитета по строительству и архитектуре. Начинаясь новый виток его политической карьеры.

Вокруг актуальных проблем общественно-политической жизни страны развернулись жаркие, но во многом бесплодные споры, которые сигнализировали тем не менее о грядущих переменах.

Так, по докладу М. С. Горбачёва «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР» была принята резолюция о необхо-

димости в кратчайшие сроки «перейти к новой экономической модели» и отстранить государство «от функций непосредственного вмешательства в оперативное управление всеми хозяйственными предприятиями и объединениями страны».

Фактически речь шла об упразднении плановой системы хозяйства и дальнейшем внедрении рыночного механизма в экономику страны. На съезде прозвучало немало радикальных идей о:

- проведении референдума о целесообразности сохранения колхозов и совхозов;
- скорейшем переходе к республиканскому и региональному хозяйству;

- нормативно-правовом ограничении произвола ведомств и др.

Примечательно, что уже во время избирательной кампании 7 апреля 1989 г. вышло постановление Совета Министров СССР № 294 «Об экономических и организационных основах арендных отношениях в СССР». Трудовые коллективы получили право брать в аренду свои предприятия.

7 июня в должности председателя Совета Министров страны был утверждён Н. И. Рыжков, сторонник поэтапного, постепенного перехода к рынку. Ему предстояла нелёгкая задача разработки уточнённой программы экономических реформ в той ситуации, когда прежняя модель, предполагающая функционирование рыночных механизмов в рамках «командно-административной системы», доказала свою несостоятельность.

Не меньшие споры вызвало предложение академика А. Д. Сахарова принять на съезде Декрет о власти,

предполагавший отмену 6-й статьи Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС, с последующей передачей реальной власти в стране советам всех уровней.

Это не был демарш диссидента-одиночки, за А. Д. Сахаровым стояли конкретные политические силы, выступавшие за преобразование политической системы от «тоталитарной» к демократической.

Главным итогом съезда стало оформление легальной (парламентской) политической оппозиции в лице Межрегиональной депутатской группы (МДГ), сопредседателями которой стали А. Д. Сахаров, Б. Н. Ельцин, Ю. Н. Афанасьев, Г. Х. Попов и В. А. Пальм. При этом если А. Д. Сахаров являлся моральным авторитетом, то Ельцин – политическим лидером, умевшим найти общий язык как с партийной бюрократией, так и с народом.

Первоначально МДГ поддержала идею А. Д. Сахарова о передаче всей власти Советам народных депутатов как органам реального народовластия, утратившим со временем свои властные полномочия, что входило в противоречие даже с названием страны. Вопрос об исправлении сложившегося положения звучал логично.

Однако вскоре деятельность МДГ переориентировалась на либерально-демократическую парадигму развития, отрицавшую в принципе социалистическую модель общественного устройства. При этом радикальная часть МДГ, представленная преимущественно интеллигенцией, уже не ограничивалась рамками депутатской деятельности, претендуя на особую роль в политической жизни страны.

Программными положениями МДГ являлись:

- отмена 6-й статьи Конституции СССР, закреплявшей ведущую роль КПСС;

- юридическое признание частной собственности;

- децентрализация власти;

- экономическая самостоятельность республик;

- в экономической сфере – ускоренный переход к рыночным отношениям.

В руках государства должны были остаться только те отрасли, которые требовали централизованного управления. В социальной сфере декларировалось создание системы льгот для малообеспеченных и оказание бесплатных социальных услуг на конкурентной основе между учреждениями, работающими в этой сфере. В пропагандистских целях идеи МДГ отлились в пять «де»: децентрализация, демонополизация, департизация, деидеологизация, демократизация.

На съезде МДГ стала центром притяжения для политической оппозиции из других турбулентных регионов страны (Прибалтики, Грузии, Украины и Молдавии). В частности, депутаты из прибалтийских республик (Балтийская группа) инициировали, а российская политическая оппозиция поддержала рассмотрение вопроса об оценке советско-германского Договора «О ненападении» и секретных протоколов к нему (23 августа 1939 г.), определивших сферы интересов нацистской Германии и Советского Союза. Дезавуирование договора и секретных протоколов предоставило бы прибалтийским республикам возможность де-юре поставить вопрос об их выходе из состава СССР.

Для изучения этого вопроса была создана комиссия во главе с секретарём ЦК КПСС А. Н. Яковлевым.

24 декабря 1989 г. II съезд народных депутатов, заслушав доложенные А. Н. Яковлевым выводы комиссии, принял резолюцию, в которой осудил секретные протоколы, признав их юридически несостоятельными с момента подписания [16].

Не дожидаясь результатов работы комиссии, Верховный Совет Литовской республики 26 мая 1989 г. принял Акт о восстановлении независимости Литовского государства [17].

Ещё одним острым вопросом, привлёкшим внимание всей страны, стала оценка «тбилисских событий», ставших отражением сложнейшей ситуации в сфере межнациональных отношений.

«Тбилисские события» были связаны с разгоном оппозиционного митинга у Дома правительства в Тбилиси (в ночь на 9 апреля 1989 г.) силами внутренних войск МВД СССР и армии. В ходе этой акции погиб 21 человек и пострадали около 300.

«Тбилисские события» развивались в контексте грузино-абхазского конфликта. 18 марта 1989 г. состо-

ялся абхазский сход, где прозвучало требование о выходе Абхазской АССР из состава Грузинской ССР и восстановлении её в статусе союзной республики, что вызвало неприятие Тбилиси.

4 апреля 1989 г. под руководством лидеров грузинского национального движения во главе с З. Гамсахурдиа начался бессрочный митинг, проходивший под антисоветскими лозунгами. Во время митинга на прилегающих улицах стали строиться баррикады. Следующим шагом митингующих мог стать захват правительственных зданий.

Съезд принял решение о создании специальной комиссии для выяснения причин трагедии. В конечном итоге комиссия пришла к выводу об избыточном применении военными силами против демонстрантов. Эта позиция была поддержана М. С. Горбачёвым, отказавшимся взять на себя ответственность за произошедшее. Трагические события 9 апреля ускорили консолидацию грузинского общества вокруг идей национальной независимости, восстановления грузинской государственности.

Национальные проблемы

Обострение межнациональных противоречий было вызвано рядом труднопреодолимых в условиях системного кризиса причин. Одна из них заключалась в самом государственном устройстве СССР, где изна-

чально было заложено противоречие между национальным составом населения и административно-территориальной структурой страны. Ряд народов, распропагандированных демократической печатью, уже не

¹⁶ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 г. № 979-1 «О политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года» // URL: https://www.lawmix.ru/docs_ccsr/1241

¹⁷ Одиннадцатая сессия Верховного Совета Литовской ССР (одиннадцатого созыва). Стенографический отчёт. Вильнюс: Издательство Президиума Верховного Совета Литовской ССР, 1989. С. 141.

хотел довольствоваться правами автономий, претендуя на республиканский статус со всеми полагающимися этому статусу дополнительными правами и привилегиями. В свою очередь, местные элиты быстро осознали, что националистические настроения могут быть использованы в качестве мощного оружия против союзного Центра в борьбе за установление контроля над республиканскими ресурсами.

Межнациональные конфликты вылились в череду кровавых межэтнических конфликтов в различных регионах СССР: Нагорном Карабахе (1987 г.), Сумгаите (Азербайджан, 1988 г.), Новом Узене (Казахстан, 1989 г.), Фергане (Узбекистан, 1989 г.), Сухуми (Абхазия, 1988 г.), Баку (Азербайджан, 1990 г.), Цхинвале (Южная Осетия, 1988 г.). Единую страну разрывало на части.

До поры до времени центральная власть, поглощённая решением других неотложных проблем, отодвигала на второй план рассмотрение сложившегося положения в этнонациональной сфере. Национальные проблемы стали предметом обсуждения на пленуме ЦК КПСС лишь в сентябре 1989 г. Принятый документ «О национальной политике партии в современных условиях» ограничился общими положениями и призывами. В частности, выступление М. С. Горбачёва отличалось многословностью и неконкретностью. Отсутствие у Центра конкретных путей решения

проблемы вызвало неудовлетворённость в регионах и в определённой степени способствовало эскалации кризиса в межнациональных отношениях.

В апреле–мае 1990 г. Верховным Советом СССР был принят ряд законов, направленных на урегулирование межнациональных отношений, однако к этому времени центральная власть была уже настолько ослаблена, что оказалась не в состоянии переломить ситуацию. К этому времени кризис межнациональных отношений приобрёл в ряде республик форму сепаратизма.

Флагманом сепаратизма по-прежнему являлись прибалтийские республики, которые целеустремлённо шли к выходу из СССР. Благодаря им в политический оборот вошёл термин «республиканский суверенитет», который можно было трактовать как угодно широко.

12 ноября 1989 г. Верховный Совет Эстонской ССР принял постановление «Об историко-правовой оценке событий, имевших место в Эстонии в 1940 году», объявившее незаконной декларацию от 22 июня 1940 г. о вхождении Эстонии в СССР. В том же направлении, пусть с замедлением, двигались и другие прибалтийские республики.

Центробежные тенденции развивались не только внутри страны, но и в социалистическом содружестве, где СССР на глазах утрачивал роль лидера.

Крах социалистического содружества

Модель «социалистического разделения труда» стала давать ощутимые сбои в 80-е годы, что сопровождалось

нарастанием проблем внутри Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), где возможности поставок то-

плива и сырья из СССР резко сузились (нефтегазовые цены для стран – членов СЭВ были в среднем на 25–45% ниже среднемировых).

Масштабы и формы производственной кооперации внутри СЭВ существенно отставали от западных стран-конкурентов. Наряду со стагнацией межгосударственного обмена в рамках СЭВ возникли и другие проблемы: растущий дефицит высококачественных товаров во взаимной торговле, отставание в научно-технической сфере, растущие взаимные претензии и др.

Осенью 1985 г. в Софии советская сторона предложила разработать комплексную программу научно-технического прогресса стран – членов СЭВ, а также создание единого социалистического рынка к 1987 г. Программа оказалась нереализованной. Более того, нараставшие как снежный ком внутренние экономические проблемы вынудили руководство СССР в 1989 г. поставить вопрос перед партнёрами по СЭВ о поэтапном переходе во внешнеторговом обороте на среднемировые цены в свободно конвертируемой валюте.

Ослабление экономической зависимости от Советского Союза, «демократизация» его общественно-политической жизни, попытки реализации принципов «нового мышления», среди которых была декларация о «свободе выбора» для зарубежных стран, привели к быстрой радикализации политической атмосферы в восточноевропейских социалистических странах.

Болгарию, Венгрию, ГДР, Польшу, Румынию и Чехословакию охватили массовые антиправительственные выступления, положившие начало смене власти в этих странах.

Всего за один год в восточноевропейском регионе произошли разительные перемены.

В 1989 г. в результате многомесячных переговоров власть в Венгрии и Польше перешла к антикоммунистическим силам.

В Чехословакии власть сменилась в результате массовых протестов, получивших название «бархатной революции».

В Румынии коммунистическая власть пала в результате «революционных» событий в декабре 1989 г.

В Болгарии некоммунистическое руководство пришло к власти в 1990 г.

Возникшие политические системы исключали ведущую роль коммунистической партии, утверждали политический плюрализм, многопартийность, предполагали проведение радикальных рыночных реформ, реализацию «европейского» вектора во внешней политике.

В ноябре 1989 г. во время стихийных выступлений был разрушен символ холодной войны – бетонная стена, разделявшая Западный и Восточный Берлин. Москва на это знаменательное событие отреагировала почти индифферентно. Приближающееся объединение Германии предполагало решение комплекса проблем, связанных с обеспечением безопасности СССР, в частности соблюдение принципа нерушимости границ в Европе, перспективы членства объединённой Германии в НАТО и др. Эти сложные вопросы обсуждались на переговорах по формуле «2 + 4», в которых участвовали ФРГ и ГДР, с одной стороны, и СССР, США, Англия и Франция – с другой.

Однако окончательно вопрос был решён значительно позже.

В декабре 1989 г. на Мальте прошла знаковая встреча М. С. Горбачёва с вновь избранным президентом США Дж. Бушем-ст., которая зафиксировала кардинальные изменения, произошедшие на международной арене, прежде всего в Центральной и Восточной Европе.

На Мальтийском саммите были достигнуты договорённости по невмешательству СССР в дела восточноевропейских стран (отказ от «доктрины Брежнева»*), принципиальное согласие на объединение Германии, а также уступки СССР в отношении сепаратистских процессов, развивавшихся в прибалтийских республиках [18].

«Самым существенным на Мальте, – отмечал Дж. Мэтлок, – было достижение неформального понимания в том, что касалось Восточной Европы, Германии и прибалтийских государств... Горбачёв уверил президента, что сила никогда не будет применена в Восточной Европе, что он осознаёт не-

обходимость вывода советских войск и что он позволит восточно-европейцам свободно избирать себе политико-экономический строй» [19].

То, что эти вопросы были главным, подтверждает и М. С. Горбачёв. По его словам, «стержнем беседы с глазу на глаз, состоявшейся после этих переговоров, была ситуация в Прибалтике» [20].

На столь благожелательную позицию американский лидер ответил устной поддержкой проходившей в СССР перестройки.

Помимо этого предметом обсуждения на встрече стали и проблемы ограничения стратегических наступательных вооружений (включая химическое оружие), а также сокращения обычных вооружений в Европе.

Однако решения по итогам обсуждения этих вопросов носили неконкретный характер. Встреча на Мальте способствовала улучшению советско-американских отношений, но дорогой для Советского Союза ценой.

В целом перестроечные процессы в 1988–1989 гг. усилили дезорганизацию, нарастающую в различных сферах жизнедеятельности советского общества.

В экономической сфере это сопровождалось неудачными попытками совмещения так называемой «командно-административной» системы управления и элементами рыночного механизма регулирования экономики.

В политической сфере – ослаблением прежней вертикали власти в лице партийных органов различного уровня и столь же неудачными попытками передачи властных полномочий советам народных депутатов. В частности, главным итогом первого Съезда народных депутатов стало организационное

¹⁸ *Польнов М. Ф.* Закрытая встреча с большими последствиями. Переговоры М. С. Горбачёва и Дж. Буша на Мальте в 1989 году // Общество. Среда. Развитие. Terra Humana.

¹⁹ *Мэтлок Дж.* Смерть империи. Взгляд американского посла на распад Советского Союза / пер. с англ. М.: Рудомино, 2003. С. 222.

²⁰ *Горбачёв М. С.* Жизнь и реформы. В 2 томах. Т. 2. М.: Новости, 1995. С. 149.

* Доктрина Брежнева, или доктрина ограниченного суверенитета, – сформулированная западными политиками и общественными деятелями характеристика внешней политики СССР периода 1960–1980-х годов, предполагавшая возможность вмешательства СССР, в том числе силового, во внутренние дела государств и стран Центрально-Восточной Европы, входивших в социалистический блок для обеспечения стабильности их политического курса, строившегося на базе социалистической идеологии и направленного на тесное сотрудничество с СССР.

оформление легальной политической оппозиции (Межрегиональная депутатской группы), которая, вскоре выйдя за рамки чисто депутатской деятельности, стала претендовать на то, чтобы стать параллельным центром власти.

Во внешнеполитической сфере развиваемая М. С. Горбачёвым концепция «свободы выбора» в качестве универсального принципа международных отношений привела в 1989 г. к быстрому приходу к власти в восточноевропейских социалистических странах либерально-демократических сил. На повестке дня в Центральной Европе встал вопрос об объединении ФРГ и ГДР. Сепаратистские движения в Литве, Латвии, Эстонии после мальтийской встречи М. С. Горбачёва и Дж. Буша-ст. многократно усилили свои действия по выходу из состава Советского Союза.

Со второй половины 1989 г. внешняя политика СССР в значительной степени определялась уже не глобалистскими принципами «нового мышления», а нараставшими экономическими трудностями. Это вынуждало советского лидера всё чаще выступать в качестве просителя зарубежной помощи, что подталкивало его к серьёзным внешнеполитическим уступкам.

Уязвимость положения советского лидера была использована руководителями Запада для решения собственных внешнеполитических задач по ослаблению Советского Союза.

Библиография • References

- Андреева Н.* Не могу поступиться принципами // Советская Россия. 1988. 13 марта.
- [*Andreeva N.* Ne mogu postupit'sya principami // Sovetskaya Rossiya. 1988. 13 marta]
- Богданов С. В.* Причины и условия криминализации предпринимательской деятельности в СССР (1987–1991) // Историко-экономические исследования. 2011. Т. 12. № 3. С. 133–140.
- [*Bogdanov S. V.* Prichiny i usloviya kriminalizacii predprinimatel'skoj deyatel'nosti v SSSR (1987–1991) // Istoriko-ekonomicheskie issledovaniya. 2011. T. 12. № 3. S. 133–140]
- Горбачёв М. С.* Жизнь и реформы. В 2 томах. Т. 2. М.: Новости, 1995. – 656 с.
- [*Gorbachyov M. S.* Zhizn' i reformy. V 2 tomah. T. 2. M.: Novosti, 1995. – 656 s.]
- Горбачёв М. С.* Избранные речи и статьи. В 7 томах. М.: Политиздат, 1989. Т. 6. – 605 с.
- [*Gorbachyov M. S.* Izbrannye rechi i stat'i. V 7 tomah. M.: Politizdat, 1989. T. 6. – 605 s.]
- Закон Союза Советских Социалистических Республик о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями: Принят на восьмой сессии Верховного Совета СССР десятого созыва 17 июня 1983 г. М.: Юридическая литература, 1985. – 23 с.
- [*Zakon Soyuzu Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik o trudovykh kolektivah i povyshenii ih roli v upravlenii predpriyatiyami, uchrezhdeniyami, organizaciyami: Prinyat na vos'moj sessii Verhovnogo Soveta SSSR desyatogo sozyva 17 iyunya 1983 g.* M.: YUridicheskaya literatura, 1985. – 23 s.]
- Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-XI «О кооперации в СССР» (ред. от 7 марта 1991 г., с изм. от 15 апреля 1998 г.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1361/

- [Zakon SSSR ot 26 maya 1988 g. № 8998-XI «O kooperacii v SSSR» (red. ot 7 marta 1991 g., s izm. ot 15 aprelya 1998 g.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1361/]
- Кречетников А.* Кооперативы 80-х: хотели как лучше, вышло как всегда // URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2013/05/130523_ussr_cooperatives_history
- [*Krechetnikov A.* Kooperativy 80-h: hoteli kak luchshe, vyshlo kak vseгда // URL: https://www.bbc.com/russian/russia/2013/05/130523_ussr_cooperatives_history]
- Мэтлок Дж.* Смерть империи. Взгляд американского посла на распад Советского Союза / пер. с англ. М.: Рудомино, 2003. – 579 с.
- [*Metlok Dzh.* Smert' imperii. Vzglyad amerikanskogo posla na raspad Sovetskogo Soyuza / per. s angl. М.: Rudomino, 2003. – 579 s.]
- Одиннадцатая сессия Верховного Совета Литовской ССР (одиннадцатого созыва). Стенографический отчёт. Вильнюс: Издательство Президиума Верховного Совета Литовской ССР, 1989. – 165 с.
- [*Odinnadcataya sessiya Verhovnogo Soveta Litovskoj SSR (odinnadcatogo sozyva).* Stenograficheskiy otchyt. Vil'nyus: Izdatel'stvo Prezidiuma Verhovnogo Soveta Litovskoj SSR, 1989. – 165 s.]
- Польнов М. Ф.* Закрытая встреча с большими последствиями. Переговоры М. С. Горбачёва и Дж. Буша на Мальте в 1989 году // Общество. Среда. Развитие. Terra Humana. С. 40–44.
- [*Polynov M. F.* Zakrytaya vstrecha s bol'shimi posledstviyami. Peregovory M. S. Gorbachyova i Dzh. Busha na Mal'te v 1989 godu // Obshchestvo. Sreda. Razvitie. Terra Humana. S. 40–44]
- Постановление Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. № 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран – членов СЭВ» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/9026949/titles/15RGTLO>
- [*Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 13 yanvarya 1987 g. № 48 «O poryadke sozdaniya na territorii SSSR i deyatel'nosti sovmestnyh predpriyatij, mezhdunarodnyh ob'edinenij i organizacij SSSR i drugih stran – chlenov SEV» // URL: https://docs.cntd.ru/document/9026949/titles/15RGTLO]*]
- Постановление Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_15129.htm
- [*Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 2 dekabrya 1988 g. № 1405 «O dal'nejshem razvitii vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti gosudarstvennyh, kooperativnyh i inyh obshchestvennyh predpriyatij, ob'edinenij i organizacij» // URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_15129.htm]*]
- Постановление Совмина СССР, ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ от 13 марта 1987 г. № 321 «Об образовании Всесоюзного координационного совета научно-технического творчества молодёжи и оплате труда членов творческих молодёжных коллективов и штатных работников центров научно-технического творчества молодёжи» // URL: <https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/05>
- [*Postanovlenie Sovmina SSSR, VCSPPS, SK VLKSM ot 13 marta 1987 g. № 321 «Ob obrazovanii Vsesoyuznogo koordinacionnogo sojeta nauchno-tekhnicheskogo tvorchestva molodyozhi i oplate truda chlenov tvorcheskih molodyozhnyh kollektivov i shtatnyh rabotnikov centrov nauchno-tekhnicheskogo tvorchestva molodyozhi» // URL: https://crystalbook.ru/wp-content/uploads/2021/05]*]

- Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 г. № 979-1 «О политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 года» // URL: https://www.lawmix.ru/docs_cccp/1241
- [Postanovlenie S'ezda narodnyh deputatov SSSR ot 24 dekabrya 1989 g. № 979-1 «O politicheskoy i pravovoy ocenke sovetsko-germanskogo dogovora o nenapadenii ot 1939 goda» // URL: https://www.lawmix.ru/docs_cccp/1241]
- Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 18 августа 1986 г. № 991 «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» (с изм. и доп., внесенными Постановлением Совмина СССР от 6 мая 1989 г.) // URL: <https://www.alppp.ru/law/finansy/upravlenie-v-sfere-finansov/6/postanovlenie-ck-kpss-sovmina-sssr-ot-19-08-1986-991.html>
- [Postanovlenie CK KPSS i Soveta ministrov SSSR ot 18 avgusta 1986 g. № 991 «O merah po sovershenstvovaniyu upravleniya vneshneekonomicheskimi svyazyami» (s izm. i dop., vnosennymi Postanovleniem Sovmina SSSR ot 6 maya 1989 g.) // URL: <https://www.alppp.ru/law/finansy/upravlenie-v-sfere-finansov/6/postanovlenie-ck-kpss-sovmina-sssr-ot-19-08-1986-991.html>]
- Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и Всесоюзного Центрального совета профсоюзов от 8 февраля 1988 г. «О порядке избрания Советов трудовых коллективов и проведения выборов руководителей предприятий (объединений)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/765704761>
- [Postanovlenie CK KPSS, Soveta Ministrov SSSR i Vsesoyuznogo Central'nogo soveta profsoyuzov ot 8 fevralya 1988 g. «O poryadke izbraniya Sovetov trudovykh kollektivov i provedeniya vyborov rukovoditelej predpriyatij (ob'edinenij)» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/765704761>]
- Принципы перестройки, революционность мышления и действий // Правда. 1988. 5 апреля.
- [Principy perestrojki, revolyucionnost' myshleniya i dejstvij // Pravda. 1988. 5 aprelya]
- Пшеничный О. Начали в одной стране, а закончили в другой. Первый съезд народных депутатов, воспоминания участников // URL: <https://ok.ru/lichnyvzgl/topic/69965717023549>
- [Pshenichnyj O. Nachali v odnoj strane, a zakonchili v drugoj. Pervyj s'ezd narodnyh deputatov, vospominaniya uchastnikov // URL: <https://ok.ru/lichnyvzgl/topic/69965717023549>]
- Цены на товары народного потребления в 1990 г. // Вестник статистики. 1991. № 3.
- [Ceny na tovary narodnogo potrebleniya v 1990 g. // Vestnik statistiki. 1991. № 3]

Статья поступила в редакцию 25 ноября 2021 г.

Сербское войско Краины в начале 1995 г.

Организация, планирование, боевые возможности

Коста НОВАКОВИЧ
Александар РАДИЧ
Вадим СОКОЛОВ

Республика Сербская Краина (РСК) 1995 г. встретила в довольно сложном положении. Хорватия по-прежнему категорически отказывалась признать её независимость и готовилась к решению «сербского вопроса» военным путём. В соседней Боснии и Герцеговине координировавшие свои действия войска боснийских хорватов и мусульман теснили Войско Республики Сербской (ВРС). Особенно тревожным для РСК было постепенное продвижение боснийских хорватов в направлении г. Босанско-Грахово, через который проходила дорога, связывавшая столицу РСК Книн с Баня-Лукой, столицей Республики Сербской (РС).

Тяжёлой была и внутренняя ситуация в РСК. Длительный конфликт исчерпал её и без того небольшие ресурсы. Разрыв экономических связей вследствие войны, постоянная эмиграция населения, внутрисполитические конфликты и слабость органов власти неизбежно вели её к краху.

Но решение экономических и социальных вопросов руководству РСК представлялось вполне возможным. Главным было сохранить республику перед лицом нарастающей хорватской угрозы. В Книне знали, что руководство Хорватии в лице президента Франьо Туджмана всё больше скло-

НОВАКОВИЧ Коста – доктор военных наук, полковник (Белград, Сербия). *E-mail:* dkdnovakovic@gmail.com

РАДИЧ Александар – военный аналитик (Белград, Сербия). *E-mail:* aleksandar.radic@gmail.com

СОКОЛОВ Вадим Андреевич – соискатель Института славяноведения РАН. *E-mail:* sokolfromrussia@gmail.com

Ключевые слова: Сербская Краина, Сербское войско Краины, война в Хорватии.

няется к масштабной силовой операции против РСК, поэтому на первый план неизбежно выходили вопросы военного характера: положение Сербского войска Краины (СВК) в начале 1995 г., его организационно-штатная структура, оценка проблем, стоящих на повестке дня, а также военная стратегия руководства РСК.

Одной из главных проблем, стоявших перед армией РСК, была нехватка финансов. Сербское войско Краины (СВК) 1995 г. встретило с серьёзным долгом как перед поставщиками снаряжения и продуктов питания, так и перед военнослужащими, которым полагались различные выплаты.

Для исправления ситуации правительство РСК 15 января 1995 г. предложило увеличить военные расходы.

Непосредственно на финансирование армии выделялось более 134 млн динаров, предусматривались и дополнительные расходы.

4,5 млн динаров предполагалось выплатить раненым бойцам и семьям погибших; 10 млн динаров должны были пойти на выплаты долгов вооружённых сил. Такая же сумма выделялась на приобретение различных материальных средств, а 20 млн – на закупки боеприпасов.

В итоге расходы на армию составили почти 180 млн динаров, что легло тяжким бременем на финансовую систему республики*.

Другой проблемой была острая нехватка личного состава. Фактически СВК представляло собой тотальное ополчение, в армии служило подавляющее большинство взрослых мужчин страны.

Согласно данным Главного штаба СВК, по штату армия насчитыва-

ла более 82 тыс. солдат и офицеров. Однако в действительности служили в ней только немногим более 62 тыс. чел. [1, с. 292]. Даже это количество поставленных под ружьё военнослужащих достигалось ценой огромных усилий, поскольку всё население РСК в 1993 г. составляло около 435 тыс. чел. Таким образом, в СВК нёс службу каждый седьмой житель республики.

Вопрос нехватки личного состава армейское руководство пыталось решить привлечением добровольцев из-за границы.

В своём обращении к Генеральному штабу Войска Югославии оно отмечало, что растёт вероятность общей хорватской агрессии против РСК, поэтому необходимо пополнение добровольцами. О помощи в этом вопросе краинские военные просили как Генштаб Союзной Республики Югославия (СРЮ), так и её правительство. Ответ генерала Момчило Перишича, начальника Генерального штаба СРЮ, был довольно сдержанным, но он обещал оказать посильную помощь в оснащении добровольцев оружием и снаряжением. В результате набор желающих пополнить СВК осуществляли Бюро Правительства РСК в Белграде и ветеранские организации. Как и в предыдущие годы, в Югославии на-

¹ *Новаковић К.* Српска Крајина: (успони, падови, уздицања). Београд; Книн: Српско културно друштво Зора, 2009.

* Полазне основе за формирање буџета РСК за потребе одбране. 15 јануар 1995. Копија оригиналног документа из архива К. Новаковића.

шлись желающие поучаствовать в обороне Сербской Краины, но весной 1995 г. их число было существенно меньше, нежели в 1993 г., когда тысячи добровольцев из РС и СРЮ приняли участие в боях с хорватскими войсками в Северной Далмации [2].

В феврале 1995 г. Главный штаб СВК начал разработку новой военной доктрины.

Для оценки положения в войсках и реальных боевых возможностей армии с 16 по 27 февраля 1995 г. Контрольная комиссия Главного штаба СВК, состоявшая из десяти офицеров, инспектировала 7-й, 15-й, 21-й и 39-й армейские корпуса [3, с. 266].

Результат проверки был представлен в докладе (4 марта 1995 г.). Необходимо отметить, что члены комиссии не только на местах проверяли реальное положение в подразделениях, но и старались помочь командному составу повысить боеготовность вверенных им частей.

Всего проверка прошла в 18 бригадах, из которых 17 были из состава корпусов, а ещё одна (75-я смешанная артиллерийская бригада) подчинялась напрямую Главному штабу. На основании проведённой проверки комиссия сделала следующие выводы:

- бригады выполняют приказ высшего командования об организации запасных линий обороны;

- командиры соединений, равно как и рядовой состав, продемонстрировали корректное отношение

к проверяющим офицерам, что позволило комиссии выполнить поставленные перед ней задачи;

- в 21-м корпусе командование сумело выстроить нормальную систему взаимодействия с гражданскими властями, в то время как в других корпусах ситуация была сложнее;

- огромной проблемой стало дезертирство личного состава, а также отсутствие солдат в бригадах из-за болезней. В среднем от 10 до 20% солдат или дезертировали, или находились на лечении;

- в бригадах хорошо выстроена система управления на уровне штабов бригад и батальонов. В то же время управление ротами, взводами и отделениями осуществляется слабо. Командиры рот зачастую не имеют связи с подчинёнными им командирами взводов, не ведут необходимую документацию. Офицеры не знают порядок действий в различных ситуациях;

- нехватка запчастей и горючего ставит под вопрос возможность соединений участвовать в боевых действиях. Некоторые бригады так и не получили обещанное им горючее, в результате чего была прекращена эксплуатация части транспортных средств;

- значительной проблемой является нехватка униформы и обуви, из-за чего от 10 до 20% бойцов находятся на позициях в гражданской одежде. Личный состав разочарован полученными выплатами, их размер солдаты воспринимают как насмешку;

² Sekulić M. Knin je pao u Beogradu. Bad Vilbel: Nidda Verlag, 2000. S. 54.

³ Republika Hrvatska i Domovinski rat 1990.–1995. Knjiga 15. Zagreb: Hrvatski memorijalno-dokumentacijski centar Domovinskog rata, 2014.

– в большинстве проверенных бригад не ведётся оперативная документация, военные дневники и т. д.;

– вызывает тревогу отношение к раненым бойцам, которых иногда бросают на поле боя. Чаще всего подобные инциденты были замечены в 39-м корпусе [3, s. 266–267].

Выводы комиссии показали, что за 1993–1994 гг. ситуация в армии кардинально не изменилась. Всё так же остро стояли вопросы пополнения личным составом, взаимодействия между подразделениями, нехватки горючего и запчастей.

Прежние меры Главного штаба СВК не оказали значительного эффекта на положение в войсках.

Исходя из полученных данных и прежних оценок собственных возможностей, Главный штаб утвердил Доктрину применения СВК под кодовым названием «Гвозд» [3, s. 236]. Доктрина состояла из нескольких разделов и начиналась с описания военно-политической обстановки в регионе. Авторы документа указывали, что положение в бывшей Социалистической Федеративной Республике Югославия остаётся сложным, международному сообществу не удалось урегулировать кризис в Боснии и Герцеговине. В то же время влияние России в регионе ослабло, чем пользуется ряд стран (США, Германия, Турция и др.), которые открыто встали на сторону Хорватии и боснийских мусульман. В самой Хорватии сохраняется сложная обстановка, вызванная политическими и экономическими проблемами. Поэтому растёт риск хорватской военной операции против РСК. Главный штаб СВК полагал, что целью хорватской агрессии

будет нанесение поражения краинской армии, рассечение территории РСК на несколько частей и создание условий для её возвращения в конституционно-правовой порядок Хорватии [3, s. 236].

В докладе перечислялись силы, которыми, по оценкам Главного штаба СВК, располагала Хорватия.

Их численность авторы документа оценивали в 150 тыс. чел., 450 танков, около 150 боевых бронированных машин, около 1100 артиллерийских орудий и т. д. Из этого количества до 35 тыс. солдат, 150 танков и 70 или 80 единиц другой бронетехники могли непосредственно начать операцию против РСК [3, s. 237].

Предположительно хорватская операция должна была состоять из трёх этапов.

Первый – психологический, во время которого хорватские СМИ и спецслужбы должны были посеять панику среди населения РСК, дискредитировать руководство республики, подорвать боевой дух солдат.

Второй – военная операция с ограниченной целью, в рамках которой хорваты атакуют Западную Славонию и Далмацию, а на других участках фронта удерживают оборону. В случае успеха этой атаки оставшиеся части РСК должны были интегрироваться в состав Хорватии мирным путём.

Если же этот этап не увенчался бы успехом, то предполагался *третий* – операция с радикальной целью, в ходе которой хорватские войска рассекали РСК на несколько частей, нанося основной удар в регионах Лика и Кордун.

Соответственно, возможные варианты противодействия со стороны СВК зависели от того, какую

цель будет преследовать хорватская операция – ограниченную или радикальную.

В первом случае Главный штаб СВК предполагал вести упорную оборону, но на ряде направлений допускалось контрнаступление с целью захвата вражеских территорий и важных объектов с опорой исключительно на собственные силы.

Во втором случае СВК должно было также вести оборону, а затем и контрнаступление, но уже при поддержке армии СРЮ и ВРС [3, с. 241].

Значительная часть документа посвящена конкретным планам и задачам для каждого армейского корпуса, 105-й авиационной бригады, 44-й бригады ПВО и 45-го батальона воздушного наблюдения. На основе этого плана СВК готовилось к отражению хорватского наступления на протяжении нескольких месяцев.

План «Гвозд» был очень амбициозным. Он предполагал не только упорную оборону, что вполне предсказуемо, но и переход СВК в контратаки и занятие территорий, подконтрольных противнику. Однако в действительности краинские вооружённые формирования не имели возможностей для его реализации. Кроме уже упомянутых проблем с численностью препятствием к этому были неравномерная структура армии и нехватка современных образцов вооружения.

К весне 1995 г. структура СВК приобрела следующий вид: в её основе были Главный штаб и шесть армейских корпусов*.

Главный штаб располагался в г. Книн, столице РСК. В апреле 1995 г. его возглавлял генерал-майор Милан Челекетич. Главный штаб СВК имел следующую структуру: внутр-решный штаб, сектор тылового обеспечения, сектор по вопросам морали, информирования и религии, сектор ВВС и ПВО, сектор безопасности, сектор разведки, инспекцию и т. д. [1, с. 294].

Непосредственно Главному штабу подчинялись: 75-я смешанная артиллерийская бригада, 44-я ракетная бригада ПВО, 105-я авиационная бригада, 45-й батальон воздушного наблюдения, батальон связи, батальон военной полиции, 75-я база тылового обеспечения, несколько разведывательных центров и другие подразделения.

7-й Северо-Далматинский корпус оборонял Северную Далмацию. Его штаб располагался в г. Книн. В апреле 1995 г. командиром корпуса был полковник Весо Козомора, начальником штаба – полковник Милорад Радич. Состав корпуса: штаб, 75-я моторизованная бригада, 92-я моторизованная бригада, 2-я пехотная бригада, 3-я пехотная бригада, 1-я легкопехотная бригада, 4-я легкопехотная бригада, 7-й смешанный артиллерийский полк, 7-й смешанный артиллерийский противотанковый полк, 7-й лёгкий артиллерийско-ракетный полк ПВО, 7-я база тылового обеспечения, 7-й бронетанковый батальон, инженерный батальон, рота связи, рота военной полиции, разведывательная рота, рота РХБЗ [1, с. 313, 4, с. 82].

⁴ Republika Hrvatska i Domovinski rat 1990.–1995. Knjiga 17. Zagreb: Hrvatski memorijalno-dokumentacijski centar Domovinskog rata, 2015.

* Структура СВК 1995 г. восстановлена авторами на основании архивных документов.

11-й Восточно-Славонский корпус оборонял Баранью, Восточную Славонию и Западный Срем. Штаб корпуса располагался в г. Вуковар. В апреле 1995 г. командиром корпуса был генерал-майор Душан Лончар, начальником штаба – полковник Слободан Антонич. Состав корпуса: штаб, 1-я лёгкая Бараньская дивизия (37-я, 39-я и 60-я пехотные бригады), 35-я пехотная бригада, 40-я пехотная бригада, 43-я пехотная бригада, 45-я пехотная бригада, 55-я пехотная бригада, 11-й смешанный артиллерийский полк, 11-й смешанный противотанковый артиллерийский дивизион, 11-й лёгкий артиллерийский дивизион ПВО, 11-й бронетанковый батальон, 11-й Дунайский отряд флота, 89-я база тылового обеспечения, 11-й инженерный батальон, 11-й батальон военной полиции, рота связи, разведывательная рота, взвод РХБЗ [1, с. 328].

15-й Ликский корпус оборонял Лику. Штаб корпуса располагался в г. Кореница. В апреле 1995 г. командиром корпуса был полковник Стево Шево, начальником штаба – полковник Милан Джакович. Состав корпуса: штаб, 9-я моторизованная бригада, 18-я пехотная бригада, 50-я пехотная бригада, 70-я пехотная бригада, 103-я легкопехотная бригада, лёгкий артиллерийско-ракетный дивизион ПВО, 81-я база тылового обеспечения, разведывательно-диверсионный отряд, рота связи, рота военной полиции, инженерная рота, взвод РХБЗ [1, с. 317].

18-й Западно-Славонский корпус оборонял Западную Славонию. Штаб корпуса располагался в г. Окучани. В апреле 1995 г. командиром корпуса был полковник Лазо Бабич, начальником штаба – полковник Слободан Перич, а во второй половине месяца его сменил полковник Милан Ромич [4, с. 221]. Состав корпуса: штаб, 51-я пехотная бригада, 54-я пехотная бригада, 98-я пехотная бригада, тактическая группа-1, 59-й отряд, 63-й отряд, 18-й интервентный батальон, 18-й смешанный артиллерийский полк, бронетанковая рота, 91-я база тылового обеспечения, рота связи, инженерная рота, рота военной полиции, разведывательная рота [1, с. 324, 5].

21-й Кордунский корпус оборонял Кордун. Штаб корпуса располагался в с. Ключар. В апреле 1995 г. командиром корпуса был полковник Велько Босанац, начальником штаба – полковник Любан Ивкович. Состав корпуса: штаб, 11-я пехотная бригада, 13-я пехотная бригада, 19-я пехотная бригада, 21-й пограничный отряд, 75-й противотанковый артиллерийский дивизион, 21-й бронетанковый батальон, 85-я база тылового обеспечения, 75-й инженерный батальон, рота связи, рота военной полиции, разведывательная рота, взвод РХБЗ [1, с. 319, 6].

39-й Банийский корпус оборонял Банию. Штаб корпуса располагался в с. Грабовац. В апреле 1995 г. командиром корпуса был полковник Жарко Гагич, начальником

⁵ Srpska pobuna u zapadnoj Slavoniji / ured. Barać M., Miškulin I. Slavonski Brod: Hrvatski institut za povijest, 2012. S. 166.

⁶ Кордун: од Војне границе до Републике Српске Крајине 1881–1995 / уред. Павловић М. Београд: Институт за савремену историју, 2018. С. 581.

штаба – полковник Дане Банич. Состав корпуса: штаб, 24-я пехотная бригада, 26-я пехотная бригада, 31-я пехотная бригада, 33-я пехотная бригада, самостоятельный отряд «Сисак-Цапраг», 39-й смешанный противотанковый артиллерийский дивизион, 39-й лёгкий артиллерийский дивизион ПВО, 87-я база тылового обеспечения, рота связи, рота военной полиции, инженерная рота, разведывательная рота, взвод РХБЗ [1, с. 321].

Нельзя не отметить, что корпуса Сербского войска Краины по своему составу были очень неоднородными.

Только два из них (7-й и 11-й) действительно были похожи на корпуса в том виде, в каком они существовали в Югославской народной армии. Остальные четыре корпуса по составу частей не могли считаться таковыми. Три из них (15-й, 21-й и 39-й) не имели в своём составе артиллерийского полка поддержки. Несмотря на то что в зоне ответственности 21-го корпуса дислоцировалась 75-я смешанная артиллерийская бригада, она подчинялась непосредственно Главному штабу СВК, а не штабу корпуса.

В 15-м, 18-м и 39-м корпусах не было даже неполного танкового батальона.

Во всех корпусах очень слабыми были подразделения ПВО. Ни один из них не был полностью укомплектован личным составом.

В своей стратегии СВК большое значение придавало артиллерии, авиации и бронетехнике. На них

возлагались большие надежды, именно их скоординированное применение должно было нанести катастрофический ущерб хорватским войскам и создать предпосылки для перехода краинских частей в контрнаступление. В то же время их количество и качество ставили под сомнение возможность такого развития событий.

Несмотря на свою многочисленность, артиллерия СВК была в значительной своей части устаревшей.

Например, 76-мм дивизионная пушка образца 1942 г. (ЗиС-3), разработанная в 1941 г., была в артиллерийских дивизионах бригад. В СВК было 137 таких пушек.

Горное орудие М-48Б-1 такого же калибра, тоже широко использовавшееся краинскими сербами, производилось с 1948 г.

Гаубицы Д-30 калибра 122-мм и 130-мм пушки М-46 были более современными, но их в СВК считывалось куда меньше: 42 и 45 соответственно. Необходимо отметить пушки М-46, 33 из которых были на вооружении 75-й смешанной артиллерийской бригады. Данное соединение было наиболее мощной артиллерийской частью СВК.

Орудия калибра 152-мм и 155-мм были представлены в ещё меньших количествах и не могли качественно повлиять на ситуацию, равно как и немногочисленные реактивные системы залпового огня.

Наиболее мощная из них, М-87 «Оркан» калибра 262-мм, была в СВК в единственном экземпляре*.

Тяжёлой была и ситуация с бронетехникой. Формально армия располагала внушительным танковым парком – более 300 различных танков*.

* Стане наоружања по оперативној евиденцији. 01.05.1995. Копия оригинального документа из архива В. А. Соколова.

В корпусах были танки Т-34, Т-55, М-84, Т-72 и ПТ-76.

На вооружении стояло значительное количество бронетранспортёров (М-60, БРДМ-2, БОВ), боевых машин пехоты (М-80), самоходных артиллерийских установок (М-18, М-36, Су-100) и т. д.

Впечатляющими эти цифры выглядели только на бумаге. Немногим менее половины от общего числа танков составляли Т-34*. К моменту начала распада Югославии они уже безнадежно устарели, равно как и все имевшиеся в СВК самоходные артиллерийские установки.

Танки Т-55 и М-84 были более пригодными к современному конфликту, но им не хватало запчастей и, что не менее важно, горючего. Кроме того, в СВК не существовало ни одного крупного маневренного бронетанкового подразделения. На всю армию было только несколько танковых батальонов неполного состава, причём 7-й бронетанковый батальон вместо положенных по штату 31 танка имел только девять танков. Остальные танки были распределены по армейским бригадам, из-за чего не представлялось возможным собрать их в сколько-нибудь крупное подразделение для одновременного использования в бою.

В то же время ситуация с авиацией в РСК выглядит не столь однознач-

ной. Большинство боевых самолётов и вертолётов в СВК были собраны в 105-й авиационной бригаде, подчинённой напрямую Главному штабу. Всего краинские сербы располагали примерно девятью истребителями-бомбардировщиками J-21 «Жастреб», двумя учебными Г-2 «Галеб», несколькими лёгкими штурмовиками J-20 «Крагуј», а также несколькими вертолётами Ми-8Т и СОКО «Газела» [7]. Самолёты J-21 производились с 1964 г. и к моменту распада СФРЮ уже не отвечали вызовам современного конфликта, имея дозвуковую максимальную скорость полёта и небольшую боевую нагрузку.

Другим фактором, осложнявшим использование сербами боевой авиации, было место её дислокации – большинство самолётов и вертолётов СВК базировались на аэродроме Удбина, который находился в радиусе досягаемости хорватской артиллерии. Однако краинские сербы поддерживали свою авиацию в постоянной боевой готовности, уделяя большое внимание её техническому состоянию. Кроме того, они учитывали и слабость хорватской системы противовоздушной обороны, что облегчало возможное использование авиации как против ведущих наступление войск, так и против объектов в глубине хорватской территории.

Таким образом, о состоянии СВК в начале 1995 г. можно сделать следующие выводы.

Во-первых, руководство РСК не сумело остановить постепенную деградацию своих вооружённых сил. Попытки реформ в 1993–1994 гг. хотя и давали определённый эффект, а также некоторый опыт командному составу ар-

⁷ Borojević D., Ivić D., Ubović Z. Vazduhoplovne snage bivših republika SFRJ 1992–2015. Ruma: Štampa, 2016. S. 117–118.

* Стане наоружања по оперативној евиденцији. 01.05.1995. Копия оригинального документа из архива В. А. Соколова.

мии, но кардинально не повлияли на ситуацию в СВК. Ключевые вопросы: укомплектованность личным составом и возможность быстрой переброски крупных подразделений на другие участки фронта так и не были решены. При этом, даже видя катастрофическую нехватку солдат и офицеров, Главный штаб СВК не предпринял меры по оптимизации существующих частей и изменению их организационно-штатных структур в соответствии с реальными возможностями армии.

Во-вторых, СВК не располагало необходимым количеством современно вооружения. Фактически до самого конца войны крайние сербы использовали то оружие, что им оставила Югославская народная армия весной-летом 1992 г. Исключением была только боевая авиация, но и самолёты J-21 «Ястреб», составлявшие её основу, к началу конфликта были уже устаревшими и не могли кардинально повлиять на ход боевых действий. При этом бронетехника и артиллерия в массе своей были малопригодны к современному конфликту, но им тоже остро не хватало запчастей. Собственные возможности СВК по ремонту техники были слабыми, Главный штаб армии был вынужден регулярно обращаться за помощью к своим коллегам в Республики Сербская и Союзной Республики Югославия.

В-третьих, основой всей военной стратегии РСК была надежда её политического и военного руководства на то, что в случае масштабной хорватской атаки на помощь придут армия боснийских сербов и вооружённые силы Югославии. Политики искали поддержки у президента Сербии Слободана Милошевича, а офицеры, получившие военное образование и служившие в Югославской народной армии, считали вполне естественным, что армия «малой Югославии» не оставит сербов в Краине один на один с противником.

Как показали дальнейшие события, эти надежды оказались совершенно напрасными, и РС и СРЮ отказались предоставить Сербской Краине серьёзную военную помощь, когда это было необходимо.

В результате Сербское войско Краины потерпело тяжёлые поражения в операциях «Молния» (май 1995 г.) и «Буря» (август 1995 г.), основная часть РСК была захвачена хорватской армией, всего более 250 тыс. сербов стали беженцами.

Библиография • References

- Кордун: од Војне границе до Републике Српске Крајине 1881–1995 / уред. Павловић М. Београд: Институт за савремену историју, 2018. – 750 с.
- Новаковић К. Српска Крајина: (успони, падови, уздицања). Београд; Книн: Српско културно друштво Зора, 2009. – 602 с.
- Полазне основе за формирање буџета РСК за потребе одбране. 15 јануар 1995. Копија оригиналног документа из архива К. Новаковића.
- Стање наоружања по оперативној евиденцији. 01.05.1995. Копија оригиналног документа из архива В. А. Соколова.
- Borojević D., Ivić D., Ubović Z. Vazduhoplovne snage bivših republika SFRJ 1992–2015. Ruma: Štampa, 2016. – 314 s.

- Republika Hrvatska i Domovinski rat 1990.–1995. Knjiga 15. Zagreb: Hrvatski memorijalno-dokumentacijski centar Domovinskog rata, 2014. – 412 s.
- Republika Hrvatska i Domovinski rat 1990.–1995. Knjiga 17. Zagreb: Hrvatski memorijalno-dokumentacijski centar Domovinskog rata, 2015. – 504 s.
- Sekulić M.* Knin je pao u Beogradu. Bad Vilbel: Nidda Verlag, 2000. – 295 s.
- Srpska pobuna u zapadnoj Slavoniji / ured. Barać M., Miškulin I. Slavonski Brod: Hrvatski institut za povijest, 2012. – 338 s.

Статья поступила в редакцию 22 ноября 2021 г.

Памяти Георгия Алексеевича Рудова

(1 мая 1939 г. – 14 ноября 2021 г.)



14 ноября 2021 г. ушёл из жизни Георгий Алексеевич Рудов – Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР и Российской Федерации, кандидат философских и доктор политических наук, профессор, Почётный профессор Дипломатической академии МИД России, Киргизско-российского славянского университета, Международного университета Киргизии и Южно-Казахстанского университета, а также Почётный гражданин г. Бишкека, член редколлегии и автор нашего журнала.

Георгий Алексеевич прошёл замечательный путь. Он плоть от плоти своей большой страны: простой парень из села Сергиевка Чимкентской области Казахской ССР поднялся до вершин государственной службы, отечественной дипломатии и научной деятельности.

Его путь прирождённого созидателя отмечен железнодорожным полотном БАМ, турбинами Бурейской и Зейской ГЭС, консульством в Кракове, посольствами в Вьентьяне и Бишкеке. Его заслуги отмечены орденом Трудового Красного Знамени и двумя орденами «Знак Почёта».

Комсомолец по духу, он всегда жил согласно принципу: «Раньше думай о Родине, а потом о себе». И потому для нас он навсегда останется примером Человека с большой буквы, который вырастил не одно поколение честных людей, преданных своей семье, своему делу, своей стране.

С партийной работы Георгий Алексеевич пришёл в дипломатию в сложное время.

В конце 1970-х годов ситуация в мире вновь стала накаляться. Стране нужны были проверенные в деле, преданные идее руководители. В 1978 г. был объявлен спецнабор слушателей Дипломатической академии.

Решением руководства страны он был отправлен в самую проблемную на 1980 г. страну соцлагеря – Польскую Народную Республику. Активизация антисоветских настроений, подогреваемых западными спецслужбами, деятельность католической церкви, спровоцированный социально-экономический кризис – эта ситуация требовала особой концентрации сил, самоотдачи и смелости. У Рудова всего этого было в избытке: он был назначен на долж-

ность Генерального консула СССР в самом либеральном и антисоветском польском городе – Кракове. Уже через несколько месяцев после прибытия на место службы о нём знали не только высокопоставленные чиновники, но и рабочие шахт и заводов, хладокомбинатов и охотохозяйств. Он был знаком не только с партийными деятелями, но и с оппозиционерами и представителями клира. Вне зависимости от взглядов Г. А. Рудова уважали все.

К сожалению, даже самая самоотверженная деятельность одного человека не способна изменить логику обстоятельств. Советский Союз разрушили, уничтожили социалистическую Польшу, а вместе с ней многое из того, за что боролся Георгий Алексеевич. Но, как он написал в своей книге «Дух евразийца», «история всё вернёт на свои места».

9 октября 1990 г. М. С. Горбачёв подписал Указ о назначении Георгия Алексеевича Рудова Чрезвычайным и Полномочным Послом СССР в Лаосской Народно-Демократической Республике. Командировка оказалась короткой – не стало страны, отправившей его своим представителем.

Работа послом в Бишкеке (1997–2002 гг.) стала целой эпохой не только в жизни одного человека, но наших стран и народов. Именно благодаря активной позиции Г. А. Рудова удалось сохранить российское влияние в Киргизии, в конституции республики закрепить статус русского языка как государственного, заложить прочный фундамент в развитие Киргизско-российского славянского университета, сберечь память прошлых побед и свершений наших народов.

За значительный вклад в укрепление дружбы и сотрудничества между странами 26 августа 2000 г. президент Киргизии А. Акаев подписал указ о награждении Г. А. Рудова орденом «Данакер».

В ноябре 2002 г. Г. А. Рудов вернулся в дипломатическую альма-матер. Кандидат философских и доктор политических наук, он стремился понять глубинные причины происходящего, спрогнозировать будущее. Это всегда помогало в практической работе.

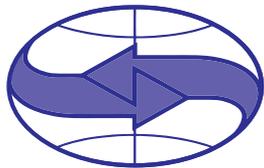
Г. А. Рудов – признанный специалист по Центральной Азии; без упоминания его работ не проходит защита ни одной диссертации по региону.

В 2011 г. он инициировал создание Ассоциации выпускников Дипакадемии и журнала «*Alma Mater*». Под его умелым руководством и при непосредственном участии вышло семь номеров журнала – истории, запечатлённой в фото- и документальных материалах.

Георгий Алексеевич мог бы сделать, написать и рассказать ещё многое. Но судьба распорядилась иначе.

Мы, его коллеги и друзья, скорбим вместе с его родными и близкими. Память о нём как о человеке большого достоинства, патриотизма и высокой чести всегда будет в наших сердцах.

Вечная память!



ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

SCIENTIFICALLY-ANALYTICAL JOURNAL

Published since 1992

16+

Contents

Political sciences

International NGOs in Central Asia countries

5

V. Komleva

This article provides a comparative analysis of Russian and foreign NCOs in Central Asia. Europe and the United States focus on ideological and communication models of NCOs, as well as on the development of socio-economic, «need-based» models of relations with NCOs. Russian NCOs are focused on sociocultural models with a limited presence in the target group of compatriots. There are no niches occupied by NCOs for such tasks of Russia as promoting an objective perception of Russia in the world as a democratic state with a socially oriented economy and an independent foreign policy.

About the author: KOMLEVA Valentina V. – Doctor of Sociology, Deputy Director for Research, National Research Institute for Communications Development; Head of the Department of Foreign Regional Studies and International Cooperation, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Key words: NCO, Central Asia, Rossotrudnichestvo, Soros Foundation, Russian World, Gorchakov Foundation.

Russia and Belarus through the prism of integration Association 19

M. Yadrikhinskiy

The author examined the dynamics of the relationship between Russia and Belarus over the years of independence, the problems and causes of the stalling of integration processes, as well as the mutual necessity of a close union between Belarus and Russia.

About the author: Yadrikhinskiy Mark D. – freelance employee of the Institute of CIS Countries.

Key words: Russia, Belarus, integration, EAEU, Union State of Russia and Belarus.

The role of identity in Turkey's foreign policy in the South Caucasus and Central Asia 35

B. Ayar

The author analyzes the role of identity in Turkey's foreign policy and its implementation in Central Asia and the South Caucasus. He shows how changes in self-identification in domestic politics have caused different strategies in the region.

About the author: AYAR Başaran – PhD Candidate in Political Science, Department of Oriental Studies, MGIMO.

Key words: Turkey, South Caucasus, Central Asia.

The role of the Prosecutor's Office in arbitration proceedings Violations of the law in concession agreements 44

O. Bobrova

The article is devoted to the main tools used by prosecutors in eliminating violations of legislation in the field of the implementation of the rights of participants in grant agreements through the use of judicial coercion measures in arbitration proceedings.

About the authors: BOBROVA Olga V. – PhD in Law, Head of the Department of Scientific Information and Publishing at the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Senior Adviser to Justice.

Key words: prosecutor, court decision, concession agreement, transaction.

Evolution of the Russian Prosecutor's Office: a 300-year journey 60

O. Kapinus

This year is the 300th anniversary of the Russian Prosecutor's Office. The author devoted his article to a review of the main historical stages of the formation of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a unique state-legal institution.

About the author: KAPINUS Oksana S. – Doctor of Law, Professor, Rector of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Key words: Prosecutor's Office of Russia, Prosecutor General, Senate, law.

 History of international relations and foreign policy

On the way to collapse...**On the 30th anniversary of the collapse of the Soviet Union**

75

S. Lavrenov

The article examines the main trends in the development of Soviet society during the next stage of «perestroika» (1988–1990), associated with the realization of economic independence of state-owned enterprises and the abolition of the monopoly on foreign trade. This process was accompanied by the transit of the political system, the holding of the Congress of People's Deputies and the registration of a legal political opposition here in the person of an Interregional Deputy Group. In the context of the liberalization of the USSR's foreign policy, a change of political regime took place in the Eastern European socialist countries.

About the author: LAVRENOV Sergey Ya. – Leading Researcher at the Research Center for Fundamental Military-Historical Problems of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Doctor of Political Sciences, Professor, Adviser to the RARAN.

Key words: «socialist self-government», monopoly of foreign trade, strike movement, Interregional Deputy Group, Maltese meeting (December 1989).

Serbian Krajina army at the beginning of 1995**Organization, planning, combat capabilities**

94

K. Novakovich, A. Radich, V. Sokolov

The authors analyze the situation of the Serbian Krajina Army in the spring of 1995 and examine such aspects as staffing, funding, and problems in the troops. The paper describes Serbian Krajina's military strategy. Based on the analysis of archival documents on the heavy armament of the SAK, the objectivity and feasibility of the military strategy is assessed.

About the author: NOVAKOVICH Kosta – Doctor of Military Sciences, Colonel (Belgrade, Serbia).

RADICH Aleksandar – Military analyst (Belgrade, Serbia).

SOKOLOV Vadim A. – Applicant for the Institute of Slavic Studies of the Russian Academy of Sciences.

Key words: Serbian Krajina, Army of Serbian Krajina, Croatia.

Obituary

104

Список статей, опубликованных в журнале в 2021 г.

- Абрамов А., Воробьёв А.** Проблемы политологического образования в современной России Попытка количественного исследования.....7/2021
- Абрамян А.** Специфика популизма на постсоветском пространстве. На примере Армении..... 5/2021
- Агуреев С., Болтаевский А.** Гвианский регион и политика Бразилии..... 2/2021
- Агуреев С., Болтаевский А.** Антон де Ком и его роль в политической борьбе Суринама за независимость 9/2021
- Агуреев С., Болтаевский А.** Антон де Ком – основоположник национально-освободительного движения Суринама 10/2021
- Айяр Б.** Роль идентичности во внешней политике Турции на Южном Кавказе и в Центральной Азии 12/2021
- Александров М.** Опыт конверсии оборонной промышленности США после холодной войны..... 3/2021
- Боброва О.** Роль прокуратуры в арбитражном судопроизводстве. Нарушения законодательства в концессионных соглашениях..... 12/2021
- Боброва О., Подберёзкин А., Подберёзкина О.** Специфика НКО и правовые основы их деятельности8/2021
- Боброва О., Подберёзкин А., Подберёзкина О.** Негосударственные институты развития – силовые средства политики 9/2021
- Боброва О., Подберёзкин А.** Политико-правовое противодействие подрыву основ государственности России 10/2021
- Боброва О., Подберёзкин А.** Информационно-когнитивные институты – как средство современного противоборства 11/2021
- Васильев В.** Крутые повороты в российско-германских отношениях..... 1/2021
- Васильев В.** Искажение истории Второй мировой войны – угроза безопасности Европы..... 5/2021
- Васильев В.** Поиск правительственного альянса в Германии..... 11/2021
- Воробьев С.** Иракский Курдистан: эволюция проблемы формирования политического статуса..... 11/2021

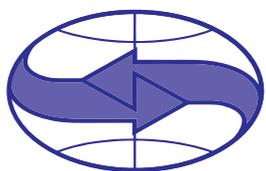
Воробьев С., Рабочев Г. Сотрудничество России и Ирана в сфере безопасности: проблемы и перспективы	7/2021
Вэй В., Цветов П. Сотрудничество Китая и России с АСЕАН: основные формы, направления, результаты	1/2021
Габараев Б., Черепнин Ю. Плюсы и минусы дистанционного образования: взгляд изнутри	6/2021
Гаева А. Международная миграция на постсоветском пространстве: современное состояние и прогнозы.....	4/2021
Давыдов Г. Молодёжный фактор в британской политике.....	8/2021
Джеенбекова С. Геополитика Монголии с Россией, Китаем, странами ЦА и АТР.....	6/2021
Дэмбэрэл К. Монголия перед дилеммой: ШОС или «Шёлковый путь»	3/2021
Егоров В., Иншаков А. Кооперация – составная часть социальной и солидарной экономики.....	1/2021
Заварзин А., Комлева В., Краснова Г., Гасумянова А., Колпаков К., священник Святослав (Рогальский), Штоль В. Гуманитарные коммуникации в странах добрососедства. Материалы круглого стола.....	1/2021
Звонова М. Дружественность страновых коммуникационных режимов. На примере российско-эстонских отношений в образовании.....	10/2021
Иванов О., Копылов А. Применение вооружённых сил США за рубежом. Правовые основы и политическая практика.....	3/2021
Капинус О. Право и технологии: анализ взаимосвязи в новых цифровых реалиях	6/2021
Капинус О. Эволюция российской прокуратуры: путь длиной в 300 лет.....	12/2021
Карпович О., Кондаков С. Центральная Азия: регион геополитической конкуренции или партнёрства?.....	5/2021
Карпович О., Шангараев Р. Основные приоритеты Стратегии национальной обороны США – 2022.....	11/2021
Каширина Т. Соединённые Штаты Америки во внешней политике Мексики	11/2021
Комлева В. Международные НКО на территории стран Центральной Азии.....	12/2021

Крамаренко А. Проблемы и перспективы управления миграционными процессами в западноевропейских странах.....	9/2021
Кузнецова В., Машкина О. Роль образования в реализации концепции «Один пояс – один путь». Политика Китая.....	6/2021
Кузнецова О. Транзит власти в Черногории: ожидания и реальность.....	1/2021
Кукарека А. Вставай, страна огромная! К 80-летию со дня начала Великой Отечественной войны 1941–1945 годов.....	6/2021
Кукарека А. Международный (транснациональный) терроризм: сущность понятия и проблемы его определения	9/2021
Куконков П., Устинкин С. Этничность в структуре факторов социально-экономического развития региона. На примере Приволжского федерального округа.....	4/2021
Лавренев С. Военно-стратегическое планирование Германией войны против Советского Союза К 80-летию со дня начала Великой Отечественной войны.....	3/2021
Лавренев С. СССР и нацистская Германия накануне войны: последние приготовления	5/2021
Лавренев С. Грозное лето 1941 года Боевые действия в советской Молдавии	8/2021
Лавренев С. Трансформация военно-промышленного комплекса США в 90-е годы	9/2021
Лавренев С. Начиналось за здравие... К 30-летию со дня распада СССР	11/2021
Лавренев С. На пути к краху... К 30-летию со дня распада Советского Союза.....	12/2021
Лактионова Н. Антироссийская специфика украинского национализма	10/2021
Левчук Н., Бузин Н. Космические ковбои на тропе войны.....	3/2021
Лузянин С., Штоль В., Лушников О., Батхишиг Б., Батцэнгэл Х., Семедов С., Сухарев А., Сухарева В., Донгак А., Яшкова Т., Игнатов И., Кузнецова В., Машкина О., Родионов В., Цзя И., Джунушалиева Г., Урманбетова Ж., Адильбекова Э., Алиева-Чынар М., Джеенбекова С., Ламбаль А., Алымкулов М., Шахиди М., Наматов М., Нурулла Н.-Ходжаева, Никитина Д.,	

Фазылхашеми М., Сыздыкова Ж., Досова Б., Сапрынская Д., Авдеева Т. Российско-монгольские отношения: от истоков до современности. Материалы Международной научной конференции «Российско-монгольские отношения: от истоков до современности», посвящённая 100-летию установления дипломатических отношений между Россией и Монголией.....	4/2021
Лушников О. Россия и Монголия: стратегическое партнёрство в Евразии	10/2021
Мигранян А. Экономический потенциал России в странах СНГ: 30 лет спустя	9/2021
Мигранян А. Экономическое взаимодействие России с СНГ: потенциальные источники роста.....	10/2021
Мухаметов Д. Политические партии в цифровой реальности: партии сетевого контроля и сетевой координации.....	2/2021
Муштук О. Этническое предпринимательство, теневая экономика и криминалитет	1/2021
Муштук О. Религиозный фактор как детерминанта этнического бизнеса.....	3/2021
Муштук О. Власть и политика сквозь призму народного юмора..	6/2021
Надеждин А. Актуальные подходы регулирования миграционных процессов в Европейском союзе (опыт Германии).....	4/2021
Нежданов В., Цветов П. Идеи Си Цзиньпина о дипломатии и российско-китайское стратегическое партнёрство	7/2021
Неймарк М. Пути и перепутья Франции в меняющемся мире....	2/2021
Неймарк М. Новая Стратегия национальной безопасности России: преемственность и развитие.....	7/2021
Неймарк М. Кризисная геополитика и новый мировой порядок: перспективы России.....	8/2021
Новакович К., Соколов В. Штурмовая бригада «Воевода Вук»... ..	11/2021
Новакович К., Радич А., Соколов В. Сербское войско Краины в начале 1995 г.....	12/2021
Орлов А. Испанский политический пасьянс в период пандемии	3/2021
Орлов А. Односторонние санкции Запада как элемент гибридной войны.....	7/2021

Орлов А. Системный кризис российского футбола: где выход?.....	8/2021
Панин Е., Матюхин А. Образование – фактор «мягкой силы». Проблемы обучения иностранцев в СССР/России.....	2/2021
Пархитько Н. Исторический ревизионизм Запада в XXI веке. Гибридная война Запада против России	2/2021
Петросян Дж. Российский вектор внешней политики четвертого правительственного кабинета А. Меркель	5/2021
Подберёзкин А., Родионов О. Институты развития национального человеческого капитала – альтернатива силовым средствам политики	7/2021
Пономарева Е. Протестное движение в Белоруссии: эволюция, технологии, символы.....	2/2021
Пономарева Е., Самсонов А. Цена денег: западные кредиты как политическое оружие. Экономические предпосылки переворота в Румынии 1989 года	6/2021
Попадьева Т. Религиозный фактор формирования гражданской идентичности в Северной Македонии	10/2021
Родионов В. Индия – «третий сосед» Монголии.....	8/2021
Сафонов А. Дипломатия США в отношении Ирана при Д. Трампе: характер и специфика	1/2021
Семедов С., Магаррамов М. Российско-монгольские отношения в эпоху глобализации	9/2021
Синдеев А. Германия между Трампом и трампизмом	2/2021
Слепцов В. Избирательная система на муниципальном уровне	10/2021
Суязова А. Этнокультурные особенности государственного строительства в Боснии и Герцеговине.....	7/2021
Убилава И., Чачия С. Формирование нелиберальных демократических систем в постсоветских странах.....	2/2021
Феофанов К. Реванш меньшинств как супермегатренд мирового развития.....	5/2021
Фролов А. Администрация Байдена и ближневосточное наследие США	5/2021
Цырендоржиев С. Предложения к новой редакции Стратегии национальной безопасности России	7/2021

Шангараев Р. «Армия Турана» – проект Турции по военной интеграции тюркского мира Угрозы и перспективы	7/2021
Шангараев Р., Кашина А. Десять лет «арабской весны» в Египте и Тунисе: итоги и перспективы.....	8/2021
Шарипов У. Новый меридиональный «Шёлковый путь».....	2/2021
Штоль В. Польская политика в болоте исторических химер... 3/2021	
Ядрихинский М. Россия и Киргизия: проблемы сотрудничества.....	10/2021
Ядрихинский М. Россия и Белоруссия: через призму интеграционного объединения.....	12/2021
Яковлев М. Особенности политической культуры в современной политике стран СНГ	6/2021



ОБЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER

Требования к материалам, представляемым на рассмотрение редакции журнала «Обозреватель–Observer» в соответствии с указаниями ВАК

Статья направляется в редакцию с сопроводительным письмом по электронной почте: observer-rau@yandex.ru.

Общий объём материала 20–25 тыс. знаков с пробелами.

Авторам необходимо обратить внимание на соблюдение норм русского языка.

Текст даётся кеглем 14 через 1,5 интервала и должен быть структурирован (иметь разделы).

Ссылки на источники даются арабскими цифрами в квадратных скобках со сквозной нумерацией, выходными данными, указанием страниц и приводятся постранично. В конце статьи все ссылки группируются в алфавитном порядке (на русском, затем иностранном языке) с указанием выходных данных (место издания, издательство, год издания, общее количество страниц) и располагаются без нумерации. Источники в библиографии указываются и на латинице под русским названием. Иностранные источники приводятся на языке оригинала с выходными данными.

В статье необходимо указать индекс УДК и приложить аннотацию (не более 300–500 знаков), ключевые слова и краткие сведения об авторе (фамилию, имя и отчество полностью, учёную степень, другие звания, место работы, должность и контактные телефоны, SPIN-код), наименование статьи. Вся информация – на русском и английском языках.

Все материалы должны присылаться в одном файле.

Рисунки, графики, схемы даются в форматах JPG или EPS отдельными файлами.

В качестве сопроводительных документов автор прилагает выписку из решения кафедры (научного подразделения), где выполнялась работа, содержащую рекомендацию статьи к публикации в журнале. Выписка подписывается заведующим кафедрой (руководителем научного подразделения) или его заместителем, подпись заверяется соответствующей кадровой структурой.

Автор статьи представляет оформленный и заверенный отзыв специалиста — доктора наук, содержащий рекомендацию статьи к публикации в журнале, а также справку о проверке на антиплагиат.

Оригиналы сопроводительных документов в случае принятия статьи к публикации должны быть представлены в редакцию.

Требования к материалам опубликованы на сайте:

<http://observer.materik.ru>

Подробнее смотрите сайт ВАК:

<http://vak.ed.gov.ru>

Уважаемые читатели!
Открыта подписка на 2022 год
на ежемесячный научно-аналитический журнал

«Обозреватель–Observer»

Подписка проводится в «УП Урал-Пресс»

– для корпоративных подписчиков «УП Урал-Пресс» по электронному каталогу на сайте **www.ural-press.ru**

– для индивидуальных подписчиков Агентством подписки «Деловая пресса» по электронному каталогу на сайте **https://delpress.ru/catalog/**
тел.: 8 -499-391-57-36

Редакция рассматривает факт направления авторских рукописей по адресу: *observer-rau@yandex.ru* как передачу ей авторами прав на их публикацию.

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за подбор и точность приведённых фактов, цитат, экономико-статистических данных, собственных имён, географических названий и прочих сведений, а также за то, что в материалах не содержится заимствований, нарушающих чьи-либо авторские права, а также данных, не подлежащих открытой публикации.

Редакция может публиковать статьи в порядке обсуждения, не разделяя точку зрения автора.

Рукописи не возвращаются.

При перепечатке материалов ссылка на «Обозреватель–Observer» обязательна.

Дизайн и вёрстка
А.А. Горбунов

Налоговая льгота – Общероссийский классификатор ОК-005-93. Код ОКП-95 2200.

Издание зарегистрировано в Комитете по печати РФ. Регистрационный № 012093.

Согласно ФЗ от 29.12.2010 № 436-ФЗ
журнал «Обозреватель–Observer» относится к категории
информационной продукции для детей, достигших возраста шестнадцати лет

16+

Адрес редакции: **119180, Москва, ул. Б. Полянка, д. 7/10, стр. 3.**

Тел.: **(499) 799-80-76.**

Е-mail: **observer-rau@yandex.ru**

Электронная версия: **http://observer.materik.ru**

Подписано в печать 22.12.2021г.

Формат 70×100 1/16. Печ. л. 9.43. Печать офсетная. Заказ № 37/Е.

Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «ПРИНТИКА».
109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 91, корп. 1, пом. 11, к. 2, оф. 14-5.