

АМЕРИКАНО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

ПРОГРАММА ОБНОВЛЕНИЯ



**Доклад Российско-
Евразийской программы
Фонда Карнеги
за международный мир**

Доклад подготовлен в рамках Российско-Евразийской программы Фонда Карнеги за международный мир. В написании доклада и его обсуждении принимали участие:

Андерс Ослунд

Томас Карозерс

Томас Грэм

Стивен Холмс

Эндрю Качинс

Анатолий Ливен

Майкл Макфол

Марта Брилл Олкотт

Йон Уолфстол

© Фонд Карнеги за международный мир, 2000 г. Все права сохранены.

Информацию об издании и электронную версию настоящего доклада можно найти по адресу: www.carnegie.ru (на русском языке) и www.ceip.org/pubs (на английском языке).

СОДЕРЖАНИЕ

ШАНС НА ОБНОВЛЕНИЕ *Джессика Т. Мэтьюз* 2-я сторона обложки

РЕЗЮМЕ iv

1 КРИТИЧЕСКИЙ МОМЕНТ 1

Новые президенты, новое начало 1

Ситуация в России: настоящее и будущее 3

Программа обновления 8

2 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ 12

Ядерная безопасность, нераспространение ядерного оружия
и противоракетная оборона 12

НАТО и Европа 24

3 ПРОБЛЕМЫ НА ЮГЕ 29

Миф о “Большой игре” 29

Суровая реальность в Чечне 37

4 ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ 44

Делать больше ради демократии 44

Новые задачи в экономических отношениях 52

Помощь в становлении правового государства 56

Помощь в сфере высшего образования 59

РЕЗЮМЕ

Спустя десять лет после окончания “холодной войны” отношения между США и Россией оказались не столь дружественными и тесными, какими они должны были бы стать, по представлениям многих американцев, после краха коммунистического режима и распада СССР. Между двумя странами есть противоречия по многим вопросам – от американских планов национальной противоракетной обороны до российского экспорта ядерных технологий в Иран. И все же, несмотря на элементы напряженности, американо-российские отношения коренным образом отличаются, причем в лучшую сторону, от отношений, когда-либо существовавших между США и Советским Союзом. Теперь, когда сначала в России, а потом в США произошла смена государственного руководства, американо-российские отношения вступают в новый период. Нельзя говорить, что они начинаются “с чистого листа”, поскольку многое из того, что осложняло их в недавнем прошлом, – от нецелевого использования Россией кредитов Международного валютного фонда (МВФ) до расширения НАТО на восток – по-прежнему занимает умы. Однако смена лидеров в обеих странах, совпавшая по времени с началом нового века, представляет собой критическую точку в динамике двусторонних отношений, которые до сих пор, возможно, являются важнейшей осью мировой политики.

Новой американской администрации предстоит иметь дело с Россией на переломном этапе ее истории. Фигура президента Владимира Путина, энергичного человека с не вполне ясными пока еще намерениями, воплощает в себе сложности и противоречия, характерные для всего посткоммунистического периода развития страны. Во внутренней политике он проводит линию на централизацию власти, ослабляя и без того шаткие демократические институты. Что же касается экономики, то он собрал в правительстве самую реформаторскую с начала 90-х годов команду и уже сумел продвинуть некоторые смелые рыночные реформы. В области внешней политики Путин стремится к тому, чтобы Россия играла более независимую и наступательную роль на мировой арене, но вместе с тем пытается свыкнуться с суровой реальностью – слабостью страны в военной области и необходимостью поддерживать позитивные отношения с Западом. Несмотря на резкое уменьшение своего экономического, политического и военного веса в мире за прошедшее десятилетие, Россия по-прежнему имеет огромное значение для Соединенных Штатов. Это объясняется не только множеством проблем в сфере ядерной безопасности, но и ролью России в решении самых разных

вопросов: от будущего НАТО и европейской безопасности до новых угроз, возникающих в Центральной Азии и на Кавказе.

Выстраивая свою политику в отношении России, новая американская администрация должна уберечься от искушения просто продолжать прежний курс или ограничить восприятие России понятием “черный ящик”, то есть представить ее лишь как источник проблем для США в сфере безопасности. Вместо этого на повестку дня следует поставить вопрос об обновлении американо-российских отношений. Такая политика должна быть направлена на укрепление конструктивных отношений в духе сотрудничества, основанных на значительной объективной близости интересов двух стран, и исходить из представления об интеграции России в западные экономические, политические и оборонные структуры в долгосрочной перспективе. Этот подход подразумевает, что американо-российские отношения имеют огромное значение и не могут приноситься в жертву соображениям текущего момента: было бы неверно полагать, что Россия в конечном итоге всегда будет соглашаться с любыми действиями Соединенных Штатов.

Центральное место в программе обновления должны занять смелые шаги в сфере безопасности, нацеленные на решительный разрыв с практикой и психологическими установками времен “холодной войны”. Иначе говоря, отношения между США и Россией как ядерными державами надо строить на новой основе, не предполагающей взаимной враждебности. Мы рекомендуем предпринять в этой области следующие шаги:

- дополнить традиционную схему ограничения вооружений на основе двусторонних договоров новыми инициативами, в том числе односторонними мерами в целях сокращения ядерных арсеналов и развития сотрудничества по вопросам стратегической стабильности и уменьшения ядерной угрозы;
- отказаться от унаследованной от “холодной войны” концепции высокой готовности ядерных сил сдерживания, что поможет уменьшить риск непреднамеренного ядерного удара;
- увеличить вдвое объем ресурсов, выделяемых на демонтаж российских систем вооружения и на предотвращение утечки оружия и расщепляющихся материалов из бывшего Советского Союза;
- придерживаться Договора по противоракетной обороне (ПРО), допуская возможность отхода от него лишь при существенном изменении в ситуации с ракетной угрозой извне;

- воздерживаться до 2005 года от расширения НАТО за счет бывших республик Советского Союза;
- перейти от соперничества к реальному сотрудничеству с Россией в Центральной Азии и Закавказье, в частности к политике “множественности трубопроводов” для транспортировки каспийской нефти.

Наполняя новым содержанием и развивая отношения с Россией в сфере безопасности, новая администрация должна параллельно с этим перестроить и усилить поддержку внутренним преобразованиям в России. Ожидания американцев относительно быстроты и легкости перехода России к демократии и рыночной экономике, существовавшие в первые годы после окончания “холодной войны”, были явно завышенными. Однако цели, стоящие перед Россией, правильные, поэтому Соединенным Штатам следует подтвердить свою готовность содействовать России в их достижении и вместе с тем привести свою помощь в соответствие с изменившимися условиями. В числе конкретных мер в этом направлении мы рекомендуем:

- сосредоточить дипломатические усилия США на поддержке демократии в России и значительно увеличить американскую помощь на развитие демократии;
- оказывать такую увеличившуюся в объеме помощь в основном не государству, а обществу, предлагая программы с более широким участием самих россиян в их осуществлении и уделяя особое внимание таким областям, как программы обмена и образование;
- перенести акцент с экономической помощи России через МВФ на увеличение объемов торговли с Россией и инвестиций в ее экономику, в частности посредством содействия вступлению России во Всемирную торговую организацию (ВТО);
- увеличить и наполнить новым содержанием помощь России в построении правового государства, уделяя особое внимание задаче эффективного применения на практике законов, существующих лишь на бумаге;
- предпринять специальную инициативу по содействию развитию высшего образования в России.

Эти два компонента политики обновления будут, разумеется, осуществляться разными учреждениями, с помощью разных средств и разными темпами. Вопросы безопасности, бесспорно, важны и требуют первоочередного внимания, тогда как политическая и экономическая эволюция России представляет собой весьма длительный процесс, в котором Соединенные

Штаты могут играть лишь ограниченную роль. И тем не менее эти два основных аспекта политики США в отношении России имеют взаимообусловленный характер. В предстоящие годы многие проблемы безопасности Соединенных Штатов, связанные с Россией, могут быть по-настоящему решены лишь постольку, поскольку России удастся построить здоровую, эффективную экономику и устойчивую, укорененную в обществе демократию.

Политика обновления потребует от Америки политической воли, энергии и инициативы. Между тем во многих других регионах мира есть немало острых проблем, нуждающихся во внимании со стороны США. Для осуществления этой политики нужно не только постоянно ориентироваться на конечную стратегическую цель, но и четко выделять приоритетные задачи на разных этапах пути к этой цели. При возникновении разногласий и трений между Россией и США – а они неизбежно будут возникать – Соединенные Штаты должны прямо и решительно отстаивать свои интересы. Вместе с тем к таким противоречиям надо относиться как к естественным элементам сложных отношений между двумя странами, а не как к кризисам, ставящим под вопрос характер и значимость этих отношений в целом. Наконец, политика обновления должна основываться на возрождении сотрудничества между Республиканской и Демократической партиями по проблемам, связанным с Россией. В последние годы политика США в отношении России больше, чем любая другая область американской внешней политики, являлась объектом межпартийных разногласий и конфликтов, что отнюдь не способствовало реализации важнейших национальных интересов страны.

ПРОГРАММА ОБНОВЛЕНИЯ

КРИТИЧЕСКИЙ МОМЕНТ

Новые президенты, новое начало

В течение первых четырех десятилетий после второй мировой войны Советский Союз был основным противником Соединенных Штатов. Советская военная мощь в сочетании с коммунистической идеологией представляла собой серьезную угрозу безопасности США и их союзников во всем мире – угрозу, на которую Соединенные Штаты правомерно отвечали политикой сдерживания. С наступлением перестройки и гласности и последовавшим за этим распадом СССР положение дел изменилось. По своей государственной мощи, идеологии, намерениям и интересам ставшая независимой Россия коренным образом отличалась от Советского Союза. В начале 90-х годов в Америке появилась надежда, что Россия может в один миг превратиться из врага в друга. Действуя на основе, заложенной при президенте Буше, администрация Клинтона наладила сотрудничество с российским президентом Борисом Ельциным по целому ряду направлений. Президент Клинтон и его сотрудники торжественно объявили о том, что Россия становится стратегическим партнером Соединенных Штатов.

На протяжении 90-х годов отношения между Россией и США развивались по иному пути и в целом складывались гораздо лучше, чем прежде. Однако на этом пути было немало сложностей, причем по мере приближения к концу десятилетия этих сложностей, похоже, становилось все больше. Попытки России в короткий срок построить рыночную экономику и демократическую политическую систему постоянно наталкивались на препятствия, которые стали особенно заметными в самые последние годы, ознаменовавшиеся финансовым кризисом 1998 года, упадком ельцинского режима, отставкой Ельцина и приходом к власти Владимира Путина, бывшего полковника КГБ с неопределенным отношением к демократии. Хотя Соединенные Штаты и Россия сделали важные шаги в сотрудничестве по некоторым проблемам ядерной безопасности, им не удалось ни сократить свои ядерные арсеналы ниже пределов, предусмотренных договором СНВ-2, ни выйти за рамки стратегических отношений, основанных на взаимном ядерном устрашении. В двусторонних отношениях стран то и дело возникали осложнения, связанные с интересами и действиями США в других областях, такими, как расширение НАТО и интервенция в Косово, и, таким образом, русским постоянно напоминали, что им уже не гарантировано первое по значимости место в общей структуре американской внешней политики.

К концу десятилетия обе стороны были охвачены пессимизмом и сомнениями. Разговоры о стратегическом партнерстве давно остались в прошлом; вместо них в Америке все чаще звучал остро, хоть и неверно, поставленный вопрос: “Кто потерял Россию?” Тем временем в России политики и обозреватели педалировали идею новой мобилизации сил для отпора американской гегемонии. Президентская предвыборная кампания в США придала обсуждению этой проблемы эмоциональный характер, но мало что прояснила по существу. Вопросы американо-российских отношений стали предметом дебатов, проникнутых духом межпартийного соперничества и отражавших накал предвыборной борьбы: в ответ на чрезмерно резкие нападки на политику клинтоновской администрации следовали столь же далекие от объективности доводы в ее защиту.

Теперь, когда американские президентские выборы позади, наступает новый критический момент. В предстоящие месяцы избранному президенту США и российскому президенту, находящемуся в должности менее года, предстоит сформировать свои взаимоотношения. Конечно, нельзя говорить о том, что американо-российские отношения начинаются заново, “с чистого листа”. На этом “листе” оставлены следы событий, умонастроений и недоразумений как недавнего времени, так и более ранних. И все же значимость наступающего момента несомненна. Новой американской администрации придется принимать важные решения относительно структуры и содержания отношений между США и Россией.

Вырабатывая эти решения, новая администрация должна избежать двух возможных ошибок. Во-первых, не следует воспринимать Россию и отношения с ней исключительно как некий набор проблем в сфере безопасности. Подход к другим странам как к “черному ящику”, при котором основное внимание уделяется их внешнему поведению, в некоторой степени естествен как реакция на сложности и разочарования, нередко испытанные в период после окончания “холодной войны”. Однако этот подход неправилен и нецелесообразен, особенно по отношению к России. Разумеется, в отношениях с этой страной у Соединенных Штатов есть немало проблем и интересов в области безопасности, но они должны рассматриваться в рамках общей политики, основанной на более широком понимании внутренних переходных процессов в России и ее интеграции с Западом.

Во-вторых, новая администрация не должна просто продолжать политический курс последних лет, не пытаясь критически осмыслить недавнее прошлое либо не желая тратить время и силы на выработку лучшей политики. Многие конкретные аспекты американской политики в отношении России – от усилий, направленных на содействие развитию рыночной

экономики, до попыток сокращения ядерных арсеналов – основаны на идеях и предположениях, которые не всегда находят подтверждение в новых условиях. Корректировка этих идей и предположений необходима, чтобы наметить верный путь вперед.

Ситуация в России: настоящее и будущее

На протяжении 90-х годов западные наблюдатели выражали по отношению к России самые разные надежды, опасения, ожидания и суждения, что зачастую затрудняло понимание истинного положения дел в этой стране. Впервые такая тенденция проявилась в самом начале десятилетия, когда в Америке господствовало радужное представление о России как о благодатной почве для быстрой вестернизации. По сути предполагалось, что Америка получила возможность переделать Россию по своему образу и подобию. По мере того, как противоречащие этому представлению (и нередко весьма мрачные) реальности российской жизни становились все более очевидными, западные комментарии на российские темы перестали быть такими однозначными. Но все же в них отражалась склонность видеть Россию не такой, какая она есть в действительности, а такой, какой она должна быть с западной точки зрения. Не пытаясь дать всеобъемлющий анализ российской истории первых десяти лет после окончания “холодной войны”, попробуем кратко обрисовать нынешнюю ситуацию в России и то направление, в котором, по всей видимости, собирается вести страну президент Путин.

Хотя и в самой России, и за ее пределами все еще идут споры по поводу намерений и возможностей Путина, уже сейчас можно заметить, что для его правления характерна некая двойственность: в политическом отношении он проводит линию на централизацию власти и даже сворачивает демократические реформы, тогда как в сфере экономики он активно содействует продвижению реформ. Что касается политики, Путин не преступал основных демократических конституционных рамок, в которых протекает политическая жизнь в России, и не проводил массированного наступления на права и свободы граждан. Однако его приверженность демократическим нормам вызывает обоснованные сомнения, и он явно настроен на ослабление всех крупных центров власти и влияния, не зависящих от исполнительной власти. Об этой тенденции свидетельствуют такие факты, как лишение власти региональных лидеров, давление на независимые средства массовой информации и наступление на позиции олигархов.

Действуя в этом направлении, Путин не только следует своим собственным инстинктам, но и откликается на широко распространенное в массах желание навести порядок в общественной жизни. Если при президенте

РОССИЯ В ЦИФРАХ

Средняя ожидаемая продолжительность жизни (1999 год) *59,8 года (мужчины) и 72,0 года (женщины)*

Доля лиц нерусских национальностей в населении *18,5%*

Уровень грамотности населения *99,5%*

Уровень безработицы *12,4%*

Доля частного сектора в экономике *70%*

Доля России в мировой добыче нефти *8-9%*

Помощь США России (2000 год) *178 млн. долл.*

Военные расходы (1999 год) *6 млрд. долл. (приблизительно)*

Темпы прироста населения *-0,3%*

Число неправительственных организаций (зарегистрированных в Министерстве юстиции) *237 935*

Число персональных компьютеров на 1 тыс. жителей *41*

Доля живущих ниже уровня бедности *40%*

Размер внешнего долга в процентах от ВВП (1999 год) *87,1%*

Число иностранных туристов, посетивших Россию (1998 год) *15 805 тыс.*

Иностранная помощь России в расчете на душу населения (1998 год) *7 долл.*

Доля военных расходов в общих расходах федерального бюджета (1997 год) *30,9%*

Отношение населения к политической системе, существовавшей до перестройки

Положительное *71%*
 Нейтральное *7%*
 Отрицательное *22%*

Отношение к нынешней системе власти

Положительное *38%*
 Нейтральное *14%*
 Отрицательное *48%*

Отношение населения к утверждению "Наша страна должна быть демократической"

Совершенно согласен *45%*
 Скорее согласен, чем нет *22%*
 Частично согласен, частично нет *13%*
 Скорее не согласен *6%*
 Совершенно не согласен *4%*
 Затрудняюсь ответить *10%*

Ельцине в России была шаткая демократия, то теперь страна находится в “серой зоне” – промежуточном положении между демократией и авторитаризмом. Когда и куда она выйдет из этой “серой зоны”, станет ясно лишь после того, как Путин даст понять, какие политические границы он готов установить и какие способен перейти в своем стремлении построить сильное государство и укрепить правопорядок. Немаловажно также и то, что пока не ясно, сумеет ли президент Путин и возглавляемый им государственный аппарат на деле добиться желаемых перемен.

В области экономики Путин повел себя неожиданно для многих наблюдателей. Он собрал в правительстве сильную реформаторскую команду, какой не было в России с начала 90-х годов. На счету этой команды уже есть некоторые достижения, в том числе принятие пакета законов по реформированию налогового кодекса и сбалансированный бюджет. К началу 2000 года экономика страны начала оправляться после финансового кризиса 1998 года, а девальвация рубля и рост цен на нефть значительно улучшили ситуацию с бюджетом. Новая программа реформ может дать дополнительный импульс подъему экономики. По расчетам, в 2000 году экономический рост составил 7 процентов.

Но даже с учетом этих положительных тенденций экономика России все еще слаба. Хотя точные измерения тут затруднены, по объему ВВП в долларовом исчислении Россия, по данным Всемирного банка, находится примерно на одном уровне со Швейцарией, а весь бюджет страны на 2000 год составил менее 2 процентов от бюджета США. Ключевые области экономики, в особенности нефтегазовый сектор и банковская система, все еще плохо поддаются реформированию и поражены коррупцией. Кроме того, потребуются годы устойчивого экономического роста, чтобы многие граждане страны смогли достичь хотя бы того низкого уровня жизни, который у них был десять лет назад. Наконец, российское государство явно не справляется со своими основными функциями в области здравоохранения, образования и социального обеспечения.

В области внешней политики и безопасности Путин действует с такой заинтересованностью и энергией, какой не наблюдалось в течение почти всего ельцинского периода. Первые месяцы нового президентства были отмечены небывалым количеством дипломатических инициатив. Неоднозначно воспринятый, но интригующий визит Путина в Северную Корею, а также его успешные поездки в Великобританию, Францию, Германию, Японию, Китай и Испанию показывают, что новый президент хочет вновь утвердить статус России как ведущей мировой державы. Путин добился ратификации российским парламентом Договора о всеобъемлющем запреще-

нии ядерных испытаний, а также договора СНВ-2, который до этого несколько лет находился на стадии обсуждения в Думе. Выдвинутые им контрпредложения по вопросу о ПРО получили положительную оценку в Европе и Китае.

Однако в целом в этой области перед Путиным – и перед Россией – стоят весьма сложные проблемы. Прежде всего речь идет о состоянии оборонного потенциала страны. За недавними спорами в военных кругах России по поводу сравнительной значимости ядерных и обычных вооружений кроется то обстоятельство, что Россия экономически не способна поддерживать на должном уровне ни свои ядерные, ни обычные силы, причем и те и другие находятся в состоянии полного развала. Чечня остается кровоточащей раной на теле России, которая вряд ли заживет в ближайшее время, а скорее нагноится. Новые угрозы безопасности России возникают вблизи юго-восточной границы страны, в Центральной Азии, где отряды исламских фундаменталистов открыто выступают против существующего порядка.

Несмотря на эти проблемы, Россия все еще обладает уникальными военными возможностями и занимает важное геостратегическое положение. И хотя для Соединенных Штатов неудовлетворительное содержание российского ядерного арсенала и слабый контроль над ним представляют большую опасность, чем его гипотетическое применение, Россия все же остается единственной в мире потенциально враждебной страной, способной нанести массированный ядерный удар по США. Такое положение сохранится и впредь, даже при предстоящем сокращении российского ядерного арсенала. Россия также является гегемоном в региональном масштабе. Поскольку многие окружающие ее страны невелики по размерам, слабы и нестабильны в политическом и экономическом отношении, Россия будет и далее доминировать в регионе как в военной, так и в экономической областях. По военной мощи Россия значительно уступает Америке, но в сравнении с Грузией и даже с Украиной ее превосходство выглядит весьма внушительно. Подобная региональная асимметрия наблюдается и в области экономики. В сравнении с западными корпорациями российские компании кажутся маленькими и неконкурентоспособными, но на фоне узбекских телекоммуникационных фирм, украинских энергетических компаний и даже банков стран Балтии они представляются мощными и даже величественными.

Помимо того, что Россия представляет собой чрезвычайно сложный и противоречивый комплекс положительных и отрицательных характеристик, дело осложняется и тем, что россияне воспринимают свою страну и ее отношения с США зачастую совершенно иначе, чем американцы. Если

американские наблюдатели автоматически заносят демократию и рыночную экономику в разряд положительных явлений, то у многих в России эти термины вызывают недоверие. Некритическое восхваление “реформ”, “демократии”, “рынка” и “капитализма” вызывает у многих россиян отвращение, объясняемое суровой реальностью, которую они видят перед собой: всевластие элит, управляющих страной исключительно в собственных интересах, обострение неравенства в обществе, рост преступности, социальная нестабильность и экономические тяготы для миллионов простых людей.

Аналогичным образом, представление многих американцев о том, что действия США в отношении России продиктованы добрыми намерениями и идут ей на пользу, противоречит взглядам большинства россиян на этот вопрос. Расширение НАТО – как самого блока (в Центральной Европе), так и сферы его действий (операция в Косово) – усилило в российском руководстве подозрения по поводу намерений США. Большая часть внешнеполитической элиты страны все еще узко смотрит на международную политику как на игру с нулевым результатом в духе Realpolitik: любой успех НАТО рассматривается как проигрыш России. Когда в США и других странах Запада осуждаются действия России в Чечне, это вызывает недоумение и раздражение у многих россиян. Взаимовыгодный характер сотрудничества, о котором трубят в американских политических кругах, зачастую совсем не очевиден для русских. Некоторые россияне даже ставят под сомнение мотивы американской помощи их стране, полагая, что истинная цель США заключается в том, чтобы ее ослабить.

Несмотря на эти различия во взглядах, коренные интересы России в целом указывают на необходимость и полезность развития отношений с Соединенными Штатами в духе конструктивного сотрудничества. Ввиду неизбежного в предстоящие годы постепенного сокращения российских ядерных и обычных вооружений для правительства Путина явно желательно, чтобы этот процесс шел в условиях дружественных отношений с США и при готовности американцев осуществлять параллельное сокращение своего ядерного арсенала. Хотя в обеих странах некоторые политики склонны рассматривать американо-российские отношения в Центральной Азии и на Кавказе как конкуренцию за стратегические позиции и влияние, для России полезнее решать свои проблемы в этих регионах на основе сотрудничества, а не соперничества с Америкой. Россия уже давно перестала рассчитывать на помощь Соединенных Штатов и Запада в решении экономических проблем, однако правительство Путина признает необходимость развития торговли с западными странами и привлечения их инвестиций.

Программа обновления

Перед новой американской администрацией стоит задача использовать текущий момент, чтобы обновить отношения с Россией, выработав реалистическую и в то же время долгосрочную стратегию. Эта стратегия обновления должна исходить из трех принципов, основанных на отрезвляющем опыте динамики американско-российских отношений за последние годы. Во-первых, следует констатировать, что в настоящее время Россия не является для Соединенных Штатов ни противником, ни союзником. Хотя американцы вообще склонны воспринимать мир в категориях добра и зла, Россию нельзя подогнать под такую упрощенную классификацию. Между Соединенными Штатами и Россией возможно эффективное сотрудничество, но отношения между двумя странами не могут базироваться на завышенных ожиданиях, будь они позитивного либо негативного свойства. Во-вторых, хотя Россия по-прежнему является в ряде отношений мощной державой, для Соединенных Штатов наиболее опасна ее слабость, которая проявляется в низкой эффективности государства, отсутствии внятной и последовательной внутренней политики и недостаточно надежном контроле над ядерным арсеналом. И в-третьих, основой для развития американско-российских отношений является не сходство взглядов и установок, а общность интересов двух стран.

Что касается масштабных проблем безопасности, играющих важнейшую роль в отношениях между США и Россией, то главный элемент обновления в этой области – необходимость раз и навсегда признать, что “холодная война” окончена, и действовать в соответствии с этим. Как показано в следующем разделе нашего доклада, такое признание влечет за собой новый подход к вопросам ядерной безопасности, более широкое представление о задачах НАТО и уточнение политики США в отношении Центральной Азии и Кавказа.

Если говорить о переходных процессах внутри России, то в настоящее время очевидно, что задача построения демократической политической системы и эффективной рыночной экономики вполне по силам для России, но путь к этой цели будет долгим и трудным. В этом аспекте для обновления американской политики необходимо подтвердить, что Соединенные Штаты могут и будут играть позитивную роль в этом процессе, но эту роль надо будет модифицировать в соответствии с сегодняшней ситуацией. Это прежде всего означает, что следует более широко взаимодействовать с российским обществом, а не только с государством, и искать такие области сотрудничества, в которых американские ценности совпадают с желаниями и интересами россиян.

Эти два компонента американской политики в отношении России – решение проблем международной безопасности и содействие внутренним российским преобразованиям – требуют разных институциональных подходов и разных действий. Нередко ими занимаются разные правительственные учреждения США, использующие разные средства и методы. Однако полноценная политика требует объединения перспектив и целей обоих этих компонентов. Разумеется, вопросы безопасности имеют первостепенное значение, и возможности влияния США на российскую экономику и политику весьма скромны в сопоставлении со стратегическими американскими интересами в области безопасности. Однако в предстоящие годы многие вопросы безопасности Соединенных Штатов, связанные с Россией, смогут быть по-настоящему разрешены лишь тогда, когда в России появятся здоровая, эффективная экономика и стабильная, укоренившаяся в обществе демократия. Экономически слабая или политически нестабильная Россия может стать источником реальной угрозы для безопасности США.

В качестве дополнительного элемента политики обновления новой американской администрации следует подтвердить свою приверженность курсу на интеграцию России во все западные политические, экономические и даже военные структуры. В качестве цели на ближайшее будущее можно рассматривать вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Предметом американо-российских дискуссий по вопросам безопасности должно стать также более широкое привлечение России к участию в программе “Партнерство во имя мира” и – в долгосрочной перспективе – присоединение России к НАТО. Если сам президент Путин может публично говорить о возможном членстве России в НАТО, как это было перед его визитом в Великобританию весной 2000 года, то новый американский президент тем более должен проявить интерес к этой идее.

Курс на интеграцию России в западное сообщество не означает, что нам следует закрывать глаза на ее неверные шаги и снижать наши требования. На протяжении последнего десятилетия нередко создавалось впечатление, что российские лидеры считают себя вправе претендовать на особые правила игры и исключительные привилегии в отношениях с западными

В предстоящие годы многие вопросы безопасности Соединенных Штатов, связанные с Россией, смогут быть по-настоящему разрешены лишь тогда, когда в России появятся здоровая, эффективная экономика и стабильная, укоренившаяся в обществе демократия.

партнерами. И в отдельных случаях они действительно этого добивались. Международный валютный фонд (МВФ) смягчил для России условия выделения кредитов. Американские лидеры расширили принятые критерии демократии, чтобы Россия с ее еще слабо развитыми демократическими устоями могла в них уложиться. Наконец, руководители стран Запада согласились оставить за Россией статус великой державы, хотя для этого не было реальных оснований. Чтобы стать членом западных организаций и пользоваться соответствующими привилегиями, Россия должна соответствовать общим для всех стандартам. Снижение этих стандартов для России подрывает международное доверие к США и ослабляет единые нормы, обеспечивающие эффективную деятельность этих организаций.

Обновление в позитивном духе американо-российских отношений в условиях нынешней политической и дипломатической ситуации потребует от Америки политической воли, энергии и инициативы. Между тем во многих других регионах мира есть немало острых проблем, нуждающихся во внимании со стороны США, включая необходимость поддерживать мирный процесс на Ближнем Востоке, содействовать развитию экономических и политических реформ в Китае и находить способы прекращения войн и гуманитарных кризисов в Африке. В отношениях с Россией, однако, ставки особенно высоки – не только из-за многообразия проблем в сфере ядерной безопасности, но и из-за того, что Россия занимает ключевое положение в огромном регионе на стыке между Европой и Азией.

Для успешного проведения политики обновления потребуется не только постоянно ориентироваться на долгосрочную цель, но и четко различать приоритеты на пути к этой цели. Задачи в сфере американо-российских отношений настолько разнообразны, что их решение будет всегда продвигаться разными темпами, а нередко и в разных направлениях. Очевидно, что центральное место будут занимать основополагающие проблемы безопасности. Однако американское руководство должно найти способ решать эти проблемы не в ущерб другой долгосрочной задаче США, а именно содействию внутренним преобразованиям в России. Добавим, что если возникают трения по проблемам безопасности, не входящим в число ключевых, будь то транспортировка каспийской нефти, поставки российского оружия в Иран или политические махинации России по отношению к ее соседям, Соединенные Штаты должны реагировать соответствующим образом, но при этом не упускать из виду общий характер и значимость отношений с Россией.

В американской политике по отношению к России необходимо также возродить дух межпартийного сотрудничества между республиканцами и

демократами. Несмотря на неизбежное обострение отношений между партиями в ходе прошлогодней президентской кампании и общую атмосферу жесткой межпартийной борьбы, царившую в Вашингтоне почти на всем протяжении второй половины 90-х годов, по большинству основных направлений американской внешней политики – в частности, касательно Китая, Ближнего Востока и Латинской Америки – удавалось добиться единого подхода. На этом фоне политика США по отношению к России постоянно была объектом неконструктивных и ненужных обвинений и контробвинений, мотивированных партийными соображениями. Чтобы навсегда покончить с установками времен “холодной войны” в американо-российских отношениях, требуется больше времени и усилий, чем казалось прежде; к сожалению, эти трудности связаны, видимо, с тем, что среди американских демократов и республиканцев до сих пор не изжиты антироссийские рефлексы в духе “холодной войны”.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Ядерная безопасность, нераспространение ядерного оружия и противоракетная оборона

В наступающем десятилетии у Соединенных Штатов и России может появиться хорошая возможность повысить уровень безопасности в области их двусторонних отношений в ядерно-стратегической сфере и существенно сократить свои ядерные арсеналы, упрочив тем самым режим нераспространения ядерного оружия во всем мире. Чтобы достичь этой цели, американскому руководству придется, однако, решительно отказаться от стереотипов времен “холодной войны”, которые пока еще во многом формируют политику США по отношению к России в вопросах ядерной безопасности. Российская политика по отношению к Соединенным Штатам страдает от той же самой болезни, которая обостряется из-за прогрессирующего ослабления российских обычных вооруженных сил. Если на протяжении 90-х годов в сфере ядерной безопасности удалось значительно продвинуться вперед, то в последние годы прогресс во многом застыл. В Вашингтоне часто говорят, что если в период “холодной войны” исходящая от России угроза коренилась в ее силе, то сегодня эта угроза скорее заключается в ее слабости. Однако переход к такой принципиально новой ситуации пока никак не отразился на политике США в области стратегических вооружений. Наступила пора для смелых инициатив, благодаря которым Соединенные Штаты смогут по-новому определить свой статус ядерной державы и более эффективно обеспечивать безопасность страны. Мы рекомендуем новой администрации предпринять следующие шаги:

- дополнить традиционную схему ограничения вооружений на основе двусторонних договоров новыми инициативами, в том числе односторонними мерами в целях сокращения ядерных арсеналов и развития сотрудничества по вопросам стратегической стабильности и уменьшения ядерной угрозы;
- отказаться от унаследованной от “холодной войны” концепции высокой готовности ядерных сил сдерживания, что поможет уменьшить риск непреднамеренного ядерного удара;
- увеличить вдвое объем ресурсов, выделяемых на демонтаж российских систем вооружения и на предотвращение утечки оружия и расщепляющихся материалов из бывшего Советского Союза;

- придерживаться Договора по ПРО, допуская возможность отхода от него лишь при существенном изменении в ситуации с ракетной угрозой извне.

Сокращение вооружений. По договору СНВ-2, ратифицированному обеими сторонами, но еще не проведенному в жизнь, Соединенные Штаты и Россия к 2007 году согласились сократить свои ядерные арсеналы с нынешнего уровня, который превышает 6 тыс. единиц стратегического оружия, развернутых каждой стороной, до 3–3,5 тыс. единиц. Однако и этот, более низкий уровень выше, чем реальные потребности каждой страны. И Соединенным Штатам, и России следует сократить свои ядерные арсеналы до размеров, соответствующих весьма различным по характеру угрозам, с которыми сталкивается та и другая страна. Только анахроничный подход к выбору цели, унаследованный от времен “холодной войны”, может обосновать наличие у США в обозримом будущем более чем 1–1,5 тыс. боеголовок. Новой администрации следует пойти на решительный шаг и в одностороннем порядке сократить свой арсенал до уровня, соответствующего изменившимся обстоятельствам. Это означало бы полный пересмотр системы определения целей для поражения стратегическим оружием, продиктованной потребностями “холодной войны”.

Соединенные Штаты могут предпринять такое сокращение в надежде на аналогичные меры со стороны России. Действительно, Москва уже предложила, чтобы в рамках договора СНВ-3 для каждой из сторон был установлен порог, не превышающий 1–1,5 тыс. стратегических ядерных боеголовок. Но даже если симметричного ответа России не последует, стратегические силы преимущественно морского базирования, насчитывающие от 1 тыс. до 1,5 тыс. боеголовок, обеспечат США более чем достаточными средствами сдерживания. К сожалению, некоторые из тех, кто занимается стратегическим планированием в России, стали в последнее время придавать больше значения ядерному оружию в связи с глубокой деградацией некогда славных российских обычных вооруженных сил. Поэтому для России может быть труднее в политическом плане взять на себя инициативу в области одностороннего сокращения ядерного арсенала. И все же, учитывая быстрое старение российского вооружения, острую нехватку средств на его модернизацию и неконфронтационный характер российско-американских отношений, маловероятно, что Россия к 2010 году будет в состоянии содержать ядерные силы, насчитывающие более чем 1–1,5 тыс. боеголовок.

В период “холодной войны” переговоры о контроле над вооружениями и договорный процесс были необходимы из-за глубокого взаимного недоверия в американо-советских отношениях. Сегодня, хотя недоверие еще не исчез-

ло, есть возможности и даже прецеденты менее формальных подходов к договоренностям в сфере безопасности. Проблемы в этой сфере для каждой из двух стран стали совершенно иными, чем прежде. Тот факт, что Россия по-прежнему прилагает усилия к сохранению весьма большого числа боеголовок, порождает для безопасности Соединенных Штатов новые по характеру угрозы, связанные с возможностью случайного запуска ракет и хищения оружия либо расщепляющихся материалов. Если обе стороны не сумеют выйти из тупика, в который зашли переговоры по СНВ, вряд ли можно будет ожидать прогресса в решении этих проблем и добиться снижения числа боеголовок. Так как это не представляет угрозы для безопасности США, Соединенные Штаты могут предпринимать в этой области как односторонние, так и согласованные с Россией меры, не стремясь при этом к заключению полномасштабного договора, нуждающегося в ратификации Сенатом и Думой.

Идея одностороннего сокращения покажется многим из тех, кто занимается контролем над вооружениями, опасным отходом от существующего в этой области двустороннего механизма контроля, поскольку это может привести к нарушению режима проверки, который с самого начала играл важную роль как в обеспечении сокращений, так и в создании атмосферы взаимного доверия. Ниже, однако, мы предлагаем, чтобы Соединенные Штаты и Россия приняли серьезные меры для обеспечения большей прозрачности в своих отношениях в сфере ядерной безопасности в целях упрочения стратегической стабильности и снижения угроз, стоящих перед каждой из этих стран. Такие меры должны быть направлены на предупреждение опасности случайных или непреднамеренных пусков, а также на улучшение охраны объектов хранения оружия и расщепляющихся материалов в обеих странах. Такие меры могли бы обеспечивать необходимый уровень доверия в не меньшей степени, чем режимы проверки, созданные в рамках двусторонних договоров о сокращении вооружений времен “холодной войны”.

Повышение уровня ядерной безопасности. Политическое сближение между Россией и США существенно уменьшило вероятность преднамеренного массированного ядерного удара, однако упадок экономики и социальные неурядицы в России вызывают беспокойство относительно сохранности и безопасности ядерного комплекса страны. В американской и российской прессе опубликовано множество материалов о том, как персонал, несущий ответственность за состояние этого комплекса, месяцами не получает зарплаты. Летом 1998 года губернатор Красноярского края, отставной генерал Александр Лебедь, пригрозил взять под свой контроль

местные объекты ракетных войск стратегического назначения, если федеральное правительство не погасит задолженность перед военнослужащими. С момента распада Советского Союза в 1991 году кошмарное видение утраты Россией контроля над своим ядерным оружием стало не просто материалом для сценария голливудского фильма, а реальной угрозой безопасности США и всего мира.

Даже если новая американская администрация и правительство Путина воспользуются шансом резко сократить арсеналы обеих стран до не более чем одной десятой максимального уровня времен “холодной войны”, все же в обозримом будущем стратегические отношения между США и Россией будут в основном определяться концепцией ядерного устрашения. Однако в настоящее время нет оснований поддерживать полную боевую готовность и оперативную способность стратегических ядерных сил к нанесению массированного ответного удара через несколько минут после получения приказа. Эта модель устрашения путем поддержания боеготовности сформировалась в особых исторических условиях “холодной войны”. За прошедшее десятилетие обстановка коренным образом изменилась, и вероятность преднамеренного первого удара с какой-либо стороны стала почти нулевой. Но, несмотря на это, практика устрашения путем поддержания боеготовности как в США, так и в России почти не претерпела изменений. В настоящее время и на все предстоящее десятилетие главная опасность связана с возможностью случайного, непреднамеренного ядерного конфликта. Поскольку сегодня ни одно другое государство не имеет средств для нанесения массированного первого удара, Вашингтон и Москва должны более энергично утверждать в своих стратегических отношениях принцип “безопасность прежде всего”. Обе страны довольно долго могут идти путем принятия односторонних и двусторонних мер в целях повышения безопасности, прежде чем можно будет отказаться от принципа сдерживания путем устрашения.

Соединенным Штатам и России следует совместно взять на себя инициативу по увеличению промежутка времени, необходимого для нанесения ядерного удара, с нескольких минут до нескольких часов, а впоследствии и до нескольких суток. Для этого потребуются осуществить ряд скоординированных мер, направленных на снятие с готовности и с нацеливания ядерных ракет наземного базирования, что значительно уменьшит опасность случайных и непреднамеренных пусков, а также смягчить последствия ложных обнаружений. В отличие от сокращения ядерных вооружений, этот процесс должен происходить на двусторонней основе, поскольку переговоры по этой проблеме, сколь бы трудны они ни были, имели бы большое значение для достижения прозрачности и укрепления доверия в стратеги-

ческих отношениях между США и Россией. Так, командование стратегических сил США и российских РВСН должны развивать контакты на основе, заложенной в ходе обмена визитами и обсуждений, проведенных в конце 90-х годов. Заключенное в июне 2000 года соглашение о совместном раннем обнаружении и договоренность о создании в 2001 году совместного Центра обмена данными, благодаря которым русские и американцы смогут делиться информацией о ракетных пусках во всем мире, – это крупный шаг к налаживанию сотрудничества в целях уменьшения вероятности непреднамеренного ядерного конфликта. Учитывая, что снижение эффективности российской системы раннего обнаружения повышает вероятность нанесения Россией ядерного удара по Соединенным Штатам из-за ложного сигнала, такое соглашение представляет собой пример того, как американская помощь другой стране в сфере безопасности способствует упрочению собственной безопасности США.

Если Китай существенно изменит свой ядерный статус и создаст потенциал первого удара, то Соединенным Штатам и России придется пересмотреть упомянутые выше договоренности, ограничивающие способность обеих стран к быстрому нанесению ответного удара.

Уменьшение ядерной угрозы и сотрудничество в области нераспространения ядерного оружия. После распада Советского Союза и со снижением способности России и других бывших советских республик поддерживать инфраструктуру обеспечения своей ядерной безопасности риск распространения ядерного оружия значительно возрос. Опасность того, что малые государства либо террористические группировки смогут воспользоваться недостаточной сохранностью ядерных материалов в бывшем СССР, чтобы получить в свои руки ядерное оружие, увеличилась, хотя угроза преднамеренного обмена ядерными ударами и стала меньше. На протяжении прошлого десятилетия Соединенные Штаты приступили к осуществлению десятков программ стоимостью в сотни миллионов долларов в год, направленных на то, чтобы совместно с бывшими советскими республиками бороться с этой опасностью.

Деятельность в этом направлении, официально называемая в США “программой по совместному снижению опасности” (cooperative threat reduction), но более известная как программа Нанна–Лугара (по именам авторов законопроекта в Сенате), показала, что Америка и Россия могут совместно работать в вызывающих наибольшую тревогу областях с целью уменьшения опасности, связанной с ядерными вооружениями, материалами и технологиями. На сегодняшний день эта программа уже дала существенные результаты: демонтированы системы доставки для почти 5 тыс. ядер-

ных боеголовок, три бывшие советские республики объявлены безъядерной зоной, улучшились условия хранения сотен тонн ядерных материалов, обеспечена занятость тысяч полубезработных ученых-ядерщиков, получающих мизерную зарплату. Если учесть, что на программу совместного снижения опасности тратится менее четверти процента оборонного бюджета США, ее можно считать чрезвычайно экономичным способом упрочения безопасности США.

Однако даже после нескольких лет усилий и накопления опыта уровень опасности распространения ядерного оружия и материалов в мире, связанный с российским ядерным комплексом, остается недопустимо высоким. Темпы продвижения по пути уменьшения этой угрозы по-прежнему низки, а объем выделяемых на это ресурсов не соответствует ни остроте проблемы, ни имеющимся возможностям. Российский ядерный комплекс по-прежнему слишком велик и испытывает недостаток финансирования. Лишь менее одной шестой всех российских запасов плутония и высокообогащенного урана (ВОУ) содержится в хранилищах, полностью оборудованных современными средствами защиты и учета. Спустя семь лет после того, как было заключено соглашение о покупке разбавленного ВОУ с демонтированных российских боеголовок, только меньше 20 процентов лишнего ВОУ было переработано в формы, непригодные для использования в военных целях. Если Соединенные Штаты готовы в течение следующих 10–20 лет израсходовать десятки миллиардов долларов на создание национальной системы противоракетной обороны, чтобы противостоять угрозе, которой еще нет, то тем более они должны быть готовы потратить малую часть этой суммы, чтобы сдержать самую опасную из угроз уже существующих. С 1992 по 1999 год США выделили через Министерство обороны, Министерство энергетики и Госдепартамент около 3 млрд. долларов на повышение безопасности российского ядерного оружия и материалов, а также на содержание научно-техни-

Если Соединенные Штаты готовы в течение следующих 10–20 лет израсходовать десятки миллиардов долларов на создание национальной системы противоракетной обороны, чтобы противостоять угрозе, которой еще нет, то тем более они должны быть готовы потратить малую часть этой суммы, чтобы сдержать самую опасную из угроз уже существующих.

ческого персонала. Мы рекомендуем увеличить эти расходы до 1,5 млрд. долларов в год в течение следующих пяти лет.

Особого внимания требуют следующие основные задачи: обеспечение сохранности, сбора и уничтожения российских ядерных материалов, находящихся вне боеголовок (примерно 650–750 тонн плутония и ВОУ); осуществление программ, направленных на сокращение российского ядерного комплекса путем стимулирования создания рабочих мест в “ядерных городах” на коммерческой основе (что непосредственным образом снизит способность России повернуть вспять процесс сокращения ядерных вооружений); продолжение содействия уничтожению средств доставки ядерного оружия и вспомогательных систем.

Успешное сотрудничество в сфере безопасности с целью снизить опасность распространения ядерного оружия и материалов из России требует гораздо большего, чем просто выделение дополнительных средств. Влиятельные политические круги как в России, так и в США относятся с глубоким подозрением к целому ряду программ и проектов в области ядерной безопасности – от сокращения вооружений и повышения уровня прозрачности до совместного снижения опасности. Охлаждение в американо-российских отношениях в целом, связанное с расширением НАТО, операцией в Косово, планами создания национальной противоракетной обороны и другими проблемами, а также шум вокруг имевших якобы место попыток Китая похитить ядерные секреты, замедлили продвижение в этой сфере и привели к ужесточению режима секретности и ограничению доступа на российские и американские ядерные объекты для представителей другой стороны. Укрепление сотрудничества потребует гораздо больше внимания к этой области со стороны высших эшелонов власти в Америке. Мы поддерживаем инициативу Российско-американского консультативного совета по ядерной безопасности, рекомендовавшего президенту учредить специальную должность и назначить на нее высокопоставленного чиновника из числа имеющих к нему прямой доступ, который отвечал бы за разработку и надзор за осуществлением стратегического плана координации усилий различных государственных учреждений США, направленных на повышение уровня безопасности российского ядерного комплекса.

Для расширения сотрудничества потребуются также энергичное руководство процессом со стороны высшего руководства России. Владимир Путин начал свою деятельность на посту президента с посещения ядерного исследовательского центра в закрытом городе Снежинске (бывший Челябинск-70), где он выступил за рациональную и продуманную реструктуризацию российского ядерного комплекса. Несмотря на это, российские чиновники не

чувствуют политической поддержки в высших эшелонах власти, без которой они не могут перейти от констатации проблемы к мерам, направленным на ее решение, например к содействию международному сотрудничеству в этой сфере. Только поддержка со стороны президента Путина и правительства позволит осуществить изменения в процедурных вопросах и административных структурах, необходимые для развития сотрудничества в целях ускорения реализации в России программы совместного снижения опасности.

Угроза распространения ядерного оружия из России имеет и еще один аспект, связанный с намеренным (как открытым, так и скрытым) экспортом ракетных и ядерных технологий. Главным их покупателем по-прежнему является Иран, но Индия и Ливия также участвуют в такого рода торговле с Россией и получают российскую помощь в этой области. Уже ясно, что благодаря российскому содействию успешно осуществляется иранская ракетная программа, а продажа Россией Ирану ядерных технологий может таким же образом ускорить разработку в Иране ядерного оружия. Существует также обеспокоенность по поводу передачи Россией Ирану биотехнологий и химических веществ, которые могут применяться в военных целях. Соединенным Штатам следует и далее использовать практику лишения помощи российских предприятий и организаций, о которых известно, что они причастны к распространению ядерных и ракетных технологий. Необходимо также усилить разведывательную деятельность для отслеживания этой проблемы.

В хаотических условиях постсоветской России весьма трудно отделить намеренные, санкционированные государством действия, приводящие к распространению ядерного оружия и прочих опасных технологий, от таких же действий, но осуществляемых без официальной санкции и фактически вне контроля со стороны государства. Есть много открытых неподтвержденных сообщений о том, что российские ученые и специалисты-технологи, уехавшие из страны, работают в лабораториях, институтах и на предприятиях Северной Кореи, Китая и Ирана. Имеются также сведения о том, что российские специалисты оказывают помощь в разработке оружия этим и другим странам посредством электронной связи, не выезжая из России. В некоторых случаях государство предпочитает занять позицию «правдоподобного отрицания» таких фактов; в других случаях подобная деятельность и в самом деле происходит вне контроля со стороны властей. В свете этой проблемы становится особенно очевидной необходимость оказывать помощь безработным и частично занятым российским ученым и инженерно-техническим работникам в оборонном секторе, а также наращивать техни-

ческий и людской потенциал разведки США для наблюдения за развитием ситуации.

Проблемы распространения ракетного и ядерного оружия требуют внимания со стороны правительств обеих стран, а также поддержки по отношению к неправительственным организациям, которые проводят неофициальные дискуссии с целью добиться лучшего взаимопонимания относительно характера угрозы и способов борьбы с ней. Достигнутое в июне 2000 года соглашение между Клинтоном и Путиным о диалоге относительно угрозы распространения ядерного оружия является полезным шагом в этом направлении и, возможно, свидетельствует о том, что российская политика меняется в результате более широкого понимания военных угроз, исходящих из регионов, лежащих к югу от России.

Политические руководители США и России должны также полностью осознавать то воздействие, которое поведение этих двух стран может оказывать на режим нераспространения во всем мире. Так, если США и Россия не добьются значительного прогресса в сокращении ядерных вооружений, то глобальному режиму нераспространения, и без того шаткому, будет нанесен серьезный ущерб. Учитывая отказ Сената ратифицировать Договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия и растущее в обществе настроение отказаться от Договора по ПРО, нежелание США сокращать свой арсенал до менее чем 2 тыс. боеголовок ни в рамках СНВ-3, ни в одностороннем порядке порождает серьезные и обоснованные сомнения относительно приверженности Вашингтона режиму нераспространения. Поддержка этого режима на словах в последние годы не подкрепляется реальными политическими действиями, и доверие к США подорвано до такой степени, что зарубежные специалисты и государственные чиновники, работающие в области нераспространения, открыто называют Америку «преступной сверхдержавой». Без четкой позиции и действительно лидерства со стороны Соединенных Штатов режим нераспространения вряд ли просуществует до начала следующего десятилетия. На протяжении своей 30-летней истории этот режим не всегда был достаточно эффективным, но без него быстрое распространение ядерного оружия в мире станет гораздо более вероятным. Это привело бы к весьма опасным и непредсказуемым последствиям, и Соединенные Штаты вместе с Россией несут основную ответственность за то, чтобы этого не произошло.

Национальная система противоракетной обороны. Вопрос о национальной системе противоракетной обороны (НПРО) был предметом бурных обсуждений на протяжении всего прошлого года до тех пор, пока в сентябре 2000 года президент Клинтон не принял решение оставить вопрос

о развертывании такой системы на усмотрение будущей администрации. Это решение обеспечило желанную паузу в отношениях между США и Россией. Проблема НПРО слишком широка для полного освещения в рамках краткого доклада на тему американо-российских отношений, поэтому мы ограничимся обсуждением лишь нескольких ключевых ее аспектов.

Любая система ПРО, которую могли бы развернуть Соединенные Штаты в ближайшие 10–15 лет, – будь то предложенная администрацией Клинтона система, поражающая ракеты на стадии разгона, или какая-либо иная – не будет в состоянии всерьез подорвать или снизить российский потенциал ядерного сдерживания, даже если Россия сократит свой арсенал до 1 тыс. боеголовок. Существующая в России обеспокоенность по поводу той системы, что разрабатывалась в последние годы президентства Клинтона, вызвана, однако, планами создать базирующуюся в космосе и на земле инфраструктуру слежения за целью, которая, в сочетании с намеченным на более позднее время увеличением числа перехватчиков, могла бы стать угрозой для российских средств ядерного сдерживания. Русские опасаются, что уступка с их стороны сейчас может привести к целой серии компромиссов, в результате чего страна в конечном счете утратит свой стратегический потенциал сдерживания путем устрашения. Правительство Путина воспротивилось заключению соглашения о модификации Договора по ПРО, однако согласилось обсудить с Соединенными Штатами возможные поправки к этому договору. Вместе с тем оно предприняло активные дипломатические усилия с целью мобилизовать международную общественность на борьбу против американских планов развертывания НПРО. В этой же связи можно рассматривать и интригующий визит Путина в Северную Корею, в ходе которого он попытался договориться с Пхеньяном о закрытии его ракетной программы. Путин также предложил Соединенным Штатам сотрудничество в области систем ПРО, поражающих ракеты на стадии разгона, поскольку в силу величины территории России ни одна подобная система никогда не сможет угрожать российским межконтинентальным баллистическим ракетам.

Кроме того, русские заявляют, что у них есть некоторые технологии, которые могут быть полезны при разработке систем ПРО, поражающих ракеты на стадии разгона. Если это в самом деле так, тут открывается возможность для сотрудничества между США и Россией. В июне 2000 года президенты Клинтон и Путин договорились обсудить перспективы сотрудничества в разработке технологий противоракетной обороны. Уже примерно два года идет обсуждение проблемы сотрудничества в области ПРО театра военных действий. Эти обсуждения следует продолжить и при новой администрации.

Проблема ПРО, вероятно, выйдет на первый план уже вскоре после вступления в должность нового президента. К сожалению, подход к этой проблеме зачастую осложняется ведущимися вокруг нее чрезмерно политизированными дискуссиями, которые не служат национальным интересам США. Следует самым тщательным образом взвесить возможные последствия в международных отношениях, к которым может привести развертывание той или иной системы ПРО. В прошлом году самые близкие союзники Соединенных Штатов высказались против развертывания НПРО, а наиболее

важные *потенциальные* противники США – Китай и Россия – также предупредили, что такой шаг будет иметь самые разрушительные последствия для стабильности в мире. Вместе с тем позиции этих двух стран вызвали бы гораздо больше доверия, если бы Пекин и Москва не были крупнейшими экспортерами технологий производства баллистических ракет.

Новой администрации следует в первую очередь заново оценить существующую и потенциальную угрозу распространения в мире ракет, способных нанести удар по территории США. Администрации следует удвоить предпринимаемые как на двусторонней, так и на многосторонней основе дипломатические усилия с целью остановить распространение ракетного оружия. Переговоры, проводившиеся в течение последних двух лет бывшим министром обороны Уильямом Перри и другими представителями США с Северной Кореей, направленные на ограничение ее ракетной программы, хотя и не привели к полному успеху, однако показали, что с помощью жесткой и настойчивой дипломатии можно многого добиться даже от такого неуступчивого партнера. Договоренность между США и Россией о совместных действиях с целью укрепления режима нераспространения ракетной техноло-

гии (РНРТ) являет собой пример соглашения, реализация которого возможна только на основе многостороннего сотрудничества. На следующем этапе новая американская администрация должна рассмотреть вопрос о том, являются ли, и если да, то какие именно, системы ПРО приемлемыми с технической и экономической точек зрения.

Соединенные Штаты не должны в одностороннем порядке выходить из Договора по ПРО, и это может произойти только в случае существенной переоценки характера угрозы распространения ракетного оружия (в связи, например, с новым испытанием ракеты в Северной Корее или с испытанием МБР в Иране).

Соединенные Штаты могут принять решение в пользу продолжения попыток договориться с Москвой о внесении изменений в Договор по ПРО, которые бы позволили развернуть национальную систему ПРО лишь с ограниченной способностью защитить страну от небольшого количества (до 50) ракет, а также от случайных пусков. Соединенные Штаты не должны в одностороннем порядке выходить из Договора по ПРО, и это может произойти только в случае существенной переоценки характера угрозы распространения ракетного оружия (в связи, например, с новым испытанием ракеты в Северной Корее или с испытанием МБР в Иране). Договор по ПРО почти 30 лет успешно служит делу поддержания стратегической стабильности, и хотя со времен его разработки и подписания ситуация в мире во многом изменилась, нынешнее положение дел с ракетной угрозой не позволяет от него отказаться. Но если бы имелись серьезные признаки неизбежных и значительных перемен в характере ракетной угрозы, причем важнейшие союзники США в Европе и Азии согласились бы с такой оценкой, тогда у Соединенных Штатов появились бы достаточные основания рассмотреть вопрос о разработке оборонительной системы вне рамок Договора по ПРО без согласия России.

Однако, как было отмечено выше, при выработке решения относительно развертывания НПРО Соединенные Штаты должны учитывать не только российский фактор. Даже развертывание весьма ограниченной системы, способной защитить от удара не более чем 50 ракет, нейтрализовало бы китайские средства устрашения, поскольку у Китая сейчас есть лишь 20–25 межконтинентальных баллистических ракет, способных достичь территории США. В любом случае Китай, возможно, будет наращивать и наверняка будет модернизировать свои ракетные силы, но развертывание НПРО скорее всего побудит Пекин ускорить работу в этом направлении, а также вызовет цепную реакцию, вынудив Индию, а затем и Пакистан наращивать свои арсеналы и средства доставки. В ходе своего недавнего визита в Вашингтон премьер-министр Индии Атал Бихари Ваджпаи недвусмысленно заявил, что Индия будет вынуждена реагировать на соответствующие шаги со стороны Китая. Односторонний выход из Договора по ПРО в отсутствие видимых изменений в оценке ядерной угрозы нанес бы также значительный ущерб отношениям Америки с ее союзниками по НАТО. Поэтому вместо того, чтобы торопиться с решением о развертывании НПРО, новой администрации следует самым тщательным образом соотнести выгоды НПРО в плане безопасности с ущербом, который будет нанесен безопасности нарушением союзнических отношений в рамках НАТО, а также отчуждением в отношениях с другими крупными державами, провоци-

рованием гонки вооружений в отдельных регионах и подрывом режима нераспространения. Во многих странах поспешное и недостаточно обоснованное решение относительно НПРО может быть расценено как признак того, что Соединенные Штаты “перешли Рубикон” в своем стремлении к глобальному доминированию, и такой вывод может иметь весьма далеко идущие и потенциально дестабилизирующие последствия.

НАТО и Европа

Со всеми своими особенностями, такими, как огромная территория, военная мощь, социально-экономические трудности и противоречивое сочетание общих интересов и расхождений с Западом, Россия явно с трудом вписывается в формирующуюся структуру евроатлантической безопасности. На протяжении веков в культурном самосознании России присутствует как восхищение, так и презрение по отношению к экономическим и политическим достижениям Европы. Россия так до сих пор и не смогла окончательно решить, чего она хочет: войти в “общий европейский дом”, как это сформулировал бывший президент СССР Михаил Горбачев, или остаться удаленной от Запада огромной и величественной евразийской страной. Такое почти шизофренически раздвоенное отношение России к Западу осложняется еще и тем, что за последнее десятилетие эта страна пережила в мирное время столь резкое падение национальной мощи, какого не знала ни одна другая великая держава в современной истории, а последствия краха СССР наиболее остро ощущаются российской внешнеполитической элитой именно в Европе.

В начале 90-х годов в Москве оптимистически надеялись, что Соединенные Штаты и Россия будут сотрудничать как два столпа “нового мирового порядка”, а Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (ныне Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, ОБСЕ) станет самой влиятельной структурой в новой архитектуре европейской безопасности. Теперь, почти десять лет спустя, Россия чувствует себя преданной НАТО, которая уже расширилась за счет стран бывшего Варшавского Договора и рассматривает возможность дальнейшего продвижения на восток, в том числе путем присоединения стран, ранее входивших в состав Советского Союза. Большая часть российского внешнеполитического сообщества убеждена, что расширение задач НАТО, примером чему стала интервенция в Косово, а также все более тесное военное сотрудничество альянса с бывшими советскими республиками в рамках программы “Партнерство во имя мира”, противоречат национальным интересам России. По мнению российских внешнеполитических и военно-политических элит, их

страна не только не интегрировалась в новую структуру европейской безопасности, но и стала более изолированной от Европы, чем во времена “холодной войны”. Хотя Соединенные Штаты и Россия в целом заинтересованы в упрочении мира и стабильности в Европе, на протяжении 90-х годов наиболее острые разногласия между Москвой и Вашингтоном возникали именно по поводу проблем европейской безопасности.

Несмотря на горечь и разочарование последних лет, американские политики и специалисты по России не должны полностью отбрасывать достигнутые с немалым трудом результаты, которые свидетельствуют о том, что более тесное сотрудничество между партнерами по Евroatлантическому альянсу и Россией будет иметь ключевое значение для поддержания и укрепления безопасности в Европе. В условиях мощного противодействия внутри страны, российское правительство в лице бывшего премьер-министра Виктора Черномырдина (и при участии бывшего президента Финляндии Мартти Ахтисаари) сыграло большую роль в достижении договоренности об окончании военных действий в Косово. Россия принимает участие в деятельности по поддержанию мира в Косово и Боснии. Подписание в 1997 году Основополагающего акта Россия–НАТО и учреждение Совместного постоянного совета также обеспечивает основу для укрепления отношений между НАТО и Россией и европейской безопасности в целом. Президент Путин высказал пожелание, чтобы Россия развивала сотрудничество с НАТО, и даже заявил, что когда-нибудь в будущем Россия может захотеть стать членом альянса.

НАТО не единственная структура по обеспечению безопасности в Европе, но очевидно, что для США именно эта организация имеет наибольшее значение, хотя институциональная архитектура европейской безопасности в настоящий момент находится в не вполне устойчивом положении. НАТО расширяется как в плане членства, так и в отношении поставленных перед нею задач. Некоторые европейские страны, в том числе Германия и Франция, изучают вопрос о создании новых структур по обеспечению безопасности в Европе. ОБСЕ стремится играть более заметную роль в предупреждении и разрешении конфликтов, а также в решении многих других проблем, связанных с безопасностью. К чему бы ни привели эти перемены, главной структурой по обеспечению евроатлантической безопасности на протяжении, по крайней мере, следующего десятилетия останется НАТО, и русские осознают это. Прагматики из российской внешнеполитической элиты также понимают, что ни относительная изоляция, ни создание некоего жалкого подобия Варшавского Договора в виде военного союза с Белоруссией и, возможно, некоторыми другими слабыми государствами – бывшими респуб-

ликами СССР – не послужит интересам Москвы. Поскольку нельзя представить себе существование безопасной Европы бок о бок с ненадежной в плане безопасности Россией, НАТО и Россия должны отыскать некий способ сосуществования.

В целях содействия более глубокой интеграции России в сообщество евроатлантической безопасности мы рекомендуем следующее:

- НАТО не следует рассматривать возможность приема новых членов из числа государств на территории бывшего СССР до 2005 года;
- НАТО должна приложить все усилия для создания прочной основы для позитивных отношений с Россией и для этого найти новые области общих интересов, такие, например, как открытие натовского рынка вооружений для российских производителей, стабилизация в Центральной Азии и на Кавказе и т. д.;
- структуры евроатлантической безопасности и неправительственные организации должны расширять и углублять сотрудничество с Россией в областях, которые касаются новых проблем безопасности, являющихся предметом общей обеспокоенности, таких, как ухудшение состояния окружающей среды, преступность и коррупция.

Отношения между НАТО и Россией наверняка подвергнутся испытанию в предстоящие годы, быть может, уже в 2002 году – на это время намечен следующий этап расширения альянса, в ходе которого будет рассматриваться возможность присоединения к нему государств – бывших советских республик. С запросом о вступлении в НАТО обратится одна или более из стран Балтии, и весьма вероятно, что она (или они) будут сочтены отвечающими существующим военным и политическим критериям. Вообще говоря, НАТО не должна подвергать эти страны дискриминации из-за того, что 60 лет назад они были аннексированы Советским Союзом. Однако расширение НАТО на территории, ранее входившие в состав СССР, не следует производить до 2005 года. Отношениям между НАТО и Россией за последнее десятилетие был нанесен огромный ущерб, и обеим сторонам требуется время, чтобы *попытаться* выстроить новый фундамент для сотрудничества и взаимопонимания, гораздо более прочный, чем существующий ныне. Если нет никакой гарантии, что НАТО и Россия сумеют установить между собой рабочие отношения в духе конструктивного сотрудничества, то расширение НАТО путем включения стран Балтии уже в 2002 году даст стопроцентную гарантию глубокой и длительной враждебности России по отношению к Западу. Такой исход не принесет ничего хорошего ни России, ни Западу, ни

самим Эстонии, Латвии и Литве. Первый этап расширения НАТО был проведен преждевременно. Если говорить о Польше, Венгрии и Чехии, то не было такой непосредственной и острой угрозы безопасности этих стран, которая оправдывала бы поспешное рассмотрение вопроса об их приеме в НАТО, до того как организация могла бы успеть создать лучшую основу для доверия и взаимопонимания с Россией. Альянсу не следует повторно совершать эту ошибку.

НАТО должна потребовать от Путина исполнения обещаний и приложить больше усилий для сотрудничества с Россией в сфере безопасности в рамках программы “Партнерство во имя мира”, Совместного постоянного совета НАТО–Россия, а также других, в том числе, возможно, и новых структур. НАТО также должна более определенно дать понять, что она не только держит дверь открытой для вступления России в альянс когда-нибудь в будущем, но и по-настоящему желает этого и будет выделять ресурсы для содействия России в осуществлении такого намерения. В числе прочих шагов страны НАТО могли бы серьезно рассмотреть возможность закупок военной техники российского производства, а также сотрудничества с Россией в области новых технологий и мощностей производства обычных вооружений. Это помогло бы обеспечить использование или эксплуатацию военной техники на взаимной основе вооруженными силами НАТО и России, что было бы полезно, независимо от того, вступит ли Россия в альянс. Также представляется возможным, что страны НАТО и Россия найдут общие интересы в совместной деятельности по обеспечению большей социальной, экономической и политической стабильности в слабых государствах Центральной Азии и Кавказа (подробнее об этом см. в следующем разделе). В частности, Турция и Россия, несмотря на длительную историю конфликтов и соперничества между этими двумя странами, заинтересованы в поддержании устойчивых светских режимов в Центральной Азии. Наконец, бывшая Югославия даже после отстранения от власти Слободана Милошевича будет источником угрозы в сфере безопасности, устранение которой еще много лет будет требовать сотрудничества между Россией и остальными странами Европы.

Несмотря на некоторые публичные заявления Путина относительно НАТО, внешнеполитическая элита России воспринимает эту структуру в лучшем случае неоднозначно. Советская политика в Европе была нацелена на углубление противоречий между США и европейскими странами. Отголоски такого подхода чувствуются и в европейской политике Путина, например по проблеме противоракетной обороны. Хотя американским официальным лицам и следует подталкивать НАТО к более активному

взаимодействию с Россией, положительная реакция на это с российской стороны отнюдь не гарантирована. Нет сомнения, что Россия не должна ни в явной, ни в скрытой форме обладать правом вето по вопросу о вступлении тех или иных стран в альянс. Соединенным Штатам также не следует добиваться от НАТО обещаний, что “Косово более не повторится”. Россия решительно выступала против косовской операции, поскольку рассматривала вмешательство НАТО без формальной санкции Совета Безопасности ООН как нарушение международного права. Коллизия между принципами соблюдения государственного суверенитета и защиты прав человека принадлежит к числу трудноразрешимых, и в отношении нее нелегко давать прямолинейные рекомендации. По мере того, как русские (а также китайцы) будут обретать уверенность в территориальной целостности своих стран, они, вероятно, будут легче находить взаимопонимание с Западом в отношении ситуаций, при которых возникает противоречие между уважением суверенитета и заботой о правах человека.

В 90-е годы, когда традиционные проблемы в сфере безопасности, связанные с соперничеством великих держав в Евроатлантическом регионе, в значительной мере утратили остроту, споры относительно НАТО помешали сотрудничеству, направленному на решение все более острых нетрадиционных проблем в этой сфере. Вполне понятно, что коренное изменение в глобальном соотношении сил вызвало тревогу среди московских политиков и чиновников, отвечающих за внешнюю политику и национальную безопасность. Но сегодня и в ближайшем будущем такие проблемы, как слабость государства, ухудшение состояния окружающей среды, эпидемические болезни, сохранность и безопасность ядерных материалов, миграционные потоки и неблагоприятные демографические тенденции, преступность и коррупция, наступление на средства массовой информации и др., представляют гораздо более непосредственную угрозу безопасности России, чем разрушение баланса сил в Европе. К тому же многие из этих опасностей по природе своей транснациональны и угрожают Евроатлантическому региону в целом. Политические круги, неправительственные организации и ученые должны посвятить гораздо больше времени и сил поискам совместных решений для этих общих проблем.

ПРОБЛЕМЫ НА ЮГЕ

Миф о “Большой игре”

С момента возникновения пяти новых суверенных государств в Центральной Азии, а также обретения независимости Грузией, Арменией и Азербайджаном в Закавказье в обсуждении вопросов политики США в отношении Каспийского региона неизменно присутствует понятие “новая Большая игра”, или, по-простому, “новая золотая лихорадка”. Однако эти образные выражения плохо помогают понять ситуацию в регионе, испытывающем глубокие и болезненные социально-политические перемены и стоящем перед трудной задачей построения эффективных государств на крайне слабых основаниях. В этих метафорах заложены два в корне неверных представления: во-первых, что в Каспийском регионе у Соединенных Штатов поставлены на карту огромные интересы; во-вторых, что в этом регионе неизбежно соперничество между США и Россией.

На самом деле американские интересы в Каспийском регионе весьма ограничены. Достоверные нефтяные запасы Каспия составляют всего 2 процента общемировых, причем их разработка сопряжена с трудностями и будет, по-видимому, вестись медленно. Возможно, есть основания утверждать, что Соединенные Штаты в определенной степени стратегически заинтересованы в сохранении независимости и жизнеспособности этих государств в целях поддержания мира в регионе. Однако этот интерес нельзя назвать жизненно важным, и представляется маловероятным, что США приложат значительные усилия для защиты какого-либо из этих государств от угрозы подчинения со стороны более мощного соседа. Преувеличивая значимость Каспийского региона, американские политики поступают неразумно. Такие заявления с их стороны порождают у тамошних государственных лидеров ощущение своей особой важности, что препятствует попыткам Соединенных Штатов оказать на них давление с целью установления в их странах демократических норм и проведения рыночных реформ.

С другой стороны, Россия действительно рассматривает государства Центральной Азии и Закавказья как регион своих жизненно важных стратегических интересов, поскольку эти страны имеют с Россией общую историю и близки к ней географически, а также потому, что во многих из них есть крупные общины русскоязычного населения, составляющие этническое меньшинство. Поэтому, несмотря на утрату своих геополитических позиций в глобальном масштабе, Россия по-прежнему склонна вкладывать значительные ресурсы в Каспийский регион, чтобы отстоять там свои национальные интересы.

Различия между Соединенными Штатами и Россией в характере и степени их интересов в отношении Каспия будут в отдельных случаях приводить к напряженности и соперничеству между двумя странами. Однако такое соперничество вовсе не является неизбежным по всем или хотя бы по большинству проблем, и у новой администрации есть возможность исправить некоторые прежние ошибки в этой области, перенеся акцент в американо-российских отношениях в связи с проблемами Каспия с конкуренции на сотрудничество. В частности (это обосновывается ниже в данном разделе), мы полагаем, что новой администрации следует:

- искать новые области сотрудничества с Россией в Центральной Азии, в особенности в направлениях, связанных с новыми угрозами в сфере безопасности, такими, как наркоторговля;
- энергично содействовать экономическим и политическим реформам во всех трех государствах Закавказья как средству обеспечения их независимости и устойчивости в долгосрочной перспективе;
- на деле перейти к политике “множественности трубопроводов” в отношении каспийской нефти и прекратить попытки ограничить участие России в разработке каспийских месторождений.

Центральная Азия. На предстоящее десятилетие главный вопрос для Центральной Азии заключается в том, смогут ли государства региона, все еще весьма слабые как в экономическом, так и в политическом отношении, справиться с множеством стоящих перед ними проблем – от растущей активности исламских фундаменталистов до быстро увеличивающегося оборота наркотиков. Как Соединенные Штаты, так и Россия заинтересованы в том, чтобы помочь центральноазиатским странам решить эти проблемы.

Российские политические руководители осознают, что слабость государств Центральной Азии создает угрозу безопасности России. Вместе с тем Россия готова взаимодействовать с этими государствами в более широком масштабе, чем Соединенные Штаты. Учитывая, что в РФ проживает более 30 млн. мусульман, Россия разделяет обеспокоенность центральноазиатских лидеров подъемом исламского радикализма и рассматривает наличие в регионе исламских террористических группировок как прямую угрозу и собственной безопасности, и безопасности соседних стран. Русские хотят, чтобы страны Центральной Азии в качестве полноправных партнеров участвовали в структуре коллективной безопасности при ведущей роли России, и готовы предложить государствам региона гораздо более обширную и разностороннюю помощь в сфере безопасности, чем Соединенные Штаты.

Россия, которая, по-видимому, в обозримом будущем останется партнером государств Центральной Азии в сфере безопасности, в настоящее время переходит от постоянного размещения на их территории своих войск к тесному сотрудничеству с ними в сфере безопасности. Одна из задач, стоящих перед новой американской администрацией, заключается в том, чтобы побудить эти страны одновременно развивать и тесные отношения с НАТО. Ей следует и далее содействовать развитию двусторонних связей между США и центральноазиатскими странами, направленных на удовлетворение их особых потребностей, а также использовать в этих целях те специфические возможности, которыми обладают нынешние и будущие члены НАТО. Так, поскольку Польша и Чехия имеют большой опыт в области охраны границ, можно было бы организовать обучение пограничников из государств Центральной Азии специалистами этих стран за счет Соединенных Штатов.

Политика США, так же как и политика России, должна быть направлена на укрепление центральноазиатских государств, но главный акцент следует ставить на содействие экономическим реформам и демократизации. Правительство Соединенных Штатов должно ясно дать понять лидерам государств Центральной Азии, что их авторитарные привычки и неудачи в области экономических реформ только усиливают угрозу безопасности их стран. Необходимо увеличить американскую помощь Центральной Азии в целях развития демократии, особенно путем распространения просвещения в области права и поддержки правозащитных групп. Деятельность таких групп способствует снижению межэтнической напряженности в регионе, таким образом уменьшая риски в сфере безопасности, которые могут и в дальнейшем подрывать стабильность государств Центральной Азии.

Областью возможного сотрудничества с Россией является и борьба с растущим распространением наркотиков в Центральной Азии. Россию следует подключать ко всем региональным инициативам, направленным на выявление и задержание лиц, вовлеченных в торговлю наркотиками. Соединенным Штатам необходимо выделять больше ресурсов на мероприятия по предупреждению распространения наркотиков в регионе. До восстано-

Правительство Соединенных Штатов должно ясно дать понять лидерам государств Центральной Азии, что их авторитарные привычки и неудачи в области экономических реформ только усиливают угрозу безопасности их стран.

ния мира в Афганистане будет невозможно искоренить наркоторговлю в Центральной Азии, однако важно принять меры хотя бы для сокращения ее масштабов. Таджикистан уже превращается в своего рода “наркогосударство”: доходы от торговли наркотиками идут на наполнение как государственной казны, так и чиновничьих карманов. Если не принять срочных мер, в орбиту наркоторговли будет вовлечен и юг Киргизии. В этой стране еще возможно успешное осуществление программ, предусматривающих замещение сельскохозяйственных культур; Соединенным Штатам следует поддерживать такие программы за счет выделения средств из государственного бюджета.

Безопасность государств Центральной Азии будет находиться под угрозой, пока в Афганистане царят война и беспорядок. Соединенные Штаты и Россия должны выявить свои общие интересы в сфере безопасности в целях скорейшего нахождения путей разрешения афганского конфликта. У обоих государств есть осознание неприемлемости нынешней ситуации; такое же отношение к проблеме сложилось и у всех стран Центральной Азии.

Закавказье. Наладить сотрудничество с Россией в Закавказье будет труднее, чем в Центральной Азии. Россия опасается, что экономическое усиление и политическая консолидация государств этого региона – Грузии, Азербайджана и Армении – в отличие от укрепления центральноазиатских стран могут поставить под угрозу ее собственную стабильность. Россия обеспокоена тем, что укрепление независимости стран Закавказья может стимулировать сепаратистские амбиции националистически настроенных народов Северного Кавказа, что приведет к утрате Москвой контроля над Дагестаном и другими южными регионами страны.

Соединенным Штатам следует уделять первоочередное внимание разрешению международных конфликтов, угрожающих территориальной целостности этих трех государств, поскольку эти непрекращающиеся споры делают Грузию, Армению и Азербайджан уязвимыми перед давлением со стороны России. Сотрудничество между США и Россией в Закавказье могло бы повысить эффективность деятельности ОБСЕ, направленной на содействие разрешению спорных вопросов о статусе Нагорного Карабаха и Абхазии.

Если государства Закавказья хотят обеспечить свою безопасность в долгосрочной перспективе, им следует всерьез заняться экономическими и политическими реформами и, таким образом, избежать ловушки застойного полуавторитаризма, которая грозит им всем. Помощь со стороны США должна направляться именно на эти цели. Необходимо увеличить помощь Армении и Грузии, а раздел 907В Закона о поддержке свободы следует отменить, чтобы Азербайджан также мог получать американскую помощь в полном объеме.

Усилия Соединенных Штатов должны быть направлены на то, чтобы помочь этим государствам добиться соответствия необходимым критериям членства в Совете Европы, поскольку важно, чтобы все они были в максимально возможной степени вовлечены в деятельность европейских структур.

Вместе с тем, этим странам не следует питать несбыточных надежд на то, что они когда-нибудь вступят в НАТО. Грузия и Азербайджан должны по-прежнему получать военную помощь в рамках натовской программы “Партнерство во имя мира”, а Соединенным Штатам следует и далее оказывать давление на Россию с целью побудить ее к полному выводу своих вооруженных сил из Грузии – при условии, что это будет соответствовать пожеланиям самой Грузии. В то же время Соединенные Штаты должны признать тот факт, что эти государства будут, по-видимому, и далее поддерживать на определенном уровне военное сотрудничество с Россией. Азербайджан недавно присоединился к объединенной системе противовоздушной обороны в рамках Содружества Независимых Государств, и Соединенным Штатам не следует испытывать обеспокоенность, если и Грузия добровольно примет аналогичное решение.

Новый взгляд на “нефтяную пихоракку”. Каспийский регион представляет интерес для Соединенных Штатов из-за своих запасов нефти и газа. Другие страны, в том числе Россия, Иран и Турция, а также многие европейские союзники США тоже весьма заинтересованы в освоении этих запасов. И разумеется, страны, которые обладают основной частью этих нефтегазовых ресурсов, а именно Азербайджан, Казахстан и Туркмения, хотят, чтобы эти ресурсы разрабатывались. Такое же желание есть и у тех стран, через которые может осуществляться транспортировка нефти и газа, – прежде всего у Грузии, а также у Армении и Узбекистана.

Нефтегазовые ресурсы Каспия оцениваются в 15–40 млрд. баррелей, что составляет примерно 2 процента достоверных мировых запасов. Объем вероятных запасов может быть втрое выше указанного верхнего предела, что в два раза превышает величину запасов в месторождениях Северного моря. Однако освоение этих ресурсов будет, по всей вероятности, идти медленно, поскольку Каспийский регион находится в глубине материка. К тому же для доставки добываемых там нефти и газа на мировой рынок необходимы безопасные маршруты транспортировки. Это будет первый опыт разработки подводных месторождений в местах, не имеющих выхода к океану, и необходимые для этого морские платформы придется где-то строить, а затем разбирать, перевозить на место и собирать вновь. Такие работы занимают примерно два года. Все это заставляет нефтяные компании придавать особое значение качеству нефти, а также просчитывать

издержки на ее очистку от примесей, содержание которых в каспийской нефти достаточно велико.

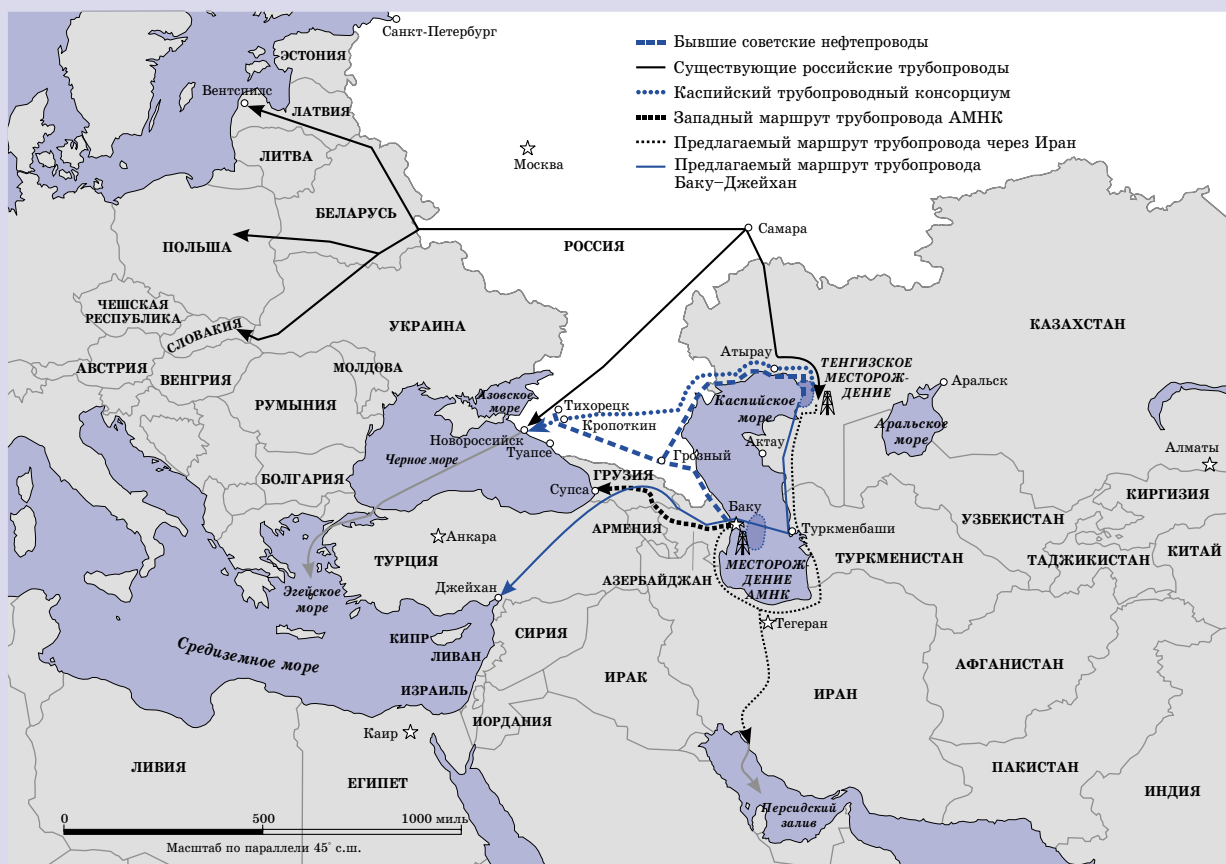
Политика Соединенных Штатов в 90-х годах замедлила освоение ресурсов Каспия. Формально придерживаясь принципа “множественности трубопроводов”, администрация Клинтона на практике проводила политику “одного трубопровода”, выступая за то, чтобы главным новым маршрутом нефтяного экспорта в регионе стал трубопровод от Баку (Азербайджан) до Джейхана (Турция), а транспортировка добываемой в море казахстанской нефти и туркменского газа осуществлялась по гораздо менее значимым транскасписким нефте- и газопроводам.

Эта политика была направлена на то, чтобы ограничить роль России и исключить участие Ирана в разработке каспийских запасов нефти. В результате такая политика привела к нарастанию трений между США и Россией и мало что дала с точки зрения американских интересов. Задуманная с целью укрепить независимость государств Каспийского региона, эта политика на деле привела к их ослаблению: была замедлена разработка энергоресурсов, заторможен экономический рост сравнительно бедных стран, таких, как Грузия, которые могли бы получить немалую выгоду от увеличения нефтегазового транзита, оказались под ударом и более богатые страны. К тому же усилия США с целью заручиться поддержкой лидеров богатых ресурсами стран способствовали росту коррупции в этих странах. Многие лидеры этих государств получили статус пожизненных президентов, и огромные бонусы, выданные при подписании соглашений, так и не дошли до государственной казны.

Новая администрация должна придерживаться другого подхода. Ей следует на деле проводить политику “множественности газопроводов”, включающую несколько основных элементов. Во-первых, Соединенные Штаты должны признать, что маршруты трубопроводов будут определяться исключительно условиями рынка, и ясно дать понять нефтяным компаниям, что не будет никаких американских государственных субсидий на строительство трубопроводов через Турцию или другие пользующиеся режимом благоприятствования страны. Надежды на то, что Соединенные Штаты будут субсидировать сооружение трубопровода Баку–Джейхан, только замедлили разработку как этого маршрута, так и альтернативных ему.

Во-вторых, США должны стремиться к тому, чтобы нефть из Каспийского региона экспортировалась по возможно большему числу направлений. Следует и далее продолжать исследование маршрута Баку–Джейхан, но в качестве проекта второй очереди, реализация которого должна начаться лишь после того, как полностью развернется разработка казахстанских

КАСПИЙСКАЯ НЕФТЬ



морских месторождений. До тех пор нефть с крупных месторождений в Азербайджане следует транспортировать через территорию России, а также по существующему трубопроводу Баку (Азербайджан) – Супса (Грузия), принадлежащему Азербайджанскому межконтинентальному нефтяному консорциуму (АМНК), и далее в Турцию через Босфор и Дарданеллы. США могут предоставить гарантии по займам, необходимым для работ по увеличению пропускной способности трубопровода Баку–Супса.

В-третьих, Соединенным Штатам не следует вмешиваться в планы строительства транскаспийских нефте- и газопроводов и дать им умереть

естественной смертью, поскольку они не получают поддержки ни нефтяных компаний, ни государств, которые имеют отношение к этим проектам. Хотя российские возражения, выдвигаемые против сооружения таких трубопроводов по экологическим мотивам, и не совсем искренни, такие планы на самом деле мешают урегулированию проблем собственности в отношении самого Каспийского моря. Для быстрее и упорядоченного освоения ресурсов региона эти проблемы должны быть решены.

Основной элемент предлагаемой новой политики состоит в том, что Соединенным Штатам более не следует препятствовать разработке маршрутов нефтепроводов, идущих через Иран или Россию.

Основной элемент предлагаемой новой политики состоит в том, что Соединенным Штатам более не следует препятствовать разработке маршрутов нефтепроводов, идущих через Иран или Россию.

С точки зрения сбыта каспийской нефти и газа эти маршруты являются наиболее экономически привлекательными. Хотя обе эти страны выступают в качестве конкурирующих энергопроизводителей, маловероятно, что они смогут согласовывать свою нефтяную политику и одновременно создавать помехи транспортировке каспийской сырой нефти. Такая новая политика подразумевала бы то, что Россия имеет свои позитивные интересы в регионе, и дала бы Москве экономический стимул для ускорения работ по сооружению новых трубопроводов. А как только западные фирмы смогут получить финансирование на прокладку нефте- и газопроводов через Иран, Тегеран также будет заинтересован в разработке каспийских месторождений. Если Иран и дальше будет идти по пути политической либерализации, Соединенные Штаты могли бы добиваться общей нормализации отношений с этой страной, но даже если это и не произойдет, обеспокоенность США угрозами своей безопасности со стороны Ирана не должна препятствовать их содействию экономическому развитию стран южной части Каспийского региона.

Соединенные Штаты должны также уделить большое внимание созданию правовой базы, необходимой для защиты западных инвестиций в освоение энергоресурсов Каспийского региона. Жизнеспособность государств этого региона в долгосрочной перспективе зависит от успеха экономических реформ, который, в свою очередь, связан с притоком иностранных инвестиций. Экономически сильные государства будут менее чувствительны к давлению со стороны России, и Соединенные Штаты должны сотрудничать со всеми восемью странами региона для обеспечения максимального увеличения их экономического и политического потенциала.

Иными словами, предлагаемый новый подход к проблемам каспийской нефти и газа будет содействовать ускорению экономического развития стран региона, обеспечив при этом укрепление присутствия Соединенных Штатов в регионе и улучшение перспектив сотрудничества с Россией. Продолжение соперничества с Россией в Каспийском регионе не соответствует интересам Соединенных Штатов ни в каком аспекте.

Суровая реальность в Чечне

Единственной и самой важной причиной чеченской катастрофы прошлого десятилетия было не вызванное необходимостью и губительное по последствиям решение ельцинского режима вторгнуться в Чечню в декабре 1994 года. Оно привело к войне 1994–1996 годов и к огромным человеческим потерям, разрушениям и крайнему ожесточению воюющих сторон и населения в регионе. Второе российское вторжение в Чечню, предпринятое в октябре 1999 года, было серьезной ошибкой, но причины его было легче понять. Оно стало ответом на нападения боевиков с территории Чечни, на которые любое цивилизованное государство, в том числе и – подчеркнем это – США, сочло бы себя вынужденным ответить силой оружия. Вторжение же 1994 года было совершенно неоправданным. Однако в то время желание клинтоновской администрации поддержать Ельцина в его борьбе с противниками внутри страны было настолько сильно, что президент Клинтон и некоторые должностные лица в его правительстве выказали явное сочувствие предпринятой русскими акции. Значит ли это, что Запад не имеет права критиковать те или иные аспекты нынешней войны? Нет, не значит. Но и американцы, и европейцы должны признать, что применение моральных критериев во внешней политике Запада всегда носило чрезвычайно гибкий характер, так что нет ничего нового и ничего бесчестного в том, чтобы и далее проявлять подобную гибкость.

В свете этого соображения политика Соединенных Штатов по отношению к нынешней войне в Чечне должна основываться на чувстве нравственной ответственности за возможные последствия принимаемых решений и на осознании действительного положения дел в регионе. Лишенная морализаторской риторики, эта политика должна быть направлена на достижение следующих целей:

- содействие продвижению интересов Запада в Кавказском регионе;
- укрепление региональной стабильности;
- поддержание разумных рабочих отношений с Москвой ради реализации более общих интересов США;

- применение примерно одинаковых стандартов в подходе к сепаратистским движениям в разных регионах мира;
- сокращение числа случаев конкретных нарушений прав человека и уменьшение страданий мирного населения.

Первый шаг к правильному пониманию первой и второй из названных целей – это признание того, что простой вариант ухода русских из Чечни и возвращения ее к тому состоянию, в котором она была в 1996–1999 годах, был бы определенно *не в интересах* ни Соединенных Штатов, ни Запада в целом, ни Кавказа. Бандитизм, процветавший в этот период в Чечне, был угрозой для всего Кавказского региона и для приехавших туда людей с Запада. Появление новой базы международного мусульманского радикализма (а возможно, и терроризма) представляло собой угрозу не только для региона, но и для интересов Запада во всем мире и для союзников США на Ближнем Востоке. Это соображение было полностью признано правительством Израиля, однако еще не в полной мере осознано американской внешнеполитической элитой, что вызывает искреннее недоумение и раздражение у российских чиновников. Немногие в Соединенных Штатах всерьез задумывались о том, какова была бы реакция США на появление на границах Америки мощной группировки вооруженных до зубов исламских радикалов из разных стран мира, однако реакцию эту предсказать нетрудно.

Второй шаг – это честно признать, что американская администрация, западные правительства и политические комментаторы, в целом призывая к

“мирному” выходу из чеченского конфликта, не имеют представления, каким должен быть такой выход, и дело тут не в безразличии и не в недомыслии, а в том, что из нынешней запутанной ситуации *нет* выхода. Даже если такой выход и был возможен до последнего российского вторжения, то теперь уже слишком поздно.

Призывы к переговорам между российскими представителями и Асланом Масхадовым могут быть юридически правомерны, поскольку он в самом деле является законно избранным президентом Чечни. Однако, к сожалению,

Американская администрация, в целом призывая к “мирному” выходу из чеченского конфликта, не имеет представления, каким должен быть такой выход, и дело тут не в безразличии и не в недомыслии, а в том, что из нынешней запутанной ситуации нет выхода.

нию, к середине 1999 года Масхадов фактически утратил власть в результате мятежа исламистов, полевых командиров и влиятельных фигур в собственной администрации. Он оказался совершенно не способен остановить вторжение в Дагестан в августе 1999 года и сегодня контролирует лишь незначительную часть чеченских боевиков, сражающихся против России. Шамиль Басаев и другие чеченские боевики публично угрожали убить Масхадова и его семью, если он пойдет на сделку с Москвой. Из пропагандистских материалов, распространяемых радикальными чеченскими националистами и моджахедами из других стран во главе с Ибн-Уль Хаттабом (например, в Интернете на сайтах Kavkaz.org и Qogaz.net), совершенно очевидно, что эти люди категорически отвергают любой компромисс и являются сторонниками джихада – священной войны за изгнание России со всей территории Северного Кавказа.

Таким образом, в нынешних условиях соглашение России с Масхадовым не остановит войну. Только полный вывод российских войск мог бы способствовать прекращению войны, и то только временному, но это привело бы не к установлению стабильного режима, а к возвращению в ситуацию 1999 года. За этим почти наверняка последовало бы свержение Масхадова и возобновление кампании чеченских радикалов и международных моджахедов против присутствия России на всей территории Северного Кавказа. Такое развитие событий имело бы катастрофические последствия для всех северокавказских народов.

В этом и состоит главное отличие сегодняшней ситуации от той, что была в августе 1996 года, когда русские считали Масхадова умеренным чеченским националистом и прагматичным партнером, который сумеет установить в республике свою власть и, вместе с тем, будет стремиться наладить разумное сосуществование с Россией.

Поскольку возвращение к положению вещей, существовавшему в Чечне до вторжения, было бы крайне плохо и само по себе, и с точки зрения интересов Запада, выступать за “компромисс” безответственно. Такой компромисс мог бы на деле обеспечиваться только присутствием весьма многочисленных подразделений хорошо оснащенных и исполненных решимости международных войск по поддержанию мира. А введение таких войск крайне маловероятно: ни одно западное правительство не пошлет в Чечню своих военнослужащих, даже если Россия даст согласие на их присутствие.

Если мир когда-нибудь и придет в Чечню, то это произойдет лишь спустя много лет после ухода со сцены нынешнего поколения лидеров как в Чечне, так и в России, после уничтожения или изгнания международных отрядов

моджахедов и после возникновения в Чечне массовой организованной националистической партии, способной политически мобилизовать население и повести переговоры с Москвой. В такой момент, как это случилось в Северной Ирландии, усталость от войны сама по себе может привести к уменьшению влияния приверженцев жесткой линии с обеих сторон и создать условия для подлинного компромисса. Однако еще в течение длительного времени Соединенные Штаты мало что смогут сделать, чтобы приблизить наступление этого момента.

Вместо этого Соединенным Штатам следует сосредоточить свои усилия на уменьшении региональных угроз, связанных с войной. Как ни парадоксально это звучит, США должны использовать возникшие благодаря чеченской войне возможности для укрепления региональной безопасности, а также упрочения стабильности и территориальной целостности дружественных государств в регионе. Что касается Грузии, которая имеет в этом плане самое большое значение, то такая политика уже проводится. Движимая, прежде всего, стремлением добиться расположения грузинского правительства и тем самым помешать превращению Грузии в базу для снабжения переправки чеченских боевиков, Россия в конце 1999 года пошла на уступки давним грузинским требованиям и согласилась досрочно вывести из Грузии две из четырех российских военных баз – в Гудауте (Абхазия) и Вазиани (в окрестностях Тбилиси).

База в Вазиани, как никакая другая, играла зачастую негативную роль (хотя оружие с этой базы также было использовано в борьбе против непредсказуемого президента Звиада Гамсахурдиа в декабре 1991 года и спасло режим Шеварднадзе в октябре 1993 года). Если вывод российских войск будет проведен должным образом, с тем чтобы не оставлять тяжелое вооружение местным отрядам, позиции Грузии укрепятся и уменьшатся возможности незаконного влияния России в Закавказье. Это также пойдет на пользу интересам Запада в регионе в целом.

Политика США теперь должна быть направлена на то, чтобы Россия действительно вывела свои войска из Грузии, а также на то, чтобы удержать Россию от преследования чеченских боевиков на грузинской территории. При этом Соединенные Штаты должны также помочь Грузии обезопасить себя от просачивания боевиков. Дело не только в том, что присутствие боевиков на грузинской территории дало бы России законные основания для пересечения межгосударственной границы в ходе преследования (как в случае военных операций Турции против РПК – Рабочей партии Курдистана), но и в том, что наличие крупных группировок вооруженных чеченцев в Грузии само по себе было бы угрозой для грузинского президента Эдуарда

Шеварднадзе. Он и его сторонники не забыли ни о роли чеченцев в абхазской войне, ни о тесных связях между чеченскими радикалами и вооруженной звиадистской оппозицией в Грузии.

Что касается американских протестов по поводу нарушений прав человека со стороны России, то новой администрации следует в основном продолжать ту же линию, что проводилась до сих пор. Следует осуждать установленные факты российских злодеяний, дистанцируясь при этом от чрезмерно резкой критики в адрес России в западных средствах массовой информации. Будущая администрация не должна создавать впечатление, что поддерживает чеченских боевиков в их войне с Россией. Вашингтон пока проявлял осторожность, подчеркивая, что поддерживает территориальную целостность России и ее борьбу против терроризма; такой линии следует придерживаться и впредь. Политика США до сих пор была в целом правильной, но она проводилась на фоне не основанных на достоверной информации и временами почти что истерических комментариев, что постоянно грозит сбить ее с верного курса.

Для России, как и для любого другого государства, защита своей территориальной целостности является жизненно важной потребностью. К тому же чеченская война – это не просто вооруженное столкновение и не “контртеррористическая операция”, а настоящая война из-за острых нерешенных проблем, война, в которой уже погибло более 3 тыс. российских солдат. Если новая американская администрация заинтересована в нормальных рабочих отношениях с Россией, она не должна создавать впечатление, что фактически оказывает моральную и политическую поддержку чеченским боевикам. Это было бы столь же неразумно, как поддерживать кашмирских сепаратистов и при этом надеяться на хорошие отношения с Индией или содействовать РПК и ожидать положительной реакции Турции. Такой вывод особенно очевиден в свете бросающегося в глаза различия – совершенно возмутительного в глазах многих в России – между отношением американских СМИ к исламским повстанцам в Чечне и к подобным группировкам, действующим на территории союзных с Соединенными Штатами государств, таких, например, как Турция и Израиль.

Конечно, крайне маловероятно, что какое бы то ни было американское правительство стало бы сознательно поддерживать чеченских боевиков. Однако можно представить себе ситуацию, когда оно против собственной воли фактически окажется в таком положении. Так может получиться, если крупные чеченские отряды устроят себе базы в Грузии и будут их использовать для продолжения войны, а Соединенным Штатам придется оказывать сильное давление на Россию, чтобы удержать ее от пересечения границы в

ходе преследования (как это бывало при действиях Турции против баз РПК в Ираке, а также в ходе израильских операций на территории Южного Ливана). Любые усилия, направленные на удержание России от подобных действий, должны будут сочетаться с эффективными мерами по устранению их причин.

Добавим к этому еще одно соображение. Как бы это ни было неприятно, но следует честно признать, что поддержка, оказываемая Соединенными Штатами и европейскими странами Турции, значительно подорвала моральный авторитет Запада в целом и таких организаций, как Совет Европы, в вопросах, касающихся нарушений прав человека и защиты прав меньшинств. В глазах большинства русских моральный престиж Запада так или иначе упал практически до нуля. Если политика Турции и не привела к таким человеческим жертвам среди курдов, как политика России в Чечне, то турецкие власти куда более последовательно и систематически отказывают курдам в правах на этническую, культурную и языковую автономию. (Надо отдать справедливость Москве: она на протяжении ряда лет неизменно предлагала сменявшим друг друга правительствам Чечни самую широкую автономию – по модели “Татарстан-плюс” – в рамках Российской Федерации.) Разумеется, проводимая Турцией политика подвергалась американской критике, однако не повлекла за собой санкций ни со стороны США, ни со стороны НАТО, которая по-прежнему рассматривает Турцию как весьма уважаемого члена альянса. Критика России со стороны Соединенных Штатов должна строиться с постоянным учетом этих обстоятельств.

Соединенным Штатам необходимо также придерживаться более строгого традиционного определения военных преступлений. Это понятие подразумевает пытки и жестокое обращение, казни заключенных, изнасилования и умышленные убийства мирных жителей военнослужащими. Все это на самом деле имеет место в Чечне. Однако если говорить о бомбардировках городских кварталов в ходе военных действий, то, как это ни печально, некоторым западным странам, в том числе и Соединенным Штатам, приходилось к ним прибегать и, возможно, придется прибегать в будущем. Широко распространенная в СМИ и среди неправительственных организаций квалификация бомбардировок Грозного как “военного преступления” может ударить по западным военнослужащим, которые в будущем могут принимать участие в войнах. Напомним, что именно опасение злонамеренных или безграмотных в военно-юридическом отношении уголовных обвинений американских военнослужащих лежало в основе отказа США поддержать Международный уголовный суд.

Критика в адрес России должна быть сосредоточена на реальных проявлениях жестокости, определяемых в соответствии с универсальными критериями, и увязана с требованием допустить гуманитарные организации, и прежде всего Международный комитет Красного Креста, на территорию Чечни для выполнения своей традиционной задачи по смягчению ужасов войны. Такая критика вместе с тем должна выражаться в сочувственной форме и дополняться тем (совершенно справедливым) доводом, что подобные проявления жестокости только вредят борьбе России за сердца и умы людей в Чечне. В идеале ее следовало бы связать и с предложением американской гуманитарной помощи чеченским беженцам и гражданскому населению в целом. Русским надо дать понять, что продолжение массовых зверств в Чечне отрицательно повлияет на отношение к России со стороны Конгресса и американского общественного мнения и, таким образом, косвенно нанесет ущерб российским интересам в ряде других проблем, таких, например, как дальнейшее расширение НАТО. Однако это соображение должно быть представлено не как угроза, а как дружеское предостережение.

Эти рекомендации многим покажутся суровыми и циничными. Но они базируются на трезвой оценке как американских интересов, так и реальной ситуации в регионе. Такой подход, по сути дела, более нравствен, чем пустое морализирование, обращенное к западной публике, ибо в его основе лежит желание обеспечить благополучие Кавказа и всех его народов. Война – это вообще суровое дело, ставящее людей перед необходимостью принимать суровые решения. В случае с Чечней надо исходить из того, что победа чеченских радикалов и международных моджахедов в этой войне не соответствовала бы ни интересам Запада, ни интересам Кавказа.

Делать больше рагу демократии

С точки зрения своей национальной безопасности Соединенные Штаты заинтересованы в содействии укреплению демократии в России. С окончанием “холодной войны” и крахом советского коммунистического режима национальная безопасность США упрочилась. Если в Россию вернется диктатура, безопасность Соединенных Штатов и их союзников будет ослаблена. В целях собственной легитимизации новая российская диктатура почти неизбежно будет разжигать в стране антизападные настроения и возьмет курс на конфронтацию с Соединенными Штатами – в отношении Китая, Ближнего Востока, Южной Азии и других регионов, – чтобы подпитывать эти настроения. Авторитарная Россия не сможет быть близким партнером западных структур в области политики и безопасности и тем более не сможет интегрироваться в эти структуры. Вместо этого она станет враждебно настроенным аутсайдером, вечно ищущим способы повредить процессу расширения европейской зоны демократии и безопасности. Приход к власти в России такого руководства также вызвал бы политическую “ударную волну” в прочих бывших советских республиках, обнадеживая самые застойные и репрессивные режимы и вызывая обеспокоенность тех правительств, которым удалось добиться реального политического и экономического прогресса.

Содействие развитию демократии в России должно, следовательно, оставаться одной из внешнеполитических задач США. Более того, учитывая неопределенность политической линии России при Путине, мы полагаем, что новой администрации следует существенно нарастить американские усилия в целях укрепления российской демократии. И эти новые усилия должны иметь новые формы, соответствующие российской политической реальности, которая заметно изменилась по сравнению с первой половиной 90-х годов, когда было положено начало большинству ныне действующих программ в этой области. Вот некоторые основные тезисы:

- новая администрация должна на 50 процентов сократить экономическую помощь России и направить высвободившиеся средства на содействие развитию демократии в стране, увеличив ежегодные расходы США на эти цели с 16 млн. до 40 млн. долларов;
- помощь развитию демократии должна главным образом направляться в негосударственный сектор, причем особый упор необходимо делать на разработку программ, соответствующих российским реальностям;

необходимо отводить русским более значительную роль в разработке и осуществлении программ помощи и уделять больше внимания программам обмена и образованию;

- даже при существенном увеличении ресурсов, выделяемых на содействие развитию демократии, новая администрация не должна ожидать, что эти усилия дадут заметные результаты в ближайшем будущем.

Конструктивное взаимодействие с российским государством и обществом. В отношении некоторых стран лучшая стратегия содействия развитию демократии состоит в том, чтобы помогать обществу и применять санкции против государства. В отношении других стран главная задача заключается в налаживании взаимодействия с государством. Россия, в особенности при президенте Путине, находится в таком положении, когда имеет смысл взаимодействовать *и с государством, и с обществом*, но при этом переадресовать помощь и направлять ее не государству, а обществу.

Поскольку Путин стремится к поддержанию хороших отношений с Соединенными Штатами, руководители американской внешней политики располагают рычагами для проведения демократических идей в России по государственным каналам. Вместо того, чтобы осыпать Путина туманными комплиментами по поводу его деловой манеры поведения в надежде, что он одобрит договоры о контроле над вооружениями, новая американская администрация должна подчеркнуть, что сохранение демократии является для России необходимым условием сотрудничества и интеграции в западное сообщество государств. Путин хочет вновь видеть Россию великой европейской державой. Новая администрация должна регулярно и внятно напоминать ему, что сегодня все великие европейские державы являются демократическими государствами.

Однако недостаточно пытаться убедить Путина и его правительство в том, что им следует придерживаться демократических норм в своих собственных интересах. Соединенные Штаты должны также более энергично защищать и поддерживать те лица и те организации в России, которые отстаивают демократические институты и ценности. В отличие от спора о рыночной экономике, спор о демократии в России еще не завершен. Пока российские защитники демократии ведут борьбу за демократические принципы, Соединенные Штаты должны продолжать помогать им, делясь идеями, предоставляя возможности в области образования, моральную поддержку и техническое содействие.

Помимо существенного увеличения американской помощи на нужды развития демократии (подробнее об этом см. ниже), это предполагает также

повышение значимости российской демократической общественности путем организации встреч ее представителей с американскими должностными лицами самого высокого ранга. В свое время президент Рональд Рейган в ходе визитов в СССР всегда встречался не только с советскими лидерами, но и отдельно с общественными деятелями. Эта практика должна возродиться. Российских независимых журналистов, правозащитников, общественных деятелей, ведущих предпринимателей и профсоюзных активистов следует вовлекать во взаимодействие, популяризировать и защищать – особенно в тех случаях, когда государство ущемляет их права.

Выдающиеся борцы с коммунизмом, такие, как правозащитник Сергей Ковалев, предупреждают, что в предстоящие годы российским демократам придется пройти через самое трудное испытание. Нельзя сейчас оставлять этих людей без поддержки.

Новые ресурсы. На протяжении последнего десятилетия содействие развитию демократии занимало лишь четвертое место в списке направлений американской помощи России, следуя за программами в сфере ядерной безопасности, поддержкой экономических реформ и гуманитарными проектами. В 1992–1998 годах на эти три направления государственной помощи США России было выделено 4,48 млрд. долларов, тогда как общий объем помощи составил 5,45 млрд. долларов. И только 130 млн. долларов, или 2,3 процента, из этой общей суммы было потрачено на программы, непосредственно направленные на развитие демократии. В последнем годовом бюджете помощи России на программу по содействию демократии было выделено лишь 16 млн. долларов.

Приоритеты США в этой сфере должны измениться. Если программы в области ядерной безопас-

ности следует продолжать и расширять, то программы экономической и гуманитарной помощи в большинстве своем уже не нужны даже самим россиянам. В то же время программы содействия демократии необходимы сегодня не менее, чем когда-либо в постсоветской российской истории. С учетом прихода к власти Путина и последовавшей за этим неопределенности в отношении перспектив демократии в России Соединенные Штаты должны теперь даже больше, чем прежде, способствовать укреплению

Мы рекомендуем новой администрации существенно увеличить американскую помощь России на нужды демократии, вдвое сократить для этого экономическую помощь этой стране и направив высвободившиеся примерно 25 млн. долларов на программы демократического развития.

демократических принципов в этой стране. Российские сторонники демократических реформ также нуждаются в содействии. Поэтому мы рекомендуем новой администрации существенно увеличить американскую помощь России на нужды демократии, вдвое сократив для этого экономическую помощь этой стране и направив высвободившиеся примерно 25 млн. долларов на программы демократического развития.

Повышение эффективности американской помощи. В то время как новая администрация будет по многим вопросам работать непосредственно с российским руководством, американская помощь на нужды развития демократии должна быть адресована в первую очередь негосударственному сектору. Администрация Клинтона постепенно продвигалась в этом направлении, однако до последнего времени слишком много ресурсов выделялось государственным структурам. Теперь основная часть помощи должна направляться *не в распоряжение государственных бюрократов*, а на дальнейшее развитие политических партий, общественных организаций, профсоюзов и ассоциаций предпринимателей. Эти ресурсы надо направлять на поддержку общественных и правозащитных организаций и для учреждения российского аналога Американского союза защиты гражданских свобод, не допуская использования этой помощи в качестве источника наживы для российских чиновников. Импульс к реформе государства в России не возникнет внутри самого государства. Государственные учреждения будут реформироваться лишь тогда, когда появятся сильные общественные организации, которые смогут своим влиянием побудить их к этому. Надо прежде всего помочь этим организациям развить ресурсы, необходимые для оказания такого влияния.

При реализации программ с большим бюджетом нередко происходит разбазаривание средств, процветает коррупция, консультантам из Вашингтона выплачиваются высокие оклады. Следует расширить прямую помощь российским общественным структурам с упором на программы, предусматривающие выделение небольших грантов непосредственно российским организациям. Такие организации, как Национальный фонд поддержки демократии, “Интерньюс” и фонд “Евразия”, уже несколько лет действуют таким образом и тем самым дают другим прекрасный образец для подражания. Частные фонды также должны и далее играть активную роль в этих начинаниях и по возможности координировать свою работу с программами, осуществляемыми при государственной поддержке.

Поскольку помощь, получаемая из-за рубежа, может нарушить приоритетность задач и ограничить деятельность неправительственных организаций, следует обратить особое внимание на то, чтобы программы выделения

грантов отвечали в первую очередь потребностям россиян, а не американцев. Эта цель лучше всего достигается, когда западные неправительственные организации, участвующие в осуществлении американских программ помощи, отводят русским важные функции в своих офисах на местах и оплачивают разработку русскими экспертами стратегий, четко ориентированных на нужды России. Западные специалисты зачастую плохо знакомы с организационной культурой и политическими условиями стран, в которых им придется работать. При реализации программ на местах необходимо прислушиваться к мнению тех, кто там живет, и наделять их большими правами и возможностями. Чем больше взаимодействия между сторонами, тем выше эффективность партнерства.

Уделять главное внимание образованию. Время, когда можно было влиять на формирование российских политических институтов, прошло. Становление либеральных экономических и политических институтов в России будет долгим и сложным процессом с неминуемыми кратковременными поворотами вспять. Теперь наступило время популяризации демократических идей в российском обществе, и этому компоненту американской стратегии следует уделять особое внимание.

Распространение информации и повышение уровня образования являются наилучшими средствами содействия развитию гражданского общества в России. В последнем разделе настоящего доклада излагаются конкретные меры, которые новая американская администрация могла бы принять для повышения уровня российского высшего образования. Помимо этого, новой администрации надо стремиться к развитию программ образовательных и профессиональных обменов. Программы в области образования для молодых россиян следует расширить и довести число обучающихся в американских университетах россиян до уровня, сопоставимого с числом обучающихся там китайцев. Например, в 1998 году американское правительство финансировало обучение на степень бакалавра в США лишь 70, а на степень магистра – 77 студентов из России. Это число надо увеличить десятикратно. Проекты по обучению основам гражданственности в России также следует расширить. В то время как по всей России уже появились сотни новых учебных заведений в сфере экономики и бизнеса, в области государственного управления их почти нет, а организаций, занимающихся распространением материалов по вопросам демократии, крайне мало. В Московском государственном университете в сотрудничестве с Сиракьюсским университетом и при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию был открыт факультет государственного управления. Такие факультеты следует организовать и в других российских университетах. Соединенным

Штатам следует также содействовать созданию в России нового научно-исследовательского центра по проблемам США и привлечь частные американские средства для его финансирования.

Необходимо также развивать программы, направленные на распространение информации о проектах в области предпринимательства и гражданского воспитания в разных регионах России. Для новой общественной организации в Новосибирске пример успешной деятельности подобной организации в Самаре будет значить гораздо больше, чем пример подобной организации в Чикаго. В более широком плане следует содействовать программам, расширяющим контакты между русскими и американцами. В распоряжении Соединенных Штатов есть самое эффективное средство для пропаганды идей рынка и демократии в мире – это их собственный пример. Чем больше русских знакомится с этим примером, тем лучше. Такое ознакомление может происходить в рамках программ взаимодействия между военными, сотрудничества городов-побратимов, программ стажировки российских специалистов в американских компаниях и неправительственных организациях. Так, российские предприниматели, приезжающие на стажировку в американских компаниях в рамках программ, организуемых Центром гражданских инициатив (Center for Citizens Initiatives), получают возможность на практике ознакомиться с работой компаний в рыночной среде. В России все еще ощущается острая нехватка менеджеров, умеющих работать в условиях рынка. Подобным же образом представители российских партий, приезжавшие в США в период выборов, за две недели узнали о тактике предвыборных кампаний, организации партийной работы и участия неправительственных организаций в выборах больше, чем за годы учебы.

Наконец, Соединенным Штатам следует выделять больше ресурсов на содействие распространению новостей и прочей информации через радио “Свободная Европа”, “Голос Америки” и через Интернет. Такие программы приобретут особое значение, если администрация Путина продолжит свое наступление на независимые средства массовой информации в России.

Деполитизировать и диверсифицировать помощь. На следующем этапе взаимодействия с Россией Соединенные Штаты должны ориентироваться на выделение помощи понемногу, но большому числу получателей, а не в больших количествах, но немногим. В начальный период демократических преобразований коммунисты считались “плохими”, а “демократы” – “хорошими”; помощь на нужды демократии адресовалась лишь тем, кого США причисляли к “демократам”. Такое деление не имеет смысла. В российской политике преобладают деятели, которые не вписываются ни в одну из этих категорий; таковы и те, кто находится на самом вершине, – президент

Путин и его окружение. К тому же Коммунистическая партия Российской Федерации, а также многие общественные организации и профсоюзы коммунистического толка продемонстрировали готовность играть по демократическим правилам. Иными словами, эти группы уже не представляют угрозу российской демократии. Поэтому при разработке западных программ содействия демократии нужно отказаться от прежней практики поддержки узких групп, объявляющих себя единственными истинными демократами.

По той же причине необходимо пересмотреть устоявшийся принцип автоматического исключения коммунистических групп из программ содействия развитию демократии. Коль скоро задачей таких программ является в первую очередь внедрение демократических ценностей и навыков, то есть ли смысл исключать из них тех самых людей и те самые организации, чьи взгляды Соединенные Штаты более всего желали бы изменить?

При разработке западных программ содействия демократии нужно отказаться от прежней практики поддержки узких групп, объявляющих себя единственными истинными демократами.

Сочетать экономическую помощь с содействием развитию демократии. Один из самых неожиданных выводов из десятилетнего опыта посткоммунистического периода в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе – это наличие положительной связи между уровнем развития демократии и экономическим ростом. Страны, показывающие самые высокие темпы экономического роста, имеют и наибольшие успехи

в укреплении демократии. Следовательно, надо понимать, что программы содействия развитию демократии и программы экономической помощи усиливают друг друга и требуют более полной взаимной интеграции.

Такая интеграция была бы весьма полезной, например, в сфере борьбы с коррупцией. Западные финансовые институты обычно трактуют коррупцию как экономическую проблему и вместе с тем как проблему эффективности государства. Соответственно, стратегии борьбы с коррупцией совершенно оправданно нацелены на углубление либерализации и устранение таким образом различных видов государственной (чиновничьей) ренты, а также на усиление правоохранительных органов государства. Помощь борцам за демократию могла бы удачно дополнить эти стратегии. Вспомним, что коррупция в Белом доме при администрации Никсона была вскрыта и разоблачена в результате расследования, проведенного независимыми журналистами, а обвинения в финансовых махинациях в ходе американской

президентской кампании 1996 года оказались в центре общественного внимания благодаря наличию сильной независимой оппозиции в лице Республиканской партии. Конечно, суды, законы и полиция сыграли свою роль, но первое место в борьбе за сокращение коррупции в Соединенных Штатах принадлежит независимым средствам массовой информации и здоровой партийной системе. В России эти институты могли бы играть такую же роль, будь они более сильными. Таким образом, содействие развитию независимых СМИ и становлению политических партий можно рассматривать как одно из направлений борьбы с коррупцией.

В более широком плане программы содействия развитию демократии нередко нацелены на повышение прозрачности деятельности государства, что в свою очередь дает общественным структурам возможность осуществлять контроль за государством. Следует уделить больше внимания повышению потенциала российских неправительственных организаций в плане такого контроля, в особенности более широкому использованию возможностей Интернета. Двумя главными областями, где необходим такой контроль, являются расходование государственных средств и подсчет голосов на выборах. Расширение и повышение эффективности контроля за деятельностью государства отвечает интересам законопослушных предпринимателей и ставит барьер перед паразитической экономической элитой, получающей сверхдоходы благодаря связям с госчиновниками.

Сочетать энергию и реализм. Нарращивая усилия по содействию России в переходе к демократии, новая администрация должна вместе с тем отдавать себе отчет в том, что результаты этой работы скажутся не сразу и будут довольно скромными. Россия сейчас находится в процессе коренного переустройства общества, экономики и политической системы, сравнимого по масштабам и последствиям только с французской, большевистской и китайской революциями. О чем бы ни шла речь – о приватизации, о партийном строительстве или о реформе здравоохранения, – внешние факторы могут играть лишь второстепенную роль в этой драме перемен. Поэтому в программах западной помощи России надо исходить из трезвых ожиданий и скромно оценивать достижения.

Западные советники вольно или невольно вводят общественность в заблуждение, когда ставят себе в заслугу происходящие в России перемены, такие, как приватизация 100 тыс. предприятий. Разумеется, русские сами провели приватизацию этих предприятий. Действительную степень постороннего участия определить трудно. Неужели, если бы западных консультантов не было, приватизированных предприятий было бы только 90 тыс.?
Аналогичным образом, нет оснований винить западные программы за

недостатки российской демократии. В конечном счете ответственность и за успехи, и за неудачи в развитии демократии несут сами русские, хотя западные организации играют в этом процессе некоторую роль и могут продолжать ее играть и впредь. Надо также иметь в виду, что любые усилия по продвижению демократии в России, кем бы они ни предпринимались – западными экспертами или российскими активистами, всегда сдерживаются мощными структурными, историческими, институциональными и политическими факторами. Более продуманными и более результативными оказываются те стратегии, которые учитывают воздействие этих факторов.

Опыт реформ в России на сегодняшний день позволяет сделать вывод, что противодействующие факторы сильнее, чем предполагалось вначале, десять лет назад. Поэтому и далее не следует ожидать каких-то поразительных результатов и приписывать себе достигнутые успехи. Поддержка в России общественных сил, стремящихся к построению долгосрочных либеральных, демократических учреждений, требует от организаторов западной помощи перспективного мышления, а также терпения и скромности.

Новые задачи в экономических отношениях

На протяжении 90-х годов американское политическое руководство уделяло значительное внимание содействию России в переходе к рыночной экономике. Цель этой политики была правильной, хотя методы не всегда были достаточно последовательными, продуманными и эффективными. В последнее время контекст отношений между США и Россией в экономической области, как и в прочих областях, коренным образом изменился: за период с 1991 года российская экономика претерпела радикальные преобразования. Создана хоть и отягощенная многими пороками, но все же рыночная экономика, и доля частного сектора в ВВП страны сейчас превышает две трети. Финансовый кризис августа 1998 года стал, похоже, сигнальным звонком для российского истеблишмента, призывающим всерьез взяться за экономику. В 1999 году в России возобновился экономический рост, и вполне возможно, что он будет продолжаться ускоренными темпами. В стране достигнута макроэкономическая стабилизация, поставлена под контроль инфляция, принят сбалансированный федеральный бюджет. Благодаря высоким ценам на нефть и эффекту от резкой девальвации рубля в 1998 году Россия имеет крупное положительное сальдо торгового баланса и активное сальдо по текущим расчетам.

Эти новые обстоятельства означают, что основные макроэкономические проблемы, бывшие до последнего времени главным предметом политических дискуссий в США по поводу российской экономики, уже утратили

актуальность. Российское правительство более не нуждается во внешних займах для пополнения бюджета, а золотовалютные резервы государства значительно увеличились. Таким образом, основные элементы экономической политики США в отношении России в 90-х годах – поддержка крупномасштабного кредитования со стороны МВФ и осуществление разнообразных программ технической помощи для содействия макроэкономическим реформам – уже отошли или, во всяком случае, должны отойти в прошлое. Эти перемены побуждают сделать следующие важные для экономической политики США выводы:

- МВФ может прекратить предоставление России займов и свести свою роль к наблюдению за развитием российской экономики;
- экономическая помощь со стороны США должна быть менее масштабной, учитывать конкретные запросы российского правительства и в большей степени ориентироваться на использование знаний и навыков российских специалистов, а не на привлечение в страну американских консультантов;
- американские политические руководители, желающие способствовать переходу России к капитализму, должны в первую очередь поощрять рост торговли между Россией и США и приток в Россию американских инвестиций.

В июле 2000 года правительство Путина приняло масштабную программу экономических преобразований, поставив на повестку дня все до сих пор не осуществленные крупные структурные реформы, в том числе в отношении естественных монополий в электроэнергетике, в газовом комплексе и на железнодорожном транспорте. Дума уже приняла важный пакет законов по налоговой реформе, о необходимости которой для устойчивого экономического роста говорилось уже давно, – хотя налоговая система еще нуждается в улучшении. Среди проблем, которые еще предстоит решить, наибольшее



значение имеют реформа управления и переход к правовому государству. Следует добиваться большей эффективности работы государства, в том числе судебной системы. Российское правительство также наметило ряд важных преобразований в социальной сфере, в том числе реформы пенсионной системы, здравоохранения и образования, а также переход к адресной социальной поддержке самых нуждающихся. Правительству Соединенных Штатов следует положительно откликаться на просьбы России о содействии в этих областях.

России и Соединенным Штатам пора всерьез подумать о совместной реализации инвестиционных проектов на территории России. От этого выиграют обе стороны.

Американо-российские экономические отношения следует в будущем сосредоточить на двух направлениях – торговле и инвестициях. В области торговли прежде всего необходимо предоставить России неограниченный доступ на динамичные экспортные рынки. Для Соединенных Штатов это означает необходимость ограничить антидемпинговые меры в отношении российского экспорта стали в США, а также содействовать скорейшему вступлению России в ВТО. В настоящее время представляется, что Россия вряд ли вступит в ВТО ранее 2004 года, хотя ее экономика в высшей степени зависит от экспорта, доля которого в ВВП превышает 40 процентов. Российская политическая элита, в отличие от китайской, еще не осознала значение вступления в ВТО, но без членства в этой организации страна не может рассчитывать на правовую защиту от недружественной торговой политики других стран и оказывается вне системы международной

торговли. Новая администрация должна способствовать вступлению России в ВТО в ближайшем будущем.

Ей следует также добиваться от Европейского союза открытия своих рынков для России в той же степени, что и для других государств.

Другим условием успешного экономического развития России является резкое увеличение прямых иностранных инвестиций. Обычно между открытием страны для внешнего мира и началом притока прямых иностранных инвестиций проходит около десяти лет. Значит, России и Соединенным Штатам пора всерьез подумать о совместной реализации инвестиционных проектов на территории России. От этого выиграют обе стороны.

Необходимым условием для привлечения крупных прямых иностранных инвестиций в страну является заинтересованность в таких инвестициях самой страны. У российского правительства такая заинтересованность сейчас, по-видимому, есть. Нужны, конечно, и многие другие условия, такие,

как политическая стабильность, разумная налоговая система, надежная защита прав собственности и устойчивая, справедливая, либеральная и эффективная правовая база. В России пока эти условия полностью не выполнены, однако по некоторым направлениям уже достигнуты определенные успехи. У американских компаний есть успешный опыт крупных капиталовложений в российскую пищевую промышленность; этот опыт может распространиться и на другие отрасли.

Первоочередным условием успешного экономического сотрудничества является также сокращение масштабов коррупции. Хотя, по данным Европейского банка реконструкции и развития, коррупция в России, вопреки распространенному мнению, не так развита, как в других бывших советских республиках, она все же является серьезной проблемой. Тот факт, что в России нередко вспыхивают публичные скандалы по поводу коррупции, является по крайней мере положительным свидетельством открытости в средствах массовой информации и обществе, и президент Путин должен сохранить эту открытость, если он всерьез намерен бороться с коррупцией. Однако одного внимания СМИ к этой проблеме недостаточно. Публичные разоблачения должны приводить к правовым действиям, которые реально сокращают масштаб коррупции и повышают качество управления, в чем состоит один из важнейших национальных интересов России. Соединенным Штатам следует предложить российскому правительству самое тесное сотрудничество в этих вопросах в соответствии с принципами, излагаемыми ниже, в разделе о помощи в построении правового государства.

Областью общих экономических интересов, очевидно, является развитие российского топливно-энергетического комплекса. Ряд американских компаний уже вкладывает средства в российский ТЭК или собирается направить в него крупные инвестиции в ближайшем будущем, если будут созданы необходимые условия. Сегодня самое большое препятствие состоит в неэффективности действующего в России порядка соглашений о разделе продукции. Чтобы исправить положение, необходимо как можно быстрее принять ряд законодательных мер, которые обеспечат условия для притока крупных американских инвестиций в российский ТЭК. Прорыв в этой области близок, и новая американская администрация должна содействовать его скорейшему наступлению.

Для облегчения прихода прямых американских инвестиций в Россию правительство США должно и впредь оказывать помощь американским компаниям в России в решении их проблем, а также обеспечивать наличие финансовых средств для инвестиций. На данной стадии развития российской экономики, по мере того как все больше американских компаний находят возможности делать капиталовложения в России, более активную

роль могла бы сыграть государственная Корпорация заграничных частных инвестиций (Overseas Private Investment Corporation). Экспортно-импортный банк Соединенных Штатов уже предоставляет России крупные экспортные кредиты, которые могут существенно увеличиться в предстоящие годы, когда экономический рост в России станет устойчивым.

До недавнего времени Россия не могла обслуживать свой внешний долг, однако теперь ситуация изменилась в лучшую сторону. Дефолт 1998 года по государственным краткосрочным обязательствам урегулирован, что привело к существенному сокращению государственного долга. Лондонский клуб коммерческих банков списал примерно половину коммерческого долга Советского Союза. Оставшиеся проблемы могут быть решены благодаря значительному активному сальдо по текущим расчетам и резко улучшившейся ситуации с доходами федерального бюджета. Таким образом, в предстоящие годы Россия, вероятно, будет в состоянии обслуживать свой внешний долг. Единственный нерешенный вопрос – это задолженность примерно в 40 млрд. долларов перед Парижским клубом западных стран-кредиторов. Однако сегодня Россия может справиться с обслуживанием этого долга, так что нет необходимости принимать меры по его сокращению. Соединенным Штатам следует выступать за окончательную реструктуризацию долга и продление периода его погашения.

Особая проблема, имеющая отношение как к развитию экономических связей между Россией и США, так и к расширению контактов в других сферах, таких, как образование, связана с получением российскими гражданами американских виз. В любой стране, где имеется большой спрос на американские визы, процедура их оформления и выдачи неизбежно порождает некоторую напряженность. Однако очень многие россияне, в том числе и представители влиятельных политических и экономических кругов, испытывают, по их словам, крайнее раздражение и возмущение от того, как с ними обращаются при попытке получить американскую визу. Характер этой процедуры становится лишним источником антиамериканских настроений и отбивает у многих желание посетить Соединенные Штаты, что приводит к сокращению контактов на разных уровнях. Мы надеемся, что новая администрация обратит внимание на эту проблему и найдет способы смягчить ее остроту.

Помощь в становлении правового государства

Содействие формированию правового государства должно занимать важное место в политике США по отношению к России, где вездесущая преступность и коррупция продолжают подрывать демократические и

рыночные реформы. В определенном смысле успех реформ в России вообще зависит от того, удастся ли провести в жизнь принцип верховенства закона. Так, демократия не может существовать без свободы печати, а для рыночной экономики необходимо законодательное закрепление и четкое распределение прав частной собственности. Однако в сфере права разработать и наладить эффективный механизм технической помощи особенно трудно. Прежде всего, право – это весьма сложный и чрезвычайно разветвленный социальный институт, пронизывающий и государство, и экономику, и гражданское общество в их многообразных взаимоотношениях. К тому же Россия сейчас находится в процессе быстрых перемен в правовой сфере. Чтобы с ответственностью вмешиваться в этот непрерывный, сложный, а иногда и запутанный процесс, нужно чрезвычайно много умения и осторожности.

За последние девять лет Соединенные Штаты финансировали и осуществляли проекты, ориентированные на построение в России правового государства. Хотя некоторые из этих проектов имели успех, все они страдали от несоответствия между огромным масштабом проблемы и скромностью ресурсов, выделяемых на ее решение. К тому же большинству из этих проектов были свойственны серьезные методологические ошибки. Например, организаторы американской помощи слишком верили в то, что законы можно проводить указами исполнительной власти, и не настаивали на разработке законов в процессе консультаций с представителями как государственного аппарата, так и гражданского общества. Они чрезмерно полагались на перенесение на российскую почву американских законов, порядков и институтов, вместо того чтобы помогать русским решать свои правовые проблемы по-своему. И наконец, правительство США слишком активно поддерживало предложения, от реализации которых американский бизнес должен был получить немалую выгоду, а русские могли понести финансовые потери (это относится, например, к требованию строгого соблюдения законов о пиратстве в отношении компьютерных программ).

Новая администрация должна постоянно уделять серьезное внимание содействию России в построении правового государства. При этом ей следовало бы прислушаться к некоторым нашим рекомендациям, которые мы предлагаем в порядке предостережения.

Во-первых, при разработке программ в области укрепления правового государства надо избегать слепого копирования, то есть попыток прямой пересадки американских законов, порядков и институтов на российскую почву. Известно, что подготовка американских юристов позволяет им решать стандартные задачи в рамках стандартных процедур, но они не

готовы создавать новые правовые структуры или помогать реформировать те, что утратили доверие общества. Пусть так, но это не оправдывает посылку в Россию практических работников, плохо осведомленных об уровне квалификации российских юристов, о местных ресурсах, инфраструктуре, помехах и проблемах. На первом этапе осуществления проектов технической помощи в правовой сфере, в начале 90-х годов, некоторые американские руководители программ стремились, так сказать, построить свой дом вдали от дома, воспроизводя американские законы и правовые институты на чужой территории. Пример тому – финансирувавшаяся Соединенными Штатами попытка внедрить в России суды присяжных, которая оказалась чрезвычайно дорогостоящей. Такая ошибка не должна повторяться впредь.

Во-вторых, американская помощь должна быть нацелена не столько на усиление правовых институтов, сколько на обеспечение справедливости и непредвзятости в сферах законодательства, уголовного преследования и судопроизводства. Это означает, что следует прежде всего уделять внимание содействию внутренним переменам в рамках существующих институтов, а не стремиться к созданию новых институциональных форм. Говоря более конкретно, американские должностные лица должны проявлять благоразумие и не поддерживать американскими деньгами и американским престижем характерные для России кампании по “укреплению законности и правопорядка”. Например, кампания по борьбе с коррупцией может издали казаться очень правильной и своевременной мерой. Однако при ближайшем рассмотрении оказывается, что такие кампании дают сомнительные результаты, так как позволяют властям под прикрытием закона расправляться с докучливыми критиками и политическими соперниками. Надо особо следить за тем, чтобы американские проекты в сфере права не имели ничего общего с таким использованием закона в недостойных целях.

В-третьих, американская помощь должна содействовать тому, чтобы существующие лишь на бумаге законы эффективно и справедливо применялись на практике. Если в 90-е годы американские программы по укреплению правового государства были направлены в основном на оказание помощи в области формального права, то сегодня акцент должен переместиться на сферу правоприменительной практики. Например, это может включать оказание материально-организационной и консультационной помощи работникам судебной системы.

В-четвертых, помощь в укреплении правового государства следует направить на устранение одного из главных препятствий на пути правовой реформы в России, а именно раздробленности и дублирования функций

государственных структур. Например, усовершенствованный вариант Уголовно-процессуального кодекса (сужающий чрезмерно широкий перечень оснований для ареста) до сих пор не принят из-за ожесточенной и разрушительной борьбы между Думой, Министерством юстиции, прокуратурой, судейскими чиновниками и Министерством внутренних дел. Для содействия решению этой проблемы Соединенные Штаты должны разработать и обеспечить ресурсами такие программы, которые скорее всего получили бы поддержку разных структур российского государственного аппарата, обычно не склонных к согласию и сотрудничеству. Примером могла бы стать программа, нацеленная на резкое снижение численности лиц, заключенных под стражу до начала судебного процесса. Такая программа – при наличии продуманного плана, хорошего руководства и достаточного финансирования – могла бы объединить судей, тюремное начальство и чиновников в сфере здравоохранения (озабоченных распространением устойчивых к лекарствам форм туберкулеза) и вызвала бы сопротивление лишь со стороны прокуратуры, но и ее согласие при определенных условиях можно было бы получить.

Наконец, в-пятых, программы содействия построению правового государства в России должны исходить из необходимости улучшения отношений между государством и обществом, поскольку они напрямую влияют на ход правовой реформы. Проведение консультаций между теми, кто создает нормы, и теми, для кого эти нормы предназначены, между законодателями и социальными группами, на которые распространяются принимаемые законы, повышает качество и эффективность вводимого законодательства. Развитие отношений сотрудничества между государством и обществом, а значит, содействие тому, чтобы писанные законы эффективно и справедливо применялись на практике, должно стать главной задачей новой американской администрации в ее деятельности, направленной на поддержку правовой реформы в России.

Помощь в сфере высшего образования

Энергичная поддержка системы высшего образования в сочетании с развитием исследований в естественных, общественных и гуманитарных науках является необходимым условием успешного проведения политических и экономических реформ в России и других государствах из числа республик бывшего Советского Союза. В советский период государство уделяло поддержке высшего образования большое внимание, и многие советские ученые в области точных и естественных наук были среди лучших в мире. Что касается общественных наук, то ситуация здесь была гораздо менее удовлетворительной из-за подавления инакомыслия и пагубного

влияния марксистско-ленинской идеологии. Гласность и перестройка предоставили российским ученым больше свободы в исследованиях, однако в результате экономического кризиса научно-исследовательские учреждения лишились необходимых ресурсов, а научные работники оказались вынужденными бороться за выживание. Многие российские ученые эмигрировали на Запад и получили работу в ведущих университетах и исследовательских центрах. Другие остались в стране, но ушли из науки в иные профессиональные области. Для успешного осуществления экономических и политических преобразований в России необходимо существенно сократить эту утечку мозгов – как за рубеж, так и внутри страны.

Поддерживая высшее образование и научные исследования в бывшем Советском Союзе, Соединенные Штаты и другие страны Запада могут, вложив сравнительно небольшие средства сегодня, получить значительные результаты в долгосрочной перспективе. США могут многое предложить в этой области, поскольку американские университеты являются мировыми лидерами в области высшего образования и исследований. Проблема бывших советских республик не только в нехватке финансовых ресурсов на нужды образования и науки, но и в традиционном разединении исследований и обучения, которое все чаще рассматривается как структурная помеха системной реформе в этой сфере. Однако Министерство образования России в последнее время лучше осознает необходимость перемен, и в стране теперь появились (в основном при поддержке частных американских фондов) новые высококлассные институты, которые пытаются объединить под одной крышей исследования и обучение и которые могут служить образцами при проведении более широкой структурной реформы.

В некоторых бывших коммунистических странах, например в Армении, Киргизии, Болгарии и Азербайджане, появились американские университеты, которые известны именно под таким названием. В первых трех из вышеперечисленных стран эти университеты уже, возможно, являются лучшими среди высших учебных заведений. Исследование положения в сфере высшего экономического образования в 20 бывших коммунистических государствах, проведенное Всемирным банком, институтом “Открытое общество”, фондом “Евразия” и Фондом Старра, показало, что в регионе жизненно важно создать “критическую массу” образовательных учреждений мирового уровня. Этот вывод относится и к другим общественным наукам. Долгосрочная стратегия Соединенных Штатов могла бы состоять в том, чтобы поддерживать по одному университету высокого уровня в каждой из бывших советских республик. Такие проекты не принадлежат к числу дорогостоящих. Например, ежегодные затраты на обучение одного студента

Американского университета Армении составляют в настоящее время примерно 5 тыс. долларов. Содержание пятнадцати элитарных американских университетов, в среднем по одной тысяче студентов в каждом, будет, таким образом, обходиться примерно в 75 млн. долларов в год.

И хотя со временем цены будут расти, в будущем можно рассчитывать на приток дополнительных средств из местных и частных источников.

Следует также выделять средства на развитие партнерских отношений между этими новыми университетами и образовательными и исследовательскими центрами в США (такие отношения уже существуют между Американским университетом Армении и Калифорнийским университетом в Беркли). Изоляция советских ученых от зарубежного научного сообщества была одним из самых жестоких проявлений сталинского и постсталинского наследия. Подобная изоляция нанесла вред и мировой науке, поскольку советские исследователи находились на передовых рубежах во многих отраслях знания, так что сотрудничество с ними было бы полезно для научного мира в целом. Сегодня возможности сотрудничества и совместной работы ограничиваются не столько идеологическими, сколько финансовыми условиями. В естественных науках следует направлять больше средств на оборудование лабораторий, что позволит работать над совместными проектами не только на Западе, но и в бывших советских республиках. Но поскольку лабораторное оборудование стоит довольно дорого, такие программы не могут осуществляться в крупных масштабах. Успешный пример выделения средств на эти цели дает деятельность Американского фонда гражданских исследований и разработок (CRDF).

Главная проблема российских общественных наук состоит в дефиците хорошо подготовленных университетских преподавателей. Насколько нам известно, российских ученых-обществоведов, получивших докторскую степень (Ph.D.) на Западе и преподающих в России, можно пересчитать по пальцам. Для исправления ситуации Соединенным Штатам следует выделить средства на последипломное обучение в области общественных наук для студентов из бывшего Советского Союза. И в этом случае затраты будут небольшие, а результаты могут оказаться весьма значительными. Обучение 500 студентов по программам, рассчитанным на получение докторской степени, при средних затратах в размере 30 тыс. долларов на человека в год будет ежегодно обходиться примерно в 15 млн. долларов. Дополнительные более скромные средства могут быть направлены на финансирование одно- и двухгодичных стажировок для специалистов, уже имеющих докторскую степень.

Поддержка образования должна идти параллельно с поддержкой образовательных и научных учреждений. Нет большого смысла в подготовке сотен и даже тысяч специалистов мирового класса из бывших советских республик, если в странах их происхождения не будет учреждений соответствующего уровня, где они могли бы продолжать свои исследования и заниматься преподаванием. Соединенные Штаты и другие западные страны должны не только взять на себя ведущую роль в оказании помощи образовательным и научным учреждениям в этом регионе, но и творчески использовать возможности новых технологий и других средств для организации региональных сетей исследовательских центров и так называемых “открытых университетов”. Проект по охвату высших учебных заведений Всемирной компьютерной сетью, осуществляемый при финансовой поддержке Джорджа Сороса более чем в 30 университетах разных регионов России, должен быть реализован и в других университетах России и прочих бывших советских республик. В исследовании информационных потребностей в области общественных наук, проведенном при поддержке Корпорации Карнеги и Фонда Макартуров, рекомендуется использовать научные и политические журналы, такие, как “Полис” и “Pro et Contra”, в качестве основы для налаживания неформальных связей между исследователями, занимающимися определенными проблемами. Затраты в размере 10 млн. долларов в год на эти и другие недорогие программы могли бы много дать для воссоздания и поддержки в бывшем СССР научных сообществ, которые работают над проблемами, имеющими огромное значение как для развития бывших советских республик, так и для мировой науки.

В условиях продолжающейся глобализации основой успеха и процветания как для отдельных людей, так и для целых стран становится высокий уровень образования, причем не только в области естественных наук и техники, но и в сфере общественных наук. При относительно скромных расходах из государственных и частных источников – примерно 100 млн. долларов в год по трем намеченным выше направлениям – на нужды высшего образования и науки, Соединенные Штаты могли бы внести заметный вклад в развитие России в долгосрочной перспективе. Это и есть помощь демократии в самой простой и естественной форме, ибо невозможно представить себе устойчивую демократию и здоровое гражданское общество в стране, где высшее образование и наука сидят на голодном пайке или искажаются под влиянием идеологий, справедливо предназначенных для “мусорной корзины истории”.