



Библиотека  
Московской  
школы  
политических  
исследований

Библиотека Московской школы  
политических исследований

Редакционный совет:

А. Н. Мурашев  
В. А. Найшуль  
Е. М. Немировская  
Ю. П. Сенокосов  
А. Ю. Согомонов  
М. Ю. Урнов

# Взаимодействие с Россией Следующая фаза

Доклад для  
Трехсторонней комиссии  
рабочей группы в составе:

*Кодзи Ватанабэ*  
(от Азиатско-Тихоокеанского  
региона)

*Родерик Лайн*  
(от Европы)

*Стирб Тэлбот*  
(от Северной Америки)

*Московская  
Школа  
Политических  
Исследований*

2007

БКБ 66(2)  
В 40

Дизайн серии А. Бондаренко

*Издание осуществлено при поддержке посольства Великобритании в России  
и Института «Открытое общество»*

## Содержание

<i>Трёхсторонний процесс</i> .....	6
<i>Благодарности</i> .....	9
<i>Об авторах</i> .....	10
<i>Предисловие к русскому изданию</i> .....	13
1. Введение .....	18
2. Послекоммунистическая Россия: от Ельцина к Путину .....	24
3. Переустройство государства — 2000–2003 гг. ....	41
4. От реформ к управлению — 2003–2007 гг. ....	62
5. Большая двойка и Большая восьмерка: Россия, Соединенные Штаты и G8 .....	114
6. Россия и Европа: старые соседи — и новые .....	147
7. Россия и Азия: двусторонние связи и будущее российского Дальнего Востока .....	173
8. Куда движется Россия: на столбовую дорожку цивилизации? .....	202
9. Что нужно странам, представленным в Трёхсторонней комиссии, — стратегическое партнерство или прагматическое взаимодействие? .....	232

**Ватанабэ К., Лайн Р., Тэлбот С.**

**В 40** Взаимодействие с Россией. Следующая фаза. Пер. с англ. яз. (Engaging with Russia. The Next Phase. — Washington, Raiz, Tokyo, 2006.) — М.: Московская школа политических исследований, 2007. — 256 с.

Этой второй доклад для Трёхсторонней комиссии подводит итог развития России после выхода первого доклада в 1995 году, когда страна пребывала в состоянии «политического и экономического хаоса» и «невысокой степени уважения во внешнем мире». Какими ключевыми событиями отмечены годы «ельцинского» и «путинского» периодов правления и как изменился облик страны и ее место в мире? Нуждается ли Россия в корректировке векторов внутри- и внешнеполитического курсов? Что позволяет экспертам констатировать отсутствие в стране баланса между порядком и демократией?

Почему они считают преждевременным стратегическое партнерство Запада с Россией и каковы условия их конструктивного взаимодействия?

Авторы доклада — из Европы, Северной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона — выступают в личном качестве, и их суждения не могут рассматриваться как мнение Трёхсторонней комиссии.

**БКБ 66(2)**

© The Triateral Commission, 2006  
© Демид Василийев, перевод, 2007  
© Московская школа политических исследований, 2007

ISBN 978-5-93895-096-2

## Трехсторонний процесс

При этом что за анализ и выводы, представленные в докладе, ответственность несут только его авторы, в своей работе они опирались на консультации с широким кругом сведущих людей. В их числе было множество должностных лиц в правительствах, экспертов и других граждан в странах зоны Трехсторонней комиссии, в том числе участники дискуссий на региональной европейской встрече Комиссии в Мадриде в октябре 2005 г. и на региональной североамериканской в Монреале в ноябре 2005 г. В Европе консультации проводились в Лондоне, Париже, Милане, Берлине, Варшаве и Киеве, как и в учреждениях ЕС и штабе НАТО в Брюсселе. Авторы очень высоко оценивают советы, сотрудничество и гостеприимство, которые были им предоставлены во время этих консультаций национальными и региональными группами Трехсторонней комиссии.

Консультации завершились визитом соавторов в Москву 13–16 февраля 2006 г. Они хотели бы выразить свою признательность министру иностранных дел Российской Федерации Сергею Лаврову, секретарю Совета безопасности Игорю Иванову, главе Федерального агентства по атомной энергии Сергею Кириенко, президенту Российской торгово-промышленной палаты Евгению Primaкову и председателю Международного комитета Государственной думы Константину Косачеву за то, что при всей своей занятости они великодушно выделили время для бесед с ними. Авторы очень обязаны председателю Совета по внешней и оборонной политике Сергею Караганову за подготовку программы их пребывания в

Москве и Александру Белкину за его неопенимую помощь в организации семинара по международным отношениям и безопасности России, а также за его гостеприимство и экспертные советы. Авторы хотели бы поблагодарить Егора Гайдара, директора Института экономики переходного периода, который любезно организовал семинар по экономике, и послов Великобритании, США и Японии, соответственно Энтони Brentона, Уильяма Дж. Бернса и Иссеи Номуру, за их доброе гостеприимство. Точно так же авторы благодарны Московскому центру Карнеги за устроенный для них вводный брифинг. Полезным для авторов во время визита в Москву было ознакомление с широким диапазоном мнений, высказанных в беседах с ними политическими деятелями, должностными лицами и экспертами. Всем им выражается благодарность за их откровенность и дружеское расположение.

Помимо устных консультаций, авторы много почерпнули из письменных источников. Некоторые из них указаны в сносках, но, поскольку это не академический трактат, авторы не помещают в конце текста библиографию или полный список источников. Они многое почерпнули из докладов и документов МВФ, МБРР, ОЭСР, Международного энергетического агентства, ОБСЕ, Совета Европы и Европейской комиссии; полезными были для них исследования, доклады и статьи, опубликованные, в частности, фондом Карнеги по поддержанию мира во всем мире (в том числе замечательным Центром Карнеги в Москве), Советом по международным отношениям (Нью-Йорк), Институтом Брукингса (Вашингтон), Японским центром международных обменов (Токио), Советом по внешней политике и обороне (Москва), Высшей школой экономики (Москва), Новой экономической школой (Москва), Центром европейской реформы (Лондон), Центром европейских политических исследований (Брюссель), участниками круглого стола европейских промышленников (Брюссель), Королевским институтом международных отношений (Лондон), Международным институтом стратегических исследований (Лондон), Институтом проблем безопасности (Па-

риж), Германским обществом внешнеполитических исследований (Берлин), Институтом внешнеполитических исследований (Милан), Французским институтом международных отношений (Париж), фирмами *Толдман Сакс*, *Стэнфорд энд Пурс* и компанией *P.V.N.* В числе книг, ставших источниками ценных сведений и исторических суждений, помимо упомянутых в тексте, заслуживает особо быть отмеченным составленный профессором Энтони Кроссом и вышедший в 1971 г. сборник *Россия глазами Запада, 1517–1825*.

## Благодарности

Основное бремя организации консулгаций и встреч, через которые прошли авторы при подготовке этого доклада, легло на плечи бесконечно терпеливого и мудрого европейского директора Трехсторонней комиссии Поля Рейвэ, опиравшегося на помощь Кариньи Фаржье. Ему основательно содействовали в Европе заместитель председателя европейской группы Анджей Олехховски (Варшава), генеральный секретарь германской группы Бернгард Май, генеральный секретарь итальянской группы Эрнесто Веллано; в Соединенных Штатах — директор североамериканской группы Майкл Дж. О’Нил (ответственный за публикацию доклада); в Японии — директор азиатско-тихоокеанской группы Тадаши Ямамото. Доклад не вышел бы в свет без помощи и мягкого нажима со стороны этих трех директоров.

Наконец, авторы хотели бы с благодарностью отметить теркулесовы усилия, которые ради превращения рукописного сырья в готовое издание приложили в Великобритании Манли Лайн и Лоррейн Локли; в США Андреас Ксенакис, Фиона Хилл, Клиффорд Галли, Карлос Паскуаль и Эрик Бергхоф; в Японии Хидеко Какумата, Ким Ашизава, Хифума Тадзима, Хайома Ито и Кадзухико Того (в Принстонском университете).

## Об авторах

**Сэр Ролерик Лайн** был британским послом в России с января 2000 по август 2004 г., когда ушел в отставку после 34 лет службы в министерстве иностранных дел и по делам Содружества. Сейчас он консултант, директор компании и лектор. Часто посещает Россию. Он также был постоянным представителем Великобритания во Всемирной торговой организации, Организации Объединенных Наций и в других международных организациях в Женеве с 1997 по 2000 г., а до того, с 1993 по 1996 г., был личным секретарем премьер-министра по иностранным и европейским делам, вопросам обороны и безопасности и Северной Ирландии.

До того Ролерик Лайн служил в СССР в начале 1970-х и снова с 1987 по 1990 г.; он возглавлял Советский (впоследствии Восточный) отдел министерства иностранных дел и по делам Содружества с 1990 по 1993 г. Служил также в британской миссии в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и в посольстве Великобритании в Сенегале; был помощником личного секретаря министра иностранных дел; в порядке прикомандирования работал в Британской газовой корпорации и Королевском институте международных отношений в Чатем-хаусе. Выпускник университета Лидса (с дипломом историка), он удостоен звания почетного доктора университетов Лидса, Кингстона и Единбургского Хериог-Уатт.

**Стьюб Тэлбот** занял пост президента Института Брукингса в июле 2002 г., сделав к этому времени карьеру в журналистике, на государственной службе и в академических учреждениях. Непосредственно перед нынешней

своей должностью он был директором-основателем Йельского центра изучения глобализации. С 1993 по 2001 г. он служил в государственном департаменте США — сначала как посол по особым поручениям и специальный советник госсекретаря по делам новых независимых государств, образовавшихся на месте бывшего Советского Союза, затем в течение семи лет был заместителем госсекретаря.

На государственную службу С. Тэлбот поступил после 21 года работы в журнале *Тайм*. Как репортер он освещал события в Восточной Европе, работу государственного департамента и Белого дома; затем стал руководителем вашингтонского бюро журнала, общим редактором и международным обозревателем. Помимо перевода двух томов мемуаров Никиты Хрущева, он написал девять книг, в том числе *К взаимным обязательствам с Индией: дипломатия, демократия и бомба* (2004) и *Рука России* (2002). В настоящее время работает над книгой о глобальном управлении, которая должна выйти в 2007 г. Образование получил в Йеле и Оксфорде.

**Колзи Ватанабэ** — старший научный сотрудник японского Центра международных обменов и бывший посол Японии в России (с 1993 по 1996 г.), а до того в Италии (1992—1993). Он был также заместителем министра иностранных дел, шерпой на хьюстонском и лондонском саммитах *Большой семёрки* (1990 и 1991 г.) и сопредседателем на американо-японских переговорах по проблеме устраниения структурных препятствий для развития взаимных отношений. Посол Ватанабэ пришел в министерство иностранных дел по окончании Токийского университета и занимал должности генерального директора Бюро информации, анализа, исследований и планирования и Бюро экономических проблем. Он был приглашенным сотрудником Школы Вудро Вильсона Принстонского университета в 1957—1958 гг. и Центра международных проблем Гарвардского университета в 1973—1974 гг. В числе других должностей, которые он занимал за границей, были: советник посольства Японии в Сайтоне (1974—1976), совет-

ник-посланник в японском посольстве в Пекине (1981—1984) и посол в Саудовской Аравии (1988—1989).

Посол Ватанабэ — президент *Форума Яноши* был прежде членом Национальной комиссии общественной безопасности, членом совета управляющих фондом *Азия-Европа (ASEF)* и исполнительным советником Федерации японского бизнеса (Nippon Keidanren). Посол Ватанабэ — соавтор (вместе с Шерманом У. Гарнеттом и Александром Раром) доклада *Новая Средняя Азия: в поиске стабильности*, подготовленного в 2000 г. рабочей группой Трехсторонней комиссии.

## Предисловие к русскому изданию

Вы спрашиваете в последнем письме: “Что должен желать теперь русский человек?” Вот мой ответ: желать. Ему нужны прежде всего желания, темперамент. Надоело кисляйство.

Из письма А. Чехова А. Суворину, 12 декабря 1894 г.

Впервые эта книга в качестве доклада, представленного Трехсторонней комиссией, вышла в свет на английском языке в июне 2006 г. Осенью она появилась в японском переводе. Три соавтора хотели бы поблагодарить Трехстороннюю комиссию за согласие на издание обновленного варианта книги по-русски; они выражают глубокую признательность (также от имени Трехсторонней комиссии) Московской школе политических исследований за выпуск книги в издаваемой Школой серии “Библиотека МШПИ” под общей редакцией Ю. П. Сенокосова.

Первоначально книга предназначалась для читателей в Западной Европе, Северной Америке и странах Азиатско-Тихоокеанской зоны. В ней делалась попытка проанализировать и представить во взаимной увязке сдвиги во внутренних и внешних делах России, бросить взор поверх быющихся о берег волн и постараться разглядеть, какое направление задают им приливы и течения открытого моря; а также предложить возможные для стран Запада и Дальнего Востока, в том числе семерых партнеров России по *Восьмерке*, разумные подходы к решению возникающих проблем.

Для иностранцев говорить русским о России — дело рискованное, часто предполагающее возможность навлечь на себя обвинения в невежестве, наивности и пред-

убежденности. Предлагаю сейчас этот доклад российским читателям, авторы помнят о слова князя Вяземского, говорившего, что при желании выставляют иностранца дураком надо предложить ему порассуждать о России. Однако выносить суждения — это сердцевина занятий политикой. Притом что многие русские, прочитавшие этот доклад по-английски, отозвались о нем благожелательно, некоторые читатели, несомненно, разойдутся с нашими суждениями. Мы тем не менее надеемся на признание с их стороны нашего стремления как можно полнее учитывать российскую точку зрения, а не просто смотреть на Россию сквозь западную призму; быть одновременно и справедливыми, и откровенными; излагать соображения конструктивные, а не только критические.

Хотелось бы также подчеркнуть еще одно. Многие русские обеспокоены распространением в мире “отрицательного образа” их страны. Об этом любят говорить политики и средства массовой информации. На западную прессу взваливают кучу обвинений в нечестности, в том, что она сообщает о сумрачных сторонах российской жизни, но оставляет без внимания светлые. В любом разговоре на эту тему быстро появляются жалобы на “двойные стандарты”. В настоящем докладе мы касаемся этого предмета. Соавторы не ставят себе задачей представить какой-либо определенный “образ” России. Мы — независимые наблюдатели и в меру наших сил старались быть объективными. Если у нас, людей, многие годы связанных с Россией, есть какой-то предвзятый уклон, то определяется он тем, что мы (как отмечается во *Введении*) жеедаем России преуспеть “в строительстве устойчивого, преуспевающего и гармоничного общества”. Но если некоторые российским читателям не понравятся какие-то черты “образа”, возникающего на страницах доклада, им следует иметь в виду, что так видится Россия непредубежденным и благожелательно к ней настроенным людям во внешнем мире — авторам с трех разных континентов, склонным серьезно продумывать свои оценки и не идти на поводу у чувств. Когда фотопортрет не устраивает, стоит задуматься почему.

При подготовке настоящего издания мы старались учесть события, имевшие место в месяцы, которые минули со дня представления нашего доклада Трехсторонней комиссии, но в основном содержание доклада осталось прежним. В пределах этого относительно короткого времени значительного изменения курса не произошло. Выявленные нами в первой половине 2006 г. тенденции и направления развития, принимаемые меры и отражаемые ими проблемы по существу остаются теми же и в первой половине 2007 г. Некоторые из этих тенденций обозначились более резко. Подпитываемый нефтью бум в российской экономике продолжился; валютные резервы страны по-прежнему росли; и все, на ком лежит ответственность за состояние экономики, начиная с президента, как и прежде, проявляли тревогу по поводу сильной зависимости России от экспорта энергоносителей и других видов сырья и отсутствия диверсификации. Возросла также концентрация промышленной мощи и естественных ресурсов в руках больших корпораций, прямо или косвенно контролируемых Кремлем. Подобным же образом происходила и концентрация политической власти, сопровождаемая нервозностью по поводу ожидаемого в 2008 г. ее перехода в руки преемника нынешнего президента.

Есть и еще одна тенденция, прозящая превратиться в раскручивающуюся спираль. В докладе мы показываем, как отношения России с Западом пошли вниз с достигнутой в 2002–2003 г. вершины, и пытаемся установить вызвавшие это причины. После лета 2006 г. эти отношения покатались под гору еще быстрее. Стало уже общим местом говорить, что политические отношения (в отличие от экономических) сейчас хуже, чем когда-либо за последние двадцать лет. Сказать иначе, в 2002 г. на саммите в Кананаскисе США привели своих партнеров к решению ввести Россию полноправным членом в состав *Большой восьмерки* и предоставить ей председательское место на встрече 2006 г.; в условиях 2006–2007 гг. возможность приятия такого решения представляется немислимой.



В заключительной главе мы с сожалением говорим о вновь появившихся признаках скатывания к метафизической дипломатии. Мы отмечаем, что “по обе стороны обмена бранью может иметь успех внутри отдельных групп населения, но он перерастает в процесс с содержанием, обратным желаемому, так что никаким образом не способствует намеренной политике и подрывает позиции сторонников умеренности и разумного взаимодействия”. В последние несколько месяцев, однако, взаимная ругань превратилась в настоящую какофонию. По словам одного российского комментатора, чуть ли не каждый политик, а теперь даже и рядовые журналисты стараются влить свой голос в антиамериканский хор, и этот хор уже, мол, не просто поет, он визжит, хотя не совсем понятно о чем (Георгий Бовт, редактор журнала *Профиль*, в *Москву таймс* от 7 марта 2007 г.). И на Востоке, и на Западе, не особо задумываясь, перебрасываются выражениями вроде “холодный мир” или “новая холодная война”. Уважамый редактор журнала “Россия в глобальной политике” Федор Лукьянов дал удачную обобщающую характеристику складывающемуся положению (в том же номере *Москву таймс* от 7 марта): “Наблюдаемая эскалация агрессивной риторики способна вызвать призраков холодной войны, что никоим образом не приведет к укреплению подлинной безопасности, так же как сегодня нет никакой угрозы серьезного конфликта между Россией и Западом. Однако политикам с обеих сторон гораздо проще поддерживать стереотипов поведения, чем пытаться решать стоящие перед ними подлинные проблемы”.

Как мы замечаем в заключительной главе, для авторов из Великобритании, Соединенных Штатов и Японии сейчас не лучшее время, чтобы призывать к взаимодействию с Россией. Однако ничто из происшедшего в последние девять месяцев не изменило нашего коллективного мнения, что взаимодействия, основанное на учете реальности и общих интересах и опирающееся на более глубокое понимание (а не на поношение) друг друга, было бы намного лучшим выбором как для России, так и для ее партнеров по *Восьмерке* и в “трехсторонней” зоне ЕС, Се-

верной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона. Если задуматься об альтернативах или принять во внимание грандиозные вызовы, брошенные миру в этом столетии поверх всех национальных границ (новые угрозы безопасности, взаимодействие изменений климата, энергоснабжения и экономического развития; демографическое и миграционное давление), то таков именно и должен быть очевидный вывод. Но чтобы на нем остановиться, надо менять сам образ мысли.

*Родерик Лайн (Лондон)*

*Строб Тэдбот (Вашингтон)*

*Кодзи Ватанабэ (Токио)*

Март, 2007

# 1 Введение

Нация непоследовательная, противоречивая и парадоксальная, соединяющая в себе крайние противоположности.

Sir George Macartney, *An Account of Russia*, 1768

Русские любят повторять: “У России особенная статья, у нее свои неповторимые черты”.

У каждой страны есть, конечно, свои особенности и отличия. Однако в прошлом, на протяжении веков, после того как тысячу лет назад властвовавший в Киевской Руси князь Владимир отдал византийской православной церкви предпочтение перед католицизмом и исламом, Россия больше других настрадалась от попыток бездумно пересаживать западные ценности и западный опыт в страну, которая прокладывала собственный путь на границах Европы и Азии, христианского и мусульманского миров. Это — нация, которая “в течение второго тысячелетия христианской эры... вырвалась из безвестности и неласковой природной среды, чтобы создать крупнейшую для всех времен земную империю и одну из великих мировых культур”\*.

Споры между славянофилами и западниками имеют 300-летнюю историю и продолжают по сей день, но в России даже западники резко возражают тем, кто пытается твердить им о превосходстве западной мудрости и цивилизации, мало считаясь с условиями России, прежде всего с ее историей, географией, климатом и этническим

\* James H. Billington, *The Face of Russia: Anguish, Aspiration, and Achievement in Russian Culture* (New York: TV Books, 1999).

составом населения. Один из министров российского правительства сказал нам с горячностью, что “мы не должны просто-напросто следовать за Западом”.

Наша маленькая группа представителей Трехсторонней комиссии, несомненно, получила возможность посетить эту специфичную страну, когда мы единой командой посетили Москву в феврале 2006 года. Температура воздуха, державшаяся ниже 30 градусов Цельсия, только что поднялась до приятных 15–20. Купола столпных церквей сверкали в солнечных лучах, отражаемых свежавшим снегом. Город гудел. Даже в феврале полный иностранцев гостей, он светился заливавшим его, уверенным в своих силах богатством: много прекрасных старинных зданий восстановлено; иные, как ни печально, несены и на их месте появились сооружения современной архитектуры с ее электичной стилей и разными степенями привлекательности.

И с утра до вечера все двери были открыты, а люди готовы к общению. Не осталось и тени всем нам памятной прежней унылой, гнетущей атмосферы. Нас колотило резкими суждениями, в том числе и в адрес наших стран, но все это по-доброму, дружелюбно.

Россия всегда завораживала иностранцев и бросала вызов тем, кто стремился понять ее или принять участие в ее жизни. Задолго до того, как Уинстон Черчилль отчеканил свой сверх меры часто повторяемый афоризм о загадочной природе России, сэр Джордж Макартни, который два года вел в Москве переговоры о торговом соглашении и, пытаясь объяснить Россию непосвященным, писал (в 1768 году): “Хотя нам позволено облагать себя созерцанием следствий, приходится все же оставаться в неведении относительно первичных причин: наш поиск повергает в замешательство, и в тот самый миг, когда мы думаем, что почти схватили суть дела, жизнь смеется над нашими стараниями и искомое прячется от наших глаз”.

Во время наших консулгаций в России, в других странах Европы, в Северной Америке и в Азии нам порой казалось, что удалось схватить суть дела, но Россия остается средоточием чрезвычайных противоречий, так что выра-

богатыр о ней взвешенное представление — задача с постоянно ускользающим решением.

Это край, где вы встречаете не только русских деловых людей, более всех в мире склонных играть на повышение, но и самых пессимистично настроенных экономистов и политических аналитиков. Это страна, получившая громадную выгоду от шести лет политической стабильности и вручившая огромную власть нынешнему руководству, но и страна, где глубоко укоренилась неуверенность в будущем, власть остается хрупкой, а руководителям явно не хватает опущения собственной безопасности; страна, которая наслаждается беспримерными в ее истории степенями свободы, но пораженная ползучей самоцензурой и возродившимся страхом перед всякого рода органами внутренней безопасности и контроля; здесь экономика и быстро растущий рынок являют собой историю успеха, одну из самых ярких в этом десятилетии, но такую, что трудно ждать ее продолжения при сохранении нынешней политики.

---

Москва во всем выбивается из ряда вон — в недобрых предзнаменованных точно так же, как и в возможностях не допустить их осуществления; в способности удивлять и быть посмешищем, доставлять удовольствия и вызывать сожаления.

Edward Clarke *Travels in Various Countries*, 1810

---

Главное в этих противоречивых то, что Российская Федерация втянута не в один, а сразу в три мучительных переходных процесса, захвативших самую большую по территории страну мира. Сюда относятся переход от статуса второй супердержавы с прямым и ковенным имперским владычеством над 350 миллионами человек к положению государства среднего ранга или региональной державы с сокращающимся населением чуть более 140 миллионов; переход от потеплевшей крах замкнутой командной экономики к ее рыночному включению в мировую хозяйственную систему; и переход от коммунистической диктатуры, идеологии и контроля общества к новому политическому порядку, возможную форму которого остается

еще определить. При том что значение России как мировой державы падает, ее экономика находится на подъеме: упрощая, можно сказать, что страна одновременно движется и вниз, и вверх. Перемены наступили внезапно. Для народа, имеющего за спиной долгою историю и надежного хорошо развитым чувством национальной гордости, они оказались болезненными.

Ситуация трехстороннего перехода ставит перед российским руководством не оставяющие его в покое проблемы. Как сказал нам один из министров, через пятнадцать лет после крушения коммунизма Россия все еще пребывает в “поиске” подходящей политической модели. Другой подчеркивал, что в 2000 году страна стояла перед опасностью распада: жизненно важно было восстановить единые системы законодательства и управления, повысить степень централизованного контроля. Ссылаясь на примеры Палестины, Ирана и Грузии, несколько наших собеседников подчеркивали риски установления полной демократии в неподготовленном к ней обществе. Один уподобил предлагаемый Западом “экспорт демократии” троцкистскому “экспорту революции”.

На либеральном фланге эту ситуацию описывали по-разному: либо как власть кланов (“от Госплана к Госклану”), либо как восстановление путей и не коммунизма, но советской бюрократии, либо как мягкий авторитаризм с некоторыми внешними чертами демократии. Большинство тех, с кем мы встречались, выражали тревогу по поводу растущей в России силы национализма и говорили об опасности, что в условиях возможного кризиса выборы могут поставить у власти крайне правое правительство (хотя на это есть возражения, подкрепляемые данными опросов, которые свидетельствуют, что масштабы угрозы, исходящей от крайнего национализма, как правило, преувеличиваются). Некоторые утверждают, что разговорами об опасностях национального экстремизма оправдывают политику ограничения демократии (“управляемую демократию”, по фразеологии Кремля); другие говорят, что опасность существует именно ввиду отсутствия сильных и независимых демократических учреждений.

Один мудрый и опытный человек дал общую оценку столкновению этих обоснованных мнений и увидел в нем отражение проблемы поиска надлежащего равновесия между управляемостью и основными демократическими правами людей. Это отнюдь не новая проблема и приуса она не только России. В своем *Отчете о России* 1768 года Макартни замечал: “Деспотизму Россия обязана своим величием и властью”; так что, если когда-либо монархия станут как-то ограничивать, страна будет терять власть и силу — в той же мере, в какой будут расти ее нравственное достоинство и гражданские усовершенствования”.

Среди тех, с кем мы беседовали за пределами России, преобладали замешательство и разочарование. Разочарованы люди были тем, что никакие внутренние и внешние старания привлечь Россию к сотрудничеству, ни заявления России председательства в *Большой восьмерке* не создали более близких с ней отношений. В замешательство же приводило и то, что движение к модернизации, четко проявившееся в России с 2000 по 2003 г., приостановилось либо двинулось вспять. Как весьма положительные сдвиги все, конечно, отмечали рост российской активности, в том числе увеличение внешнеторгового оборота и капиталопритоков, равно как и более высокий уровень процветания; но с беспокойством говорили о направлении, заданном экономическому развитию, и о том, что упускается возможность диверсифицировать экономику и поставить ее на основу современных стандартов и конкурентоспособности. Еще один положительный сдвиг — стабильность, утвердившаяся в России после сумятицы 1990-х; однако и в этой связи как в самой России, так и за ее пределами с тревогой говорились, что упор на укрепление государственного контроля может вести к утрате гибкости, к уязвимости и в долгосрочной перспективе действовать против устойчивого развития общества.

В предлагаемом ниже докладе мы пытаемся представить эти проблемы в более полном виде. Доклад не является ни академическим исследованием России, ни вкладом

дом в какую-либо полемику. Значительная часть трудовой жизни всех трех соавторов была так или иначе связана с Советским Союзом, Россией; они изучали эту страну, жили и работали там в разное время с 1960-х и вплоть до наших дней. Они глубоко с ней связаны, тепло к ней относятся и у них там есть множество близких друзей. Доклад сводит воедино их представления. Он отражает их личное желание видеть великую страну и ее талантливые народы преуспевающими в преодолении наследия тяжелого прошлого и строительстве устойчивого, преуспевающего и гармоничного общества в самой России и прочных партнерств за ее пределами.

Мы рассматриваем эту работу как вклад в общественную дискуссию без преумножения сложности и значения проблем, а оценивая их в сложившемся контексте, на основе открытого и взвешенного обсуждения и поиска конструктивных предложений для их решения. Цель доклада — способствовать пониманию развития Российской Федерации в послесоветскую эру, в том числе новых процессов в политике и обществе, в рыночной экономике и формировании новых внешнеполитических отношений; мы ставили себе задачей исследовать, с какими вызовами сталкивается Россия и какими путями страна может двигаться при жизни следующего поколения; мы имеем также в виду рассмотреть вопрос о последствиях, которые это может иметь для партнеров России.

Глава 2 посвящена наследству, доставляемому от 1990-х годов (когда Трехсторонняя комиссия последний раз занималась российскими делами). В главах 3 и 4 оцениваются основные тенденции в развитии и политике при нынешнем правительстве. В главе 5 исследуются роль России в *Восьмерке* и ее отношения с Соединенными Штатами. Главу 6 мы посвящаем развитию внешних отношений России на европейском континенте, а главу 7 — соответствующим процессам в Азии. В главе 8 делаются некоторые выводы относительно направления, в котором движется Россия, и препятствий на этом пути. В главе 9 мы предлагаем свои рекомендации странам, представляемым в Трехсторонней комиссии.

## 2

### Послекоммунистическая Россия: от Ельцина к Путину

Именно в то время, когда Борис Николаевич Ельцин возглавлял Россию, народ нашей страны, граждане России получили главное, ради чего все эти преобразования производились, — свободу. Это огромная историческая заслуга Ельцина Бориса Николаевича.

Президент В. Путин на пресс-конференции  
31 января 2006 года

#### Первый срок Ельцина:

#### Доклад Трехсторонней комиссии 1995 года

В последний раз исследование о России проводилось по поручению Трехсторонней комиссии 12 лет назад. Доклад *Взаимодействие с Россией* был представлен Робертом Блэквилом, сэром Родриком Брейтвейтом и Акихико Танакой в апреле 1995 г. Он служит полезной отправной точкой для настоящего исследования.

В докладе 1995 г. описывалась “политическая, экономическая и сверх всего психологическая и культурная революция”. И на Востоке, и на Западе окончание холодной войны естественным образом породило эйфорию, но также побудило интерес внешнего мира к России, а у нее самой пробудило уверенность в собственных силах, когда в середине 1990-х возникли такие проблемы, как Босния и Ирак. Кроме того, “...неопределенности внутренней политической жизни России возродили также страхи возвращения к прежнему авторитаризму и экspanсионизму. В отношениях Москвы и Вашингтона по-

явились больше раздражительности. Призраки старой конфронтации не был полностью отпущены на покой. Ближайшие соседи России, такие как Польша и страны Балтии, с их горестными воспоминаниями о прошлом по-прежнему смотрят на Россию с глубоким подозрением... Крах советской империи большинство русских воспринимает неоднозначно”.

Фундаментальный вопрос, на взгляд соавторов, состоял в том, была ли у России возможность стряхнуть с себя бремя истории, или революция, начавшаяся в 1985 г., была обречена на провал, как то случилось с прежними попытками преобразовать Россию. Могла ли Россия преодолеть “мощные древние предрасположения” и стать “долговременным партнером индустриальных демократий”?

Соавторы выражали беспокойство, что сочетание авторитарного прошлого, слабых или вовсе несуществующих демократических учреждений, внутренних экономических потрясений и трудностей, нестабильности в приграничных областях и растушего убеждения в несоместности важнейших национальных интересов России и Запада приведет Москву к множеству политических решений, которые станут головной болью для стран, представленных в Трехсторонней комиссии. В крайних случаях это могло бы даже вызвать в определенных кругах выступления в пользу “новой политики сдерживания”. Они подчеркивали, что переходный период растянется на долгое время: “Революция, подобная той, что сейчас охватила Россию, будет неизбежно сопряжена с существенными поворотами назад, как и с продвижениями вперед. Это не может завершиться в течение нескольких лет или даже десятилетий. Потребуется не одна смена поколений, чтобы российский народ освободился от злобедных традиций и привычек, созданных в прошлом деспотичным, военнизированным, замкнутым в самом себе государством, и заменил их либеральными политическими и экономическими обычаями, более подходящими для условий современного мира и занимаемого в нем Россией места. Так что в следующие десять,

двадцать или пятьдесят лет Россия будет, вероятно, пребывать в состоянии большого или меньшего беспорядка... Но искомым призом остается то же, что и во время эйфории: полностью вовлечь Россию в семейство демократических наций”.

Когда готовился доклад 1995 года, при президенте Борисе Ельцине все еще существовало правительство либерального толка с признанными демократическими достижениями. В начале 1990-х правительство Гайдара освободило цены, уменьшило военные закупки и субсидии промышленности, сократило бюджетный дефицит. В 1992 г. инфляция достигала устрашающих 2300 процентов, но упала до 240 процентов в 1994 г. и продолжала снижаться. Приватизация была проведена простым и решительным способом, так что в 1994 г. более 60 процентов валового национального продукта (ВВП) пришлось на долю частного сектора. Открылись коммерческие банки и биржи, и иностранцы начали понемногу вкладывать капитал в России (хотя приток средств прекратился бегством капитала). В течение некоторого времени после 1991 г. в России существовала весьма прозрачная система парламентского правления. Получили развитие свободные средства информации. КГБ разделили на отдельные агентства, и его престиж после путча 1991 г. резко упал, а власть органов внутренней безопасности была сильно урезана (хотя количество их сотрудников по-прежнему было огромно: в докладе приводилась цифра 140 000, которой определялась численность персонала внутренней контрразведки, впоследствии ФСБ).

[Президент Ельцин] не всегда отождествлял себя лично с долгорочной последовательной программой преобразований, предпочитая держаться на некотором расстоянии, чтобы сохранять свободу маневра.

ФСК [генерал ФСБ] снова обращается к паранойе, которая всегда готова выплеснуться на поверхность российской жизни, и вину за множество испытываемых страной бед возлагает на интриги зарубежных сил.

Одним из главных оснований для популярных в сегодняшней России призывов установить правление сильной руки служит опасение, что перемены могут развязать стихию народного бунта.

Sir Rodric Braithwaite, *Engaging Russia*,  
Report to the Trilateral Commission, 1995

Тем не менее начало 1990-х стало временем огромной нестабильности в обществе, экономике, жизни регионов, в политике. К 1995 г. внутренние штормы, обрушившиеся на либерализм, стали сбивать его с курса. После своего противостояния с Верховным Советом в 1993 г. Ельцин добился одобрения новой конституции, сильно расширившей полномочия президента. Конституцию критиковали за то, что она “открывает возможность новой диктатуры для кого-либо из преемников Ельцина”. Власть переместилась в Кремль — к президентскому окружению и неизбираемому, тайно заседающему Совету безопасности — и все чаще осуществлялась через указы президента. Другой поворотной вехой стало злополучное решение Ельцина вторгнуться в Чечню осенью 1994 г. Проводилась кампания из рук вон плохо; она не имела народной поддержки в России и стала причиной ее ссоры с западными партнерами. Напряженность в отношениях с Западом возросла в связи с боснийским конфликтом и разговорами о вовлечении в НАТО первой тройки стран — бывших членов Варшавского договора (Польша, Венгрия и Чешской Республики).

Один из выводов доклада 1995 г. особенно созвучен соображениям, возникающим сегодня, двенадцать лет спустя: “Разумно предполагать, что процесс преобразований в России будет в основном идти вперед, несмотря на все риски и болезненность, с которыми страна столкнется в предстоящие несколько лет. Наиболее вероятной альтернативой был бы сдвиг к “умеренному авторитаризму”: некая версия “решения по Пиночету”... Это предполагало бы дальнейшее сосредоточение власти в руках президента и его аппарата, дальнейшее урезание полномочий парламента, попытки расширить прямое

государственное управление экономикой и, несомненно, некоторое ограничение свободы печати... Однако дело могло бы обойтись без ширококомаштабного урезания свободы слова для обычных людей, рядовых граждан, без запретов преследовать частные коммерческие интересы или путешествовать за границей. Такой режим, несомненно, по-прежнему поддерживал бы, по крайней мере в теории, определенную версию рыночной экономики. При нем не исключалось бы — и, возможно, весьма скорое — возобновление шагов к политической демократии. Но тем временем страны, представленные в Трехсторонней комиссии, сочли бы, что им стало намного труднее видеть в таком режиме приемлемого равного партнера”.

### Второй срок Ельцина и передача власти Путину (1996—2000)

Второй президентский срок Бориса Ельцина был для России плохим и унижительным временем. Мужественный, сильный и наделенный харизмой деятель, в начале 1990-х вытянувший Россию из коммунизма и империи, теперь являл собой печальное зрелище: большой, подолгу не появивающийся на публике, способный лишь на редкие взрывы энергии, стиснутый узким кругом закадычных приятелей. Говоря словами Лилии Шевцовой, в обличье человека, представавшего наблюдателям к концу 1990-х годов, трудно было узнать Бориса Ельцина, мчавшегося на демократической волне конца 1980-х и начала 1990-х и способного добиваться безоговорочной поддержки топ-одним своим присутствием. Лидер, поставивший себе задачу вернуть Россию в Европу и преобразить ее в процветающее демократическое государство, перешел на положение политика, полностью зависящего от своего кремлевского окружения и склонного ради собственного выживания поддаваться примитивным интригам и манипуляциям... По мере того, как Ельцин слабел физически, сверхмощная с виду президентская система с

очевидностью становилась калеккой и превращалась в бесильное Всемогущество\*.

Второму сроку Ельцина многие русские подводят итог одним-единственным словом: хаос. Это, конечно же, было время, когда дело преобразования оказалось запятнанным, и его преемнику досталось тяжелое наследие.

Ельцин посвятил себя разному коммунизму. В этом он частично преуспел. Компартия сохранилась и остается существенной, организованной силой в российской политической жизни; но после победы Ельцина над Эгоновым на президентских выборах 1996 года не просматривается никакой вероятности возвращения России к коммунистической идеологии или командной экономике. На последующих выборах Кремль, по-видимому, заключил устраивающую его сделку с эгоновскими коммунистами. Компартия помогает подтверждать наличие плюрализма и неким выхолощенным способом представлять часть российского левого электората, не создавая, однако, угрозы власти Кремля и не бросая ей серьезных вызовов. Лидеры партии и ее депутаты в Думе, судя по всему, рады пребывать в этой зоне комфорта и наслаждаться благами, доставляемыми им в обмен на соглашательство.

“Победа” Ельцина над коммунизмом была достигнута за счет демократии и экономики. Его переизбрание в 1996 г. было обеспечено только финансовой поддержкой и контролем телевидения со стороны небольшой группы магнатов, впоследствии прозванных “олигархами”. Схема *кредиты в обмен на акции*, впервые представленная Потаниным, Ходорковским и Смоленским российскому кабинету 31 марта 1995 г., позволяла этой группе олигархов в обмен на политическую поддержку затолкнуть по смехотворно низким ценам часть самых ценных активов страны\*\*.

\* Lilia Shevtsova, *Rubin's Russia* (Washington, D.C.: Samlegie Endowment for International Peace, 2003).

\*\* Афера с кредитами в обмен на акции и захват власти олигархами с яркими подробностями описана в нескольких книгах, в том числе в *Sale of the Century*, by Chrystia Freedland; *The Oligarchs*, by David E. Hoffman; и *Godfather of the Kremlin* Пола Хлебникова, который был убит в Москве в 2004 году.

Впоследствии, в Давосе в феврале 1996 г., олигархи временно отставили в сторону всякую межлоусобицу и заключили пакт с целью обеспечить переизбрание Ельцина. Эту сделку (которую один автор с полным основанием назвал “Фаустовой”) либеральные реформаторы в правительстве Ельцина посчитали и необходимой, и оправданной ввиду стоявшей задачи прервать путь коммунистическому претенденту Зюганову. На Западе прайвительства и комментаторы, с огромным облегчением восприняв исчезновение призрака зюгановского президентства, в большинстве своем закрывали глаза на такую манипуляцию выборами. Задним числом можно видеть, что такой оборот дела обошелся России дорого.

Фаустова сделка в конечном счете не принесла выгоды подержавшим ее либералам. Ельцин дрейфовал все дальше от демократии, назад — к российской традиции всеильного Кремля. Он еще глубже погрузился в зависимость от придворных, обеспечивавших ему сохранение власти, особенно — от зловещей личности Бориса Березовского, действовавшего рядом с ним Романа Абрамовича и Татьяны Дьяченко, которая служила связующим звеном между олигархами и ее отцом-президентом. Парламент был слишком слаб, чтобы сопротивляться или контролировать тех, кто действовал от имени часто отсутствовавшего президента. Ничего значащего больше не делалось для дальнейшего продвижения реформ, для принятия отчаянно необходимых законов, для модернизации страны. Пока либеральные министры и советники сохраняли свои посты, они не покладая рук занимались преодолением кризисов и гасили пожары. В последние два ельцинских года реформы и модернизация в общем были выброшены за борт. Либералы разделили вину за неудачу в создании системы сдержек и противовесов, ибо в начале 1990-х, находясь на политических вершинах, они не хотели терпеть эту помеху на пути продвижения реформ. Не позаботились либералы и о том, чтобы сделать свою политику понятной людям, обеспечить ей широкую поддержку в низах или создать эффективные политические партии.

Передача власти от Ельцина Путину во второй половине 1999 г. явилась даже еще более трудным актом “управляемой демократии”. После определенных размышлений и отбора кандидатур за закрытыми дверями в августе 1999 года Ельцин назначил Владимира Путина премьер-министром — сельмым за время своего президентства.

Путин возглавлял ФСБ, службу внутренней безопасности. Оборвав свою карьеру в КГБ в 1991 г., он побывал замом санкт-петербургского губернатора и среднего ранга кремлевским чиновником. Посвященным он был известен своей эффективной и верной службой — сначала губернатору Собчаку в Санкт-Петербурге и затем президенту Ельцину, но коллеги никогда не видели в нем кандидата на высший пост. Он и сам, казалось, был удивлен своим назначением. Публике он был совершенно неизвестен. У него не было никакого политического прошлого, и за ним не шли никакие колонны сторонников.

---

Это страстное желание быть великим, желание, чтобы другие считали тебя великим и относились к тебе как к великому, глубоко сидит в русской психике...

Во всех правительственных службах национальной безопасности остается широко распространенным многое из советского коммунистического образа мысли и тогдашних стандартов оперативной деятельности.

По крайней мере в течение следующих нескольких лет внутренняя политическая жизнь России не будет способствовать попыткам улучшить ее отношения с Западом.

Robert Blackwill, *Engaging Russia*,  
Report to the Trilateral Commission, 1995

---

Три обстоятельства сыграли решающую роль в том, что всего за пять месяцев удалось продвинуть на президентский пост непроверенного, лишенного известности и не имеющего никакой платформы кандидата. Во-первых, это могущество административного аппарата президента. Хотя Ельцин к тому времени утратил доверие и популярность, он все же смог использовать свою канцелярию, чтобы выбрать и благословить своего преемника на чисто



личной основе. Благословение Ельцина не гарантировало Путину вступления в должность, но оно дало ему огромное преимущество. Во многих странах объявленный президент унаследовал бы непопулярность прежнего президента. В России назначить наследным принцим значило передать в его распоряжение и ауру, и механизмы дворцовой политики и власти.

Во-вторых, случайно или так было задумано, Путин скоро обрел узнаваемый образ. За неделю до назначения Путина премьер-министром чеченские сепаратисты вторглись в соседнюю республику Дагестан. В первой половине сентября последовали второй налет, взрывы жилых домов и потери многих жизней в Дагестане, Москве и Вологодске. Ответственность за взрывы возложили на чеченских террористов, хотя беспорядков тому доказательств никогда не приводилось. 30 сентября 1999 г. российские вооруженные силы развернули полномасштабные военные действия с целью подавить чеченский мятеж; в течение месяца они одержали несколько легких побед и заняли равнинную северную часть республики. С самого начала эти события называли войной Путина, и сначала российской общественности она нравилась. Хасавюртовское соглашение, заключенное генералом Лебедем по воле Ельцина, чтобы завершить предыдущий конфликт (1996 года), передадо управление Чечней в руки сепаратистов... В течение трех лет они дразили и унижали Москву (вплоть до того, что в марте 1999 г. похитили в аэропорту Грозного генерала Шипигуна, заместителя министра внутренних дел, и убили его). В то время казалось, что организованный под руководством Путина военный отпор кладет конец долговому периоду унижений. Это давало Путину политический выпрышк: в глазах общественности он представлял твердым, решительным, человеком действия — таким, по которому соскучились за последние годы ослабленного и неуверенного правления Ельцина.

В третьих, нужно было избавиться от соперников в борьбе за трон. Угроза на сей раз исходила не от коммунистов, а от двух заслуженных тяжеловесов — Юрия Лужкова, мэра Москвы, и Евгения Примакова, который служил

Ельцину в должностях руководителя службы внешней разведки, министра иностранных дел и премьер-министра. Они объединили свои силы и создали блок *Отчетство* — *Вся Россия* (ОВР). Лужков обладал обаянием плутовятого деятеля, и в его пользу говорили очевидные перемены к лучшему в столице; Примаков олицетворял собой богатый опыт, серьезность и широкое обращение к врожденному российскому консерватизму. На честных президентских выборах пара Примаков — Лужков (в любой комбинации) оказалась бы серьезным вызовом новичку премьер-министру. Сражение, однако, было выпетрано еще до начала предвыборной кампании, намеченной на середину 2000 г. Пользуясь и злоупотребляя собственностью на телевидении (как это делалось и для переизбрания Ельцина в 1996 г.), группа деловых людей во главе с Березовским, сплотившаяся вокруг президента, организовала в средствах массовой информации ряд разнузданных нападков на Лужкова и Примакова. Это подорвало позиции ОВР на думских выборах, а также прояснило Лужкову с Примаковым, чего им следует ждать, если в президентской гонке они вздумают бросить вызов избраннику Ельцина. Коммунистическая партия получила наибольшее число мест в Думе (114 из 450 благодаря завоеванным 26 процентам голосов). Из множества некоммунистических партий кое-как сколоченный командой Ельцина блок *Единство* с его 73 местами занял второе место, опередив получивший 66 мест ОВР. Путин получил также возможность опереться на либеральную, правее центра, группировку — *Союз правых сил* (СПС), которому досталось 29 мест.

Кампания Путина обрела теперь инерционную силу, но до выборов оставалось еще полгода и за это время многое могло случиться. Тогда команда Ельцина сыграла козырной картой. 31 декабря 1999 г. Ельцин драматически ушел в отставку. Как премьер-министр Путин автоматически стал исполняющим обязанности президента. Срок выборов был приближен, их назначили на 26 марта. Изначно погретанные Лужков и Примаков намеки поняли и не стали участвовать в гонке (решение, оказавшееся при президенте Путине полезным для их здоровья). Это оставило

Зюганова, признанного, но лишённого харизмы коммунистического лидера, единственным вероятным соперником из одиннадцати претендентов, но на сей раз у него не было никаких реальных шансов на победу. После 1995–1996 гг. Россия ушла вперед, а Зюганов не сдвинулся с места.

Выборы должны были превратиться в коронацию человека, уже утвердившегося на кремлевском троне, и главный вопрос состоял в том, соберет ли Путин 50 процентов голосов, необходимых для победы в первом туре (как это удалось Ельцину в 1991, но не в 1996 г.). В действительности Путин получили 52,94 процента голосов (хотя кое-кто утверждал, что взять этот барьер ему помогли подтасовки в нескольких регионах), тогда как Зюганову достались 29,21 процента. Популярность, которую Путин, премьер-министр и исполняющий обязанности президента, завоевал не только своими действиями в Чечне, но и благодаря личной привлекательности, сыграла главную роль в обеспечении его победы. Однако это была также исключительная победа Ельцина: в августе 1999 г. он и его ближний круг наметили именно такой исход выборов в накладе (ошибочной в случае Березовского) обозначить собственные позиции.

### Достижения и наследие президента Бориса Ельцина

В пределах второго срока Ельцина Россия и в других отношениях не смогла продвигаться в демократическом развитии и создании сильных государственных структур. Президентская власть даже в слабых руках оставалась единственным институтом, обладавшим реальной силой. Находясь в должности премьер-министра с сентября 1998 до мая 1999 г., Примаков пытался повысить степень своей независимости от Кремля, но поплатился за это потерей поста. После поражения Верховного Совета в 1993 г. и введения новой конституции Дума функционировала как ворушливый, но по существу бессильный орган, который президент мог по собственному усмотрению не замечать

или обходить. В России не складывались зрелые и значащие политические партии с массовым членством в низах.

Коммунистическая партия имела общенациональную организацию и твердое ядро избирателей, но она не сумела себя модернизировать или приспособиться к новым условиям и стать явно демократической партией (как более или менее успешно сделали другие компартии Восточной Европы). Либерально-демократическая партия Жириновского, к счастью, перевалила, по-видимому, пик своих политических достижений в 1993 г., когда кандидаты из ее партийных списков вышли на первое место, получив 23 процента голосов (против 6 в 1999 г. и 2,7 процента, поданных за Жириновского в 2000 г. на президентских выборах). Эта партия не является ни либеральной, ни демократической, а стремится лишь эксплуатировать демократию, играя на самых низменных инстинктах избирателей. Показательно, что настоящие либералы и демократы не смогли выступить совместно и объединить силы в общей партии или движении. В рядах СПС состояло несколько исключительно способных людей, но он был запятнан близостью к крупному бизнесу и занимал двойственную позицию в отношениях с Кремлем. *Яблоко* также отличалось талантами и большей эффективностью в организационном строительстве своей низовой базы, но само по себе оно никак, по-видимому, не могло рассчитывать на нечто большее, чем положение маленькой партии меньшинства. Принципиальность Явлинского в отношении войны в Чечне дорого обошлась этой партии на выборах 1999 г.

Говоря о положительных сторонах ельцинского периода, надо отметить, что россияне пользовались широкой свободой слова, мнений, информации и передвижения. Исключительное разнообразие взглядов было представлено в национальных средствах массовой информации. Ельцин показал себя очень терпимым к критике и свободе печати. В борьбе за переизбрание Ельцина это, подобно другим свободам, могло открыться и открыло дорогу злоупотреблениям со стороны владельцев главных телевизионных каналов страны Березовского и Гусинского.

В Восточной Азии, в отличие от Европы, Россия и ее мощь не признается центральной проблемой. Действительно, торой остаются без внимания возможные выпришки от смычки с Россией в этом регионе — в отношениях с Китаем, в управлении кризисом на Корейском полуострове, в обеспечении энергии и других природных ресурсов для динамично растущей экономики этой части мира, богатой иными факторами развития...

Joint Note, *Engaging Russia*,  
Report to the Trilateral Commission, 1995

Во время второго срока Ельцина в самом плачевном состоянии пребывала экономика. Отреляяюшими чертами этого периода были неумелое руководство со стороны государства и безответственное управление в частном бизнесе. В докладе 1995 г. Трехсторонняя комиссия отмечала, что новым классом деловых людей, включая мафию, чья власть над хозяйственной жизнью приняла ужасающие масштабы, движет желание стать богатыми и могучими. Ставился вопрос, могут ли столь узкие мотивы стать основой для создания более широких ценностей, как это происходит в зрелых капиталистических системах. В рамках второго срока Ельцина ответ был отрицательным. Правительством-банкротом управляла группа бизнесменов, действовавшая в собственных интересах. Экономика складывалась под эгидой конгломератов на основе приватизации по схеме *кредиты в обмен на акции*. Крупные компании обзаводились собственными военнизированнойными отрядами и расматривали насилие как стандартный инструмент конкурентной борьбы. Россия снижала печальную известность казанными убийствами. Юридическая и налоговая системы были полны лазеек и противоречий. Закон был бессилен перед лицом мощных коммерческих организаций либо оказывался их заложником. Собирательность налогов была чрезвычайно низкой, и правительство не сумело принять меры, чтобы исправить положение. В государственном секторе (как и на нежизнеспособных предприятиях) с переборами выдавалась зарплата, подолгу не выплачивались пенсии. Стараясь залатать проехи в

своих финансах, правительство брало займы за границей и выпускало государственные казначейские обязательства (ГКО) под непосильные для него проценты.

В конце концов в августе 1998 г. пузырь лопнул. После долгого сопротивления девальвации правительство объявило о неспособности погасить долги и пошло на обесценение рубля. Многие банки оказались неплатежеспособными, была утрачена огромная часть личных сбережений. Рубль потерял две трети своей ценности. Второй раз за десятилетие российская экономика скатилась на дно. По официальным данным, за время правления Ельцина ВВП России сократился примерно на 40 процентов.

По мере ухудшения внутренней ситуации в России неизбежно ухудшалось и ее положение в мире. В начале 1990-х по окончании холодной войны Россия и Запад бросились друг другу в объятия, заговорили на языке партнерства. С министром иностранных дел Андреем Козыревым, на которого с подозрением поглядывали дома и в его собственном министерстве, западные коллеги обращались по-дружески и на равных. Международные организации и правительства стран, представленных в Трехсторонней комиссии, напрягали силы, стараясь поддержать переход России к рыночной экономике и, как они надеялись, к демократии.

Настроение начало меняться в 1994—1995 гг. Тому было несколько непосредственных причин: начавшееся в конце 1994 г. российское наступление в Чечне, появившийся призрак расширения НАТО и боснийский конфликт, в котором разошлись интересы и эмоции России и Запада. Российское правительство выражало недовольство, что с ним не считаются, что Международной валютный фонд (МВФ) предъявляет ему необоснованные требования. У западных правительств курс России вызывал все большие сомнения. Они возросли, когда в январе 1996 г. на посту министра иностранных дел Козырева заменил Примаков, воспринимавшийся за границей как олицетворение старого советского видения мира.

Ко времени переизбрания Ельцина в июле 1996 г. в отношениях между Россией и ее главными партнерами

на Западе вообще и в *Большой семерке* в частности поубавилось сотрудничества и стало появляться взаимное раздражение. Это не были отношения соперников, но ожидания с обеих сторон потускнели. *Большая семерка* и другие страны по-прежнему выступали с предложениями о содействии в реструктуризации российской экономики. В мае 1997 г. после затяжных и трудных переговоров Россия и НАТО подписали *Основнополагающий акт*, который должен был открыть новую главу в их партнерстве. Годом позже президента Ельцина приветствовали в *Большой восьмерке* — расширенном “политическом” клубе. Это был еще один сигнал поддержки в условиях нарастающих для него трудностей. С начала осени 1998 г. в отношениях опять стала расти напряженность в связи с развитием кризиса вокруг Косово, который следующей весной привел к воздушным ударам НАТО по Югославии. Хотя Виктор Черномырдин, специальный посланник президента Ельцина, сыграл ключевую роль в том, что удалось склонить Слободана Милошевича к принятию условий НАТО с целью окончания конфликта, операция НАТО сильно разгневала Россию и порождала в ней опасения, что это может стать прецедентом для использования натовских сил в конфликтах, гораздо более близких к российским границам. Очерченные в *Основнополагающем акте* новые отношения Россия — НАТО были заморожены и отправлены на хранение в долгие ящики. С приближением конца президентского срока Ельцина его изобильные взлетами и падениями отношения с западными партнерами вошли в одну из своих трудных стадий.

### Наследие ельцинских лет

В своей авторитетной биографии Ельцина Леон Арон ставит диагноз, свернутый в одну фразу: “Он сделал небратимым крах советского тоталитарного коммунизма, распустил российскую империю, покончил с государственной ответственностью в экономике — и сохранил и пе-

рестроил свою страну, когда ей пришлось иметь дело с новыми реальностями и утратами”<sup>\*</sup>.

Государство оставалось собственником большей части экономики. При Ельцине была проведена широкая приватизация, но такая, что в экономике многое, в том числе самые ценные активы в виде углеводородных и минеральных ресурсов, как и гигантские промышленные конгломераты, попали в руки очень немногих владельцев. Коррупция и преступность расцветали, и среди праждан России рыночная экономика приобрела дурную славу. В этот период Россия сохраняла свою целостность скорее благодаря привитому веками духу национальной сплоченности, чем в силу эффективного управления.

Многое в стране продолжало развиваться, в том числе система здравоохранения. За фасадом нескольких грандиозных проектов, рассчитанных на подъем национального духа, — таких как восстановление Храма Христа Спасителя и государственных пагач в Кремле, — скрывался жалкий объем инвестиций в инфраструктуру.

Оценка Леона Арона не без оснований опускает упоминание о демократии. Путина часто обвиняли в отходе от развернутого при Ельцине процесса демократизации. Это неточно. Ельцин дал русским личную свободу — в чем-то слишком большую свободу, ибо она не была свободой в рамках закона, а свободой вне и поверх закона, открытой для злоупотребления сильными, безжалостными и дерзкими. Он говорил на языке демократии. Но он обходился без нее в управлении и не внедрял ее. К 2000 г. простые люди стали видеть в “демократии” нечто связанное с рядом пережитых ими крайне болезненных событий: крахом супердержавы, которой они гордились, травмами шокотерапии и гиперинфляции, артобстрелом Белого дома, воровскими схемами пирамид и коррупции ей, накоплением огромных богатств немногими за счет многих, экономическим крахом 1998 г., который смел сбережения, и двумя войнами в Чечне.

\* Leon Aron, *Yeltsin. A Revolutionary Life* (New York: St. Martin's Press, 2000).

Может быть, это и несправедливый приговор правлению Ельцина, но помогающий понять, почему под конец оно стало таким непопулярным. Было бы совершенно нереалистично ожидать от какого бы то ни было лидера, что в российских условиях 1990-х годов ему за одно десятилетие удастся внедрить демократию, однако можно было задать стране курс на продвижение к обществу демократическому и живущему по закону. Ельцин начал в одном направлении, но в 1993—1994 гг. изменил курс, вернувшись к традиционной кремлевской модели правления. Его царствование началось с эйфории и завершилось пошлостью извинений в прошальной телепередаче.

Владимир Путин унаследовал страну с разладом внутри нее и невысокой степенью уважения к ней во внешнем мире.

### 3

## Переустройство государства — 2000—2003 гг.

Россия была и будет оставаться великой страной... Обществу жглетает восстановления направляющей и регулирующей роли государства в той степени, в какой это необходимо, исходя из традиций и нынешнего положения страны.

В. В. Путин, *Россия на рубеже тысячелетий*\*, 29 декабря 1999 г.

В этой главе предлагается обзор задач, поставленных президентом Путиным, и показано, как они решались до окончания его первого срока. В главе 4 будет рассмотрена заметная смена курса начиная с середины 2003 г. и дана оценка нынешнему (2007 г.) состоянию России. В этих двух главах речь будет идти преимущественно о внутренних делах России, в трех последующих — об ее отношениях с внешним миром.

### Цели, намеченные президентом

Статья Путина *Россия на рубеже тысячелетий*, появившаяся 29 декабря 1999 г., когда он (в оглигичие от страны) знал, что ему скоро предстоит исполнять обязанности президента, была единственным манифестом, с которым он выступил до своего формального избрания 26 марта 2000 г. 8 июля он впервые обратился с ежегодным посланием к Федеральному собранию. В этих заявлениях он выдвинул ряд принципов и наместил цели.

\* Статья, опубликованная в российских ведущих печатных изданиях.

В статье от 29 декабря 1999 г. в их число вошли:

- **Отказ от советской командной экономики и обоснование реформ 1990-х годов.** “Нынешнее трудное хозяйственное и социальное положение страны — это во многом плата за наследие в виде экономики советского типа... Сегодня мы пожинаем горькие плоды этих десятилетий — плоды как материальные, так и ментальные... Россия завершает первый, переходный этап экономических и политических реформ. Несмотря на все трудности и промахи, мы вышли на магистральный путь, которым идет все человечество”. Путин описал коммунизм как бесплодную доктрину, которая обошла Россию неимоверно дорого: “Почти семь десятилетий мы двигались по тупиковому маршруту движения, который проходил в стороне от столбовой дороги цивилизации”.
- **Реформы на основе эволюции и политической стабильности.** “Россия исчерпала свой лимит на политические и социально-экономические потрясения, катаклизмы, радикальные преобразования”. Ей нужна стратегия возрождения и расцвета, воплощаемая в жизнь “исключительно эволюционными, постепенными, взвешенными методами” и “в условиях политической стабильности”.
- **Российская модель преобразований не может быть механически скопирована с чужого опыта.** “Каждая страна, в том числе и Россия, обязана искать свой путь обновления... Мы можем рассчитывать на достойное будущее, только если сумеем универсальные принципы рыночной экономики и демократии органически соединить с реальностями России”.
- **Общественное согласие о ценностях.** Оно предполагает усвоение народом таких общечеловеческих, национальных ценностей, как свобода слова, свобода выезда за границу, основополагающие политические права, право частной собственности, свобода предпринимательства и т.д. в сочетании с традиционными российскими ценностями. Последние были определены так:

### *Патриотизм.*

**Державность.** “Россия была и будет оставаться великой страной”. Этим определялись умонастроения россиян и политика государства на протяжении всей истории России. Но сегодня державная мощь страны определяется не столько военной мощью, сколько способностью быть лидером в создании и применении передовых технологий, обеспечении высокого уровня благосостояния народа.

**Государственный империализм.** Россия это не США и не Великобритания. Для россиянина крепкое государство — это “источник и гарант порядка, инициатор и главная движущая сила любых перемен. Современное российское общество не отожествляет сильное и эффективное государство с тоталитарным”. Оно “научилось ценить блага демократии, правового государства, личной и политической свободы”. Вместе с тем оно жаждет “восстановления направляющей и регулирующей роли государства”.

### *Социальная солидарность.*

- **Демократическое государство.** Диктатуры переходили. Непременными оказываются только демократические системы. России требуется сильное “демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство”. “Опыт говорит о том, что главная опасность для прав и свобод человека, демократии в целом исходит от исполнительной власти”. Обществу необходимо “усилить контроль над ней во избежание произвола и злоупотреблений”. Соответственно Путин обещал придать первостепенное значение развитию институтов и структур гражданского общества и разрыванию активной и жесткой борьбы с коррупцией.
- **Долгосрочная стратегия развития с более глубоким вовлечением государства в экономику и социальные процессы.** России необходимо создать привлекательный инвестиционный климат и диверсифицированную экономику, интегрированную в мировые экономиче-

ские структуры. Приоритет следует отдавать новым занятиям и технологиям. Путин обещал также заняться проблемами бедности, охраны здоровья и образования.

В июле 2000 г. в своем первом обращении после избрания президентом Путин расширил эти темы. Он опять подчеркнул важность укрепления государства: “Только сильное, эффективное государство способно... защитить гражданские, политические, экономические свободы...”, но сильное государство должно также быть демократическим. Требуется более сильные политические партии с массовой поддержкой и устойчивым авторитетом, и “не нужны очередные чиновничьи партии, прислоняющиеся к власти”.

Четверте пункта стоит выделить особо:

- **“Диктатура закона”**. Закон должен определять и ограничивать полномочия государства, предотвращая тем самым коррупцию и злоупотребления вакуумом власти со стороны “теневых” группировок и кланов. России нужна “долгинно независимая” судебная система и эффективная система правоохранительных органов.
- **“Вертикаль” исполнительной власти**. Необходимо для контроля над регионами и предотвращения распада государства.
- **Средства массовой информации**. Российской демократии просто не выжить “без действительно свободных СМИ”. Это предполагает свободу от вмешательства со стороны не только правительства, но и коммерчески или политически заинтересованных владельцев и спонсоров, которые порой используют средства массовой информации даже как оружие борьбы с государством.

- **Взаимоотношения государства и бизнеса**. Путин заявил, что государство должно сосредоточиться на создании в стране единого экономического пространства, обеспечивать исполнение законов и защиту прав собственности. В качестве главных помех экономическому росту были названы высокие налоги, коррупция среди должностных лиц и широкое распространение преступнос-

ти. Государству не следует повышать свою роль в отдельных отраслях промышленности, как не должно оно и оказывать поддержку избранным предприятиям и участникам рынка.

К вопросам укрепления государства и повышения эффективности федерального контроля над регионами, как и борьбы с коррупцией, Путин вновь и вновь возвращался в своих последующих ежегодных посланиях Федеральному собранию. В 2001 и 2002 г. Путин сделал сильный акцент на необходимости реформирования административной и судебной систем, естественных монополий, в области финансов и жилищно-коммунальном хозяйстве. В 2002 г. он призвал к военной реформе и формированию профессиональной армии и на следующий год наметил для этого крайний срок — к 2007 г. В 2003 г. тремя важнейшими задачами были определены удвоение в течение десятилетия ВВП, преодоление бедности и модернизация вооруженных сил. Через год была поставлена еще более честолюбивая цель — удвоить ВВП на душу населения к 2010 г. (то есть за шесть лет).

Первый срок:

поиск багланса между порядком, управляемостью, реформами и демократией

Страна, к руководству которой Владимир Путин приступил 1 января 2000 г., пребывала в весьма незавидном состоянии. Как он отмечал, за 90-е годы ее ВВП уменьшился почти вдвое; в расчете на душу населения он составлял лишь пятую часть среднего показателя для стран *Большой семёрки*; средний душевой доход не достигал и половины мирового показателя; валовой национальный продукт равнялся пятой части ВВП Китая (при жизни предыдущего поколения соотношение было обратным). России, как считалось, потребуются 15 лет ежегодного 8-процентного прироста ВВП, чтобы сравняться по душевому доходу с Португалией 2000 года. В таких мрачных условиях Путин пообещал восстановить сильное государство, действу-

ющее на правовых основах и в демократических формах, на основе закона, и ввести должным образом регулируемую, модернизированную, конкурентоспособную рыночную экономику, интегрированную в мировую экономическую систему. А самое важное — новый президент пообещал стабильность.

В сущности Путин оказывался в положении человека, пытающегося скакать верхом одновременно на двух конях, что всегда непросто. Россияне истосковались по спокойной жизни, пресытившись так называемыми реформами и демократией 1990-х. Миллионы русских были рады извлекать свои выгоды из работы в экономических условиях рынка, но само понятие рыночной экономики была для них анафемой. С другой стороны, Путин и его советники знали, что без реструктуризации России не обойтись, если она намерена достичь поставленных целей и раскрыть свой потенциал, позволяющий рассчитывать на достойное место в ряду передовых стран мира. В докладе Совета по внешней и оборонной политике Сергея Караганова отмечалось, что в случае, если правящий класс не найдет в себе сил, чтобы подвести обещество к смене власти и модели развития, Россию ждут упадок и развал\*. От Путина требовалось установить баланс — между порядком и управляемостью (которых так не хватало в эру Ельцина) и свободной демократией. Он посылал и то, и другое.

Поначагу элита почти не надеялась, что новому президенту удастся добиться этого баланса. В нем видели не сильного лидера, а скорее аппаратчика с небольшим личным политическим весом и опытом хозяйственника, человека, выдвинутого главным образом на роль надежного защитника интересов эльцинского круга (“семьи”). Таковы были представления, которые Путину предстояло разрушить — различными способами — в течение первых трех замечательно успешных лет его пребывания на высшем посту.

\* A Strategy for Russia — Agenda for the President, 2000 (Moscow: Council on Foreign and Defense Policy).

### *Лидер*

С самого начала Путин поразил наблюдателей политическим мастерством, которого у него не подозревали (как не подозревал даже он сам, судя по его собственным словам о том, что он никогда никуда не избирался и сам этот процесс был ему не по вкусу). Перед российскими избирателями он предстал молодым, соборным, уравновешенным, четко выражающим свои мысли, разумным, работящим, утivityм, чужающимся громких фраз и чутким: человеком, который слушает простых людей и проявляет понимание их забот. Все это было резким контрастом Ельцину периода его упадка. Путин, особенно в первые два года своего президентства, посчитал нужным поехать по всей России и пообщаться с различными группами избирателей: матерями, фермерами, промышленными рабочими, служащими православной церкви, ветеранами и военнослужащими (составляющими одну из самых многочисленных групп избирателей). В дальнейшем он стал проводить ежегодные пресс-конференции по телефону и телевидению, отвечая на поступающие со всех концов страны вопросы обо всем на свете — от политики до садово-огородных участков, на которых простые россияне все еще выращивают большую часть национального урожая овощей. Путин общался с народом так, как никогда не умели этого делать либеральные реформаторы, и стал по-настоящему популярным с рейтингом близким к 80 процентам (тогда как у Ельцина этот показатель долго не выходил за пределы 10).

Эта личная популярность стала одним из двух самых больших активов Путина. Со временем она неизбежно пошла на убыль, но и пять лет спустя опросы общественного мнения все еще давали ему столько очков, что всякий запальный лидер мог бы только позавидовать, и гораздо больше, чем набирал любой другой российский деятель.

### *Администрация: равновесие фракций*

Другим важнейшим рычагом Путина была его должность. Сочетание эльцинской сверхпрезидентской кон-



стигущии 1993 г. и вековой традиции почитания правителя дает огромную власть всякому, кто бы ни сидел в Кремле. В свои первые три года Путин пользовался этой властью осторожно и осмотрительно. Он был доступен и открыт для советов, предлагавшихся широким кругом русских, а также поступающих из множества иностранных источников. Сколоченная им команда в президентской администрации и правительстве представляла собой тщательно сбалансированную коалицию различных фракций и точек зрения. Многие лица, занимавшие ключевые должности при Ельцине, были сохранены, в том числе Касьянов (из министров финансов продвинутой в премьер-министры) и Волошин (глава президентской администрации). Либералы, в большинстве своем санкт-петербургские, заняли в правительстве посты министра финансов (Кудрин) и министра экономического развития и торговли (Греф), опорой им стали несколько блестящих молодых заместителей министров; либералы также вошли в президентскую администрацию — юристы Медведев и Козак, экономист Илларионов. Немного позже к ним присоединился Игнатьев, сменивший извозного и опытного Герашенко на посту управляющего Центральным банком. Либеральные экономисты в администрации объединялись с влиятельными единомышленниками в Думе, прежде всего с Александром Жуковым и Михаилом Задорновым, которые играли чрезвычайно важную роль в управлении государственным бюджетом.

Из другой части спектра Путин привлек себе в ключевые союзники тех, кто имел с ним общее прошлое — службу в КГБ, включая Сергея Иванова (сначала в качестве секретаря Совета безопасности, затем министра обороны), Николая Патрушева (как главы Федеральной службы безопасности, ФСБ), Игоря Сечина и Виктора Иванова (на важные посты в президентской администрации). В конечном итоге образовалась мозаика из старых московских деятелей и новоприселельцев из Санкт-Петербурга, технократов и политиков, либеральных сторонников модернизации и ретроградов советской закалки, лю-

дей выступающих за более близкие отношения с Западом и нестибаемых воинов холодной войны.

Президент был главным режиссером, Волошин и Касьянов отвечали за поведение группы на сцене. Сторонники же (а в случае некоторых деятелей, сохранившихся с ельцинских времен, не просто сторонники, но и своеобразистые игроки) управляли экономикой. Силвики, занявшие высокие должности твердые люди (с биографиями бывших военных и работников органов безопасности), не ведающие любви к демократии или гражданским правам, были готовы охранять президентские тылы и добиваться исполнения воли Кремля.

Новая администрация принесла в российскую политическую жизнь стабильность. Партии и блоки, баллотировавшиеся к президенту, имели в Думе большинство; коммунисты же, хотя и расползались четвертью депутатских мест, оказались слабой, склонной к соглашательству, чисто формальной оппозицией. Прежние или потенциальные оппоненты были умиротворены. Примакова сделали президентом Торговой палаты. С ним и Лужковым общались уважительно. Лужков по-прежнему пользовался свободой в управлении Москвой, но удалился с общественной сцены. Лужков по-прежнему пользовался свободой в управлении Москвой, но удалился с общественной сцены. Была разработана и приведена в действие схема мяжки перемещений и предоставления синекур для изгнанных или угравивших доверие президента деятелей — министра обороны Сергеява, министра внутренних дел Рушайло, губернатора Приморского края Наздратенко, губернатора Санкт-Петербурга Яковлева, — если перечислить хотя бы четырех сохраненных в кругу привилегированных.

### *Политика: порядок или демократия?*

Стабилизация в стране во все времена имела приоритет перед демократией. Это не было лишено оснований. По итогам 1990-х гг. демократия не просто лишилась популярности, но ссылками на демократию и действительно никак не управляемой свободой то и дело злоупотребляли. Как ни посмотри, а в 2000 г. России нужно было заново устанавли-

вать какой-то порядок. Либерально настроенные демократы признавали это и готовы были участвовать в наведении порядка при том, однако, понимании, что он будет основан на соблюдении должных правовых норм и принципах демократии, будет способствовать более полному развитию рыночной экономики и свободному предпринимательству и в долгосрочном плане строительству демократической системы. Лидер *Яблока* Явлинский, например, ясно давал понять, что поддержит Путина на этих условиях. С тем же выступал Союз правых сил под руководством Чубайса и Немцова. И о том же говорили два наиболее уважаемых гугру либеральной экономической мысли — Евгений Ясин и Егор Гайдар. Но в первый срок президентства Путина по-иск баланса между порядком и демократией становился все более трудной проблемой. Более того, это был определяющий вопрос российской политики — и к концу первого срока определение должно стать ясным.

На политической арене выяснялось, что внутри Кремля демократии не рассматривают как основу веры или перво-степенную задачу. Президент ввел в оборот понятие управляемой демократии. Один из его помощников, Владислав Сурков, с демонической энергией и коварством Макавельди режиссировал развитие демократии. Вместо общественного контроля над исполнительной властью, о чем прежде говорил Путин, исполнительная власть теперь сама добивалась более плотного контроля над гражданским обществом. Ее целью стало подчинение неправительственных организаций и политических движений дирижерской палочке Кремля. Кремль собрал форум неправительственных организаций и избрал прокремлевское молодежное движение под названием *Наши*. Путин призывал к образованию сильных политических партий — отличных от партий чиновников, связанных с правительством, но “управляемая демократия” рождала нечто прямо противоположное.

Путин вызывал приличествующее юристу уважение к конституционности. Он не пытался править президентскими указами, как часто делал Ельцин; вместо этого он проводил законы через Думу. Поначалу Дума не была все-го-навсего резинovým штемпелем. Депутаты могли изме-

нять или блокировать законопроекты и делали это порой исходя из серьезных соображений, а иногда по менее достойным причинам, просто руководствуясь корыстными интересами (каждый магнат имел в Думе своих ставленников, и для многих парламентариев места Думы были очень прибыльными). В ответ Кремль создал собственный блок “назначенцев” — под именем *Едиство*, впоследствии *Единая Россия* — и использовал рычаги власти для управления якобы самостоятельными партиями вроде коммунистов и ЛДПР Жириновского.

Управление партиями и политическое манипулирование — игры, известные не только в России. Существовала необходимость гарантировать и то, чтобы не была блокирована надлежшая деятельность правительства (как случилось в начале 1990-х), и то, чтобы демократия не была узурпирована популистами-экстремистами. Конечным итогом, тем не менее, стало то, что Россия скорее отходила в сторону от развития подлинно многопартийной системы, чем шла по пути к ней, а думские депутаты стали постепенно утрачивать способность к самостоятельной работе.

#### *Обузданные олигархов и средств массовой информации*

Как указывал Путин, стабилизация и восстановление порядка должны были распространиться за пределы официальной политики и охватить бизнес, средства массовой информации и регионы (так называемые субъекты Федерации). В каждой из этих областей была объективная необходимость действовать.

При Ельцине могущественные олигархи обогатились за счет государства, захватили позиции в федеральных и региональных центрах власти и манипулировали электротом, контролируя значительную часть телевидения и печатных изданий. Путин предложил молчаливую сделку. Он-де не станет возвращаться к делам 1990-х гг., пересматривать приватизацию государственных активов или проводить новую национализацию. Взамен деловые люди должны будут держаться в стороне от политики, не вмешиваясь в дела государства и соблюдать правила игры. Правительство

разрывает площадку для конкурентной борьбы, не будет допускать привилегий и налоговых льгот, которыми ныне пользовались за счет других, и будет сохранять положение их равноудаленности от власти. Дни, когда бизнес мог диктовать правительству, что надо делать, миновали.

Чтобы всем все стало ясно, Кремль расправился с опорными центрами двух самых могущественных олигархов, действовавших в информационном поле. Телевизионные компании, принадлежавшие Березовскому и Гусинскому, сыграли критически важную роль в переизбрании Ельцина в 1996 г. Создав партию *Едиство* и подорвав позиции Дужкова и Примакова как кандидатов-конкурентов, Березовский способствовал возведению Путина во власть. Путину явно не хотелось сохранять над собой влияние Березовского, а принадлежащая Гусинскому НТВ стала разражать насмешками над президентом и надоедливой критикой по поводу ведения войны в Чечне. В июне 2000 г. Гусинский был арестован, и ему было велено отказать от своих активов в средствах массовой информации. К апрелю 2001 г. его независимый телевизионный канал НТВ перешел в руки принадлежащего государству Газпрома, а Гусинский оказался в изгнании. Уловивдыхание подувшего из Кремля холодного ветра, Березовский основал оппозиционную партию *Либеральная Россия*, и в июле 2000 г. оставил свое депутатское место в Думе. За свое поведение в 1990-х он поплатился всеобщим к нему недоверием и не сумел найти поддержки. Он вынужден был продать свою 49-процентную долю в национальной телевизионной компании ОРТ, хотя и сохранил в собственности несколько газет, в том числе *Коммерсантъ*; в ноябре 2000 г., оплакиваемый очень немногими, он вместе со своей оппозицией перебрался в Лондон.

Изгнание Гусинского и Березовского послужило мощным сигналом, что на политической арене Кремль не потерпит серьезной оппозиции со стороны магнатов (тех, для кого, по словам Путина, сказанным через месяц после ареста Гусинского, средства массовой информации оказались средствами массовой дезинформации и борьбы с государством). Пущенные в ход методы огличались гру-

бостью, избирательностью и очень сомнительной законностью. Однако насильственное удаление двух магнатов информационной индустрии, имевших дурную репутацию (особенно Березовский), само по себе не должно было означать ограничение свободы печати.

У Кремля была возможность создать прозрачную (как в других странах) структуру правовых основ и норм регулирования, в рамках которой независимые средства информации могли бы работать и выражать различные точки зрения. Но такой курс избран не был. В течение всего первого и потом второго президентского срока Путина Кремль все более сжимал свободу средств массовой информации. Национальные телевизионные каналы были поставлены под жесткий контроль. Независимые комментаторы были из них выдвинуты. Попытка основать новую независимую ТВ-компанию была сорвана. Редакторы телепередач стали постоянно получать из Кремля прямые указания, что можно и чего нельзя освещать (были запрещены любые критические выступления по Чечне). Одних политических деятелей к эфиру допускали, других нет. Газеты цензуре формально не подвергались, но для большинства из них привычным делом стала самоцензура. Для видимости не все средства массовой информации были поставлены в общей строю: по-прежнему терпели либеральную радиостанцию *Эхо Москвы*, как и газеты с ограниченным распространением, вроде *Новой газеты* и делового издания *Ведомости*. На удивление, принадлежавший Березовскому *Коммерсантъ* выжил и сохранил стилистику своих нападок на Кремль. Но издания и передачи, предназначенные для широких масс, были в значительной мере поставлены под контроль.

#### *Вертикаль: восстановление контроля над регионами*

Если непослушные средства массовой информации бросали вызов группе у власти, то от строптивых регионов исходила более существенная угроза управляемости и единству страны. Ельцин провел децентрализацию, не установив четких границ федеральной власти и ее полномо-

чий. Регионы воспользовались ослаблением центрального правительства. Результатом стал хаос. По данным профессора Ричарда Саквы\*, по крайней мере 50 из 89 местных конституций и уставов противоречили федеральному законодательству, а треть местных законов шла вразрез с законами федеральными. Подвергнув экспертизе 44 000 региональных законодательных актов, министерство юстиции обнаружило, что почти половина из них не соответствует конституции или федеральному законодательству.

Ельцин ввел прямые выборы региональных губернаторов, но это не сделало регионы маяками демократии. Несколько регионов управлялись хорошо и демократично (пример — Нижний Новгород), но не так обстояло дело в большинстве случаев. Разобравшись с этим беспорядком и установить новый баланс власти между федеральным центром и субъектами Федерации было одной из первых задач Путина. В этом он получил широкую поддержку, не в последнюю очередь со стороны деятелей регионов, которые более всех страдали от злоупотреблений местной власти.

Президент пустил в ход ряд конституционных, судебных и административных мер. Региональным властям было предписано привести местное законодательство в соответствие с федеральными нормами.

Конституционный суд постановил, что принятые многими республиками декларации о суверенитете неконституционны и что регионы не имеют права учредить собственные суды. Декретом, изданным спустя шесть недель после вступления на президентский пост, Путин образовал семь охвативших всю страну федеральных округов и во главе каждого поставил своего представителя, наделенного большими полномочиями (в ранге заместителя премьер-министра и подчиненного непосредственно Кремлю). Губернаторы лишились своих мест в Совете Федерации, верхней палате высшего законодательного органа; бюджеты некоторых регионов были пересмотрены.

\* Richard Sakwa, *Russia's Choice* (London, Routledge, 2004).

Конечным результатом явился по крайней мере частичный успех. Представители президента в определенной мере оказали давление на губернаторов, и как аномалии в законодательстве, так и межрегиональные барьеры были устранены. Губернаторы стали проявлять несколько большее уважение к пожеланиям Кремля, особенно когда им не хватало финансовых средств или нужна была поддержка на выборах, но их власть и могущество в пределах своих регионов не очень уменьшились. Кремль отступил, ограничившись введением правил, согласно которым губернатор не может занимать свою должность более двух сроков. Это привело к смещению губернатора одного из наиболее известных разглом преступности регионов, Приморского края, в результате чего на смену пришел его ближайший партнер. На многих выборах поддерживаемые Кремлем кандидаты потерпели поражение.

#### *Чечня:*

#### *неудача с восстанием в управлении*

Чечня была, конечно, особым случаем: самой серьезной проверкой способности Кремля навести порядок и его самой большой неудачей. Критический период пришелся на весну 2000 г. Российские силы захватили Грозный и заняли равнинные земли на севере Чечни. Что касается сепаратистов, Аслан Масхадов, избранный президентом республики на пятилетний срок, сохранил значительную, если не полную меру контроля над мятежниками. Российское руководство отвергло любой возможный шанс мирного урегулирования с Масхадовым и решило продолжить кампанию в стремлении уничтожить ожесточившихся боевиков в их родной горной местности с помощью плохо вооруженных, плохо координируемых обычных войск, не пригодных для выполнения намеченной задачи.

Шесть лет спустя задача оставалась нерешенной. В апреле 2001 г. президент объявил, что, “выполнив свою главную миссию, армия уходит”. Но конфликт далеко не был погашен и армия не ушла. В ноябре 2001 г. прорывивание почвы для возможных переговоров привело к

встрече в московском аэропорту эмиссара Масхадова Ахмеда Закаева с тогдашним представителем президента в Южном федеральном округе генералом Казанцевым. Предложение Закаева о сделке, которая сохраняла бы автономию Чечни в составе Федерации, принято не было.

В апреле 2002 г. Путин заявлял, что военную стадию конфликта можно считать завершенной. Однако тысячи служивших российских сил безопасности оставались в Чечне, официально занимаясь там “операциями по защите”. Чеченские экстремисты продолжали наносить удары, причинявшие тяжелые потери, включая захват театра на Дубровке в Москве в октябре 2002 г. и удар по штаб-квартире правительства в Грозном в декабре.

В 2003 г. Кремль перешел к политике “чеченизации”. В марте 2003 г. на референдуме, который не отвечал никаким нормальным демократическим критериям, при якобы 89-процентной явке 96 процентами голосов была одобрена конституция республики. В октябре на президентских выборах выдуманные 82 процента голосов были поданы за Ахмада Калырова после того, как двух кандидатов, его наиболее весомых соперников, Кремль убедил снять свои кандидатуры. Калыров был главой клана, обывавшим в 1995 г. джихад против русских. Он привел с собой личную милицию, сформированную из прежних партизан. (Править Ахмаду Калырову довелось немногим более полугода. После его убийства в мае 2004 г. ему наследовал соратник Алханов, но при этом его сын Рамзан играл главенствующую роль в местной администрации и вел себя безжалостно.)

Конфликт, начавшийся в 1999 г., затянулся и дорого обошелся России. На уровне значительной напряженности он захватил весь первый президентский срок Путина и продолжился во втором. Терроризм не был искоренен, как это показал ряд дерзких бандитских актов, в том числе взрывы в поездах и самолетах, набег на Назрань (в Ингушетии) в июне 2004 г., ужасный захват школы в Беслане (в Северной Осетии) в сентябре 2004 г. и нападение на город Налччик (в Кабардино-Балкарии). Российские силы вели войну возмездия некомпетентно. С обеих сторон

имели место грубые нарушения прав человека, и мало кто понес за это наказание. Жертвы исчислялись многими тысячами. Для некоторых война обернулась большими выгодами: как сообщалось, потоки федеральных финансовых средств чиновники и военные начальники сумели направить себе в карманы и превратить в собственные дачи. Слишком мало было проявлено заботы о том, чтобы завоевать сердца и души населения или вернуть его в условия нормальной мирной жизни.

#### *Экономика: успех либерализма*

Если Чечня оказалась крупнейшей неудачей, то на долю экономики и программы реформ выпал самый поразительный успех.

Развитие рыночной экономики в России Путин поставил в число первоочередных задач — в один ряд с восстановлением стабильности и укреплением государства. Уставшему от реформ населению он пообещал, что шоковой терапией больше не будет, но одновременно он поднял свое знамя на флагахтоже эволюционной модернизации. Еще до вступления на пост исполняющего обязанности президента он поручил руководимой немцем Грефом команде либеральных экономистов в Центре стратегического развития разрабатывать долгосрочную программу развития. Программа Грефа была обнародована в конце июня 2000 г. Она требовала, среди прочего, вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО), полного пересмотра системы адресного распределения социальных пособий. Споры внутри правительства привели к некоторому разжижению программы и поддержке с введением ее в действие. Однако к 2001 г. Россия прочно утвердилась на пути экономических и структурных реформ. Президент выразил свою приверженность этим целям в послании Федеральному собранию. Стабилизация регионов была ключевой задачей минувшего года; теперь пришло время двигать вперед реформы — судебной системы, бюрократического аппарата, бюджета, налогообложения, таможенной службы. Он призвал также к законодатель-

ному обновлению прав собственности, приватизации и земельных отношений; гармонизации правовых норм с правилами ВТО; к реформам в сферах закупок вооружений и поставок для армии, деятельности естественных монополий, валютного регулирования, здравоохранения и пенсионного обеспечения, трудового права, образования и науки. России-де нужны “смелые и тпательнo подготовленные решения”, чтобы не допустить превращения стабильности в “бюрократический застой”.

Это была очень честолюбивая программа, и многие скептически оценивали возможность ее осуществления. Однако следующие два года показали, что скептики были неправы. Начиная с июля 2001 г. российское правительство стало осуществлять свою *Среднесрочную программу социально-экономического развития на 2002–2004 гг.* В ней были представлены принципы и порядок введения реформы государственного регулирования с целью снижения барьеров на пути экономического роста и создания благоприятных условий для предпринимательства и инвестиций — с помощью правовых и институциональных структур, поражавших своим отсутствием в предшествующее десятилетие. Последовали и действия. К середине 2003 г. в России появились новые трудовой, административный и земельный кодексы (земельный кодекс впервые в истории России ввел право частной собственности на землю). Энергичный Дмитрий Козак добился принятия пакета из 11 законов, составивших основы судебной реформы. Вопреки оппозиции со стороны заинтересованных сил переговоры о присоединении к ВТО набирали скорость, и конец 2003 г. был определен как срок их завершения. Были составлены и обсуждены планы реструктурирования трех гигантских, в значительной степени принадлежащих государству монополий — РАО ЕЭС (по-прежнему электроэнергия), Газпрома и Российских железных дорог. Все они страдали хронической нехваткой инвестиций и неэффективностью, имея при этом штат работников почти в два миллиона человек. Самый скорый результат дала налоговая реформа с ее новыми процедурами, позволившими преодолеть неработоспособ-

ность прежней системы, и новыми ставками, снизившими налог на прибыль корпораций с 35 до 24 процентов и установивших единую плоскую шкалу подоходного налога в 13 процентов.

Это был впечатляющий успех толковых и целеустремленных людей, пользовавшихся явной поддержкой президента. Вместе с тем энергии реформы соответствовала подпитывавшая ее собственная энергия реальной экономики. После финансового краха 1998 г. Россия быстро двинула вверх, воспользовавшись не только выгодами девальвации, но и более чем удвоившимися нефтяными ценами, поднявшимся с нижней отметки в 11 долларов за баррель до средней для 2000–2002 гг. цены в 20 долларов и почти 29 долларов в 2003 г. (один доллар, получаемый с каждого барреля, приносил в казну миллиард долларов дополнительного дохода). Еще одним чрезвычайно важным обстоятельством было то, что после 1998 г. правительство и центральный банк избрали линию, которую экономисты оценивали как почти безупречную политику макроэкономической жесткости. Курс валютного обмена стабилизировался. Валютные резервы выросли с опасного низкого уровня в 8,5 млрд долларов (1999 г.) до 73 миллиардов в 2003. За то же время внешний долг государства сократился со 148 до 106 миллиардов долларов, и отношение внешней задолженности к ВВП снизилось с 93 до 39 процентов. Инфляцию удалось сбить с 36,5 процента в 1999 г. до 12 в 2003, и уже в 2000 г. дефицитный до того бюджет был сведен с профицитом, сохранявшимся и в последующие годы.

Рывок экономики вверх выразился в 10-процентном росте ВВП в 2000 г. против 6,4 процента в году предшествовавшем (относительно среднего базового уровня, значительно снизившегося после 1998 г.). Затем рост остановился на 5,1 процента в 2001 и 4,7 процента в 2002 г., после чего в течение двух лет превышал 7 процентов. Сдвиги к лучшему обозначились на всех уровнях. Значительно сократилось число людей, живущих ниже черты бедности, хотя в 2002 г. оно составляло еще до четверти населения. Долги по зарплате и пенсиям были резко сокраще-

ны, что содействовало росту популярности нового президента. Стали явными признаки формирования и процветания среднего класса: zahraniчные поездки, обладание собственными автомобилями, строительство и благоустройство частных домов и нарастающий бум во всех сферах розничной торговли.

В мире бизнеса также ошущалось изменение климата. С ростом доверия бегство капитала (в середине 1990-х ежегодно составлявшее, по оценкам, 50 миллиардов долларов) сократилось в 2002 году до 10 миллиардов. Прямые и портфельные иностранные инвестиции начали возвращаться. Корпоративное поведение, хотя и очень далекое от стандартов развитой экономики, стало улучшаться. Появилось много здоровых, хорошо управляемых компаний. Некоторые крупные корпорации изменили свои методы работы, в этом плане выделялись достижениями отличалась частная нефтяная компания ЮКОС, акции которой рванули вверх благодаря прозрачности и высокому качеству управления. Компании, принявшие международные стандарты бухгалтерского учета, стали представлять отчеты, проходившие через уважаемых аудиторов. *Большая четверка* международных аудиторских фирм обнаружила, что Россия становится их самым выгодным рынком (одна пошла, например, на десятикратное за пять лет увеличение своего штата). Опираясь на достигнутые высокие стандарты, российские компании начали появляться на западных фондовых биржах и рынках капитала. Даже в сильно критикуемой судебной системе появились кое-какие положительные сдвиги. Все еще можно было сыграть на множестве случаев, когда государственная власть (на центральном или региональном уровне) либо местные князьки брали верх над правосудием, но международные юридические фирмы обнаружили, что у них есть возможность обращаться в суд с коммерческими или налоговыми спорами и добиваться их быстрого и справедливого рассмотрения, что выгодно отличалось от положения в других развивающихся странах (это была заметная перемена к лучшему по сравнению с началом 1990-х, когда международные юридические фирмы обыч-

но советовали своим клиентам вообще избегать обращения в суд).

Конечно, до благостного состояния России было еще далеко. Со сменой администрации коррупция вроде бы сократилась, но она оставалась большой проблемой; точно так же помехой на пути развития страны по-прежнему стояла государственная бюрократия, не изменившаяся с советских времен в своих приемах и образе мышления, как в значительной степени и в персональном составе. Организованная преступность и заказные убийства оставались частью российского пейзажа. Запущенная инфраструктура с трудом функционировала. Но при всем том это было время надежды.

## От реформ к управлению — 2003—2007 гг.

...То, что сделано за предыдущее время, считаю вполне удовлетворительным результатом. Я вспоминаю конец 1999 года и сегодняшнее состояние и экономики, и государственности, и социальной сферы: очень большая разница, и эта разница со знаком плюс. Мы укрепили Федерацию, мы возвратили Чеченскую Республику в конституционное поле России... Мы значительным образом — на миллионы — снизили количество наших граждан, живущих за чертой бедности, значительным образом понизили безработицу. Мы нарастили, вероятно нарастили наши золотовалютные резервы... Мы значительным образом повысили реальные доходы населения, что самое главное.

Президент Владимир Путин, пресс-конференция  
31 января 2006 г.

К началу 2003 г. у администрации были основания говорить о существенном продвижении к целям, которые наметил Путин. Положение в стране стабилизировалось. “Стабильность” — это первое слово, которое слетало с губ любого россиянина, когда его просили оценить ситуацию. Многие оставалось еще сделать, но в стране прибавилось порядка. Безответственных политиков, региональных князьков и баронов делового мира поприжали, так что стали исчезать крайности в их поведении. Экономика росла. Эту благоприятную среду администрации использовала для продвижения реформы. Среднему россиянину “управляемость”, или ограничение демократии, не казалась завышенной платой за стабильность и процветание. Главное, что портило общую картину, это очевидная

неспособность справиться с Чечней и терроризмом. (Опрос, проведенный ВЦИОМом в январе 2003 г. показал, что поддержка военной операции, в противоположность переговорам, снизилась до 30 процентов.)

Репутация России в мире улучшилась. Казалось, что она движется одинаковым с Западом курсом, и это поучило признание в учреждении Совета НАТО — Россия и решении включить Россию в очередь на председательство в *Большой восьмерке*. Окончательную печать одобрения поставило участие более чем 40 лидеров с Востока и Запада, включая всех глав правительств *Большой семерки* и ЕС, в пышном праздновании, в конце мая 2003 г., 300-й годовщины родного города Путина, Санкт-Петербурга. Время униженного положения России прошло.

### Администрация Путина совершает поворот

Ожидалось, что некоторая напряженность наступит во время подготовки к декабрьским (2003 г.) выборам в Думу и мартовским (2004 г.) президентским. Игити на риск команда Путина не собиралась. В предвыборный период она продвигала обоз реформ, не создавая шума, способного испугать лошадей. Однако с возобновлением президентского мандата многие стали предсказывать, что он будет использован для проталкивания нового комплекса структурных реформ и придания дополнительных оборотов двигателю модернизации. Но этому не суждено было произойти. Как во внутренней, так и во внешней политике с середины 2003 г. Россия начала менять курс — и уже без дальнейших отклонений. Президент, который в мае 2003 г. радужно принимал мировых лидеров у себя в гостях, всего годом позже оказался мишенью для критики со стороны партнеров по *Большой восьмерке* во время Си-Айлендского саммита. Опрос российских избирателей весной 2004 г. показал, что, по мнению 55 процентов, во второй президентский срок будет развиваться демократия, а 2 процента предсказывали наступление беспорядка и анархии. Год спустя лишь 12 процентов полагали, что



установилась демократия, а 43 процента — что возросли беспорядок и анархия.

Вторая половина 2003 г. и была временем, когда в пражской группировке маявший блеск возможностей скорого обогащения и овладения рычагами власти затмил долгосрочную установку на модернизацию России и ее более глубокую интеграцию в мир. Это была победа реакционеров над реформаторами, бюрократии над свободным рынком и гражданским обществом, органов безопасности и аппаратчиков старой закваски над либералами-падниками.

Одной и наиболее очевидной причиной перемены были деньги. При средней в 2003 г. цене на нефть в 29 долларов за баррель, перевалившей в следующем году через 38 долларов, Россия купалась в море черного богатства. Это устранило острую необходимость преобразования, липшаго убедительности мнение, будто Россия стоит перед выбором — либо реформы, либо гибель. Хуже того, большие богатства текли в руки (и на офшорные счета) тех, кому очень дешево достались активы в 1990-х. Соблазн заполучить серьезное состояние оказался непреодолимым для людей во власти, утративших свой шанс во время предыдущего расхищения богатств.

Другой причиной было то, что с наступлением второго президентского срока открылись новые возможности захвата рычагов власти. Путин собирался отряхнуть от наследства Ельцина и приобрести мандат, основанный на его собственной популярности среди избирателей. Он и его сподвижники были нацелены на максимизацию его власти, что предполагало завоевание контроля над Думой и убедительную, в первом туре, победу на президентских выборах. Позиции либералов в администрации были ослаблены. Число так называемых силовиков на ключевых постах умножилось. Выборы давали возможность поиграть мускулами, чтобы одержать победу и затем отодвинуться прочь от либерализма, назад — к испытанным средствам бюрократического правления.

Свою роль в изменении настроений сыграли также дела внешнеполитические. В правящих российских кругах,

привыкших стремиться в политике к односторонней выгоде, Путина обычно упрекали за слишком большие успехи Западу — например, потворство появлению военных баз США в Средней Азии после 11 сентября 2002 г. или согласие на расширение НАТО, — за которые от той стороны получено было слишком мало. Российские политики начали разгрызывать карту исторических страхов “враждебного окружения” и снова вернулись к фантазам холодной войны насчет мнимых намерений Запада ослабить Россию и помочь ее противникам, даже чеченским террористам. Как всегда, обвинения в адрес внешних врагов стали способом отвлечь внимание подальше от внутренних неудач и оправдать жесткость используемых приемов управления. Как писал в феврале 2005 г. Сергей Караганов, “с ростом наших неудач мы рычим и обвиняем других или строим заоблачные планы противодействия великим державам\*.”

В химии российских перемен дело ЮКОСа стало и сигналом, и катализатором. Михаил Ходорковский создал наиболее успешно работавшую, лучшую в стране нефтяную компанию, которая быстро шла по пути освоения запальных стандартов корпоративного управления. Его действия в 1990-е гг., равно как и поведение других магнатов, не подвергались тщательным проверкам — ни его способы приобретения и сохранения за собой активов, ни то, как он поступил с кредиторами группы МЕНАТЕП в 1998 г. Ангелом он, конечно, не был, но не это стало причиной его падения.

Единственный среди заправил большого бизнеса, Ходорковский решил померяться силой с Кремлем. Он публично бросил вызов президенту по поводу подозрительной сделки с участием принадлежащей государству компании. Послушные ему депутаты в Думе препятствовали принятию законов о налогообложении энергетических ресурсов. Он не скрывал своих политических амбиций и, как отмечалось, во время выборов 2003 г. действовал с

\* Sergei Karaganov, “Russia’s Road to Isolation,” *Project Syndicate*, February 2005, [www.project-syndicate.org/commentary/karaganov10](http://www.project-syndicate.org/commentary/karaganov10).

расчетом сколотить в Думе блок подготовленных ему депутатов. Выбавок Ходорковский не выказывал почтения Кремлю в практике управления своей корпорацией, планируя строительство частных экспортных нефтепроводов, ведя переговоры о грандиозной сделке слияния с Сибнефтью и обсуждая возможную продажу иностранной компании большой доли собственности ЮКОСа. За пределами основной сферы своего бизнеса он основал Благотворительный фонд *Открытая Россия* с целью содействовать образованию и демократизации и тем самым делать добро стране, а заодно способствовать росту собственной репутации и влияния. Михаил Ходорковский стал сверхмощным деятелем. Он игнорировал множество предупреждений. 3 июля 2003 г. был арестован его близкий друг и партнер Платон Лебедев, и это было последнее предостережение. Ходорковский решил не отступаться, не бросать своего дела, не покидать страну, не делать выбора между бизнесом и политикой и не соглашаться ни на какие предложения властей. Не дрогнул и Кремль. О президенте известно, что в его глазах компромисс — это признак слабости. 25 октября 2003 г. Ходорковский прилетел в Новосибирск, где, обвиненный в уклонении от уплаты налогов, он был схвачен в аэропорту, доставлен назад в Москву и помещен в общую камеру тюрьмы предварительного заключения. Ходорковский и Лебедев не представляли перед судом до июля 2004 г. После долго тянувшихся слушаний они спустя одиннадцать месяцев были приговорены к девяти годам заключения (с последующим, после апелляции, сокращением срока до восьми лет). Ни один сколько-нибудь объективный наблюдатель не считал, что прокуратуре удалось доказать свои обвинения; как показал опрос общественного мнения, не считал так и по крайней мере половина российской публики. В нарушение законов, требующих, чтобы осужденные отбывали наказание в пределах своих или соседних областей, Ходорковский и Лебедев были, в манере ГУЛАГа, отправлены в далекие лагеря востока и севера страны. В начале 2007 г. Генеральная прокуратура дала понять, что против Ходорковского готовятся новые обвинения и со-

4. От реформ к управлению — 2003—2007 гг.

ответственно возникает возможность его еще более долгого пребывания за решеткой. Очевидно, люди у власти еще видят в нем опасность.

Дело не остановилось на отправке в лагерь Ходорковского и Лебедева и на стремительном отъезде из России других крупных акционеров МЕНАТЕПА и ЮКОСа. Входило это или нет в первоначальный план, но стала очевидной вторая цель Кремля: разрушить ЮКОС как компанию и передать ее главные активы в кремлевское управление. На компанию стали накатываться волны налоговых требований, которые в конечном счете достигли 28 миллиардов долларов. Налоги за 2001 и 2002 г. были начислены в суммах, равных соответствующей годовой выручке компании либо даже превышавших ее. Компанию вынудили продать ее основной актив Юганскнефтегаз, который после жутьнического аукциона попал в руки принадлежащей государству Роснефти, председатель совета директоров которой, Игорь Сечин, так уж случилось, был заместителем руководителя президентской администрации (а ранее офицером КГБ и давним сослуживцем президента). История с ЮКОСом стала началом череды событий и просчетов, которые повернули Россию от курса реформ.

- **Выборы конца 2003 и начала 2004 г.** Выборы в Думу в декабре 2003 и президентские в марте 2004 г. были так заорганизованы Кремлем, что Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) назвала их “свободными, но не справедливыми” и не отвечали многим требованиям ОБСЕ и Совета Европы, обязательным для демократических выборов, а наблюдатели из ученого мира Запада восприняли их как “самые стесненные и наименее состязательные с окончанием советских времен”\*. Ошеломляющие победы были одержаны за счет контроля над телевидением, исполь-

\* Henry E. Nau, Michael McFaul, and Timothy J. Colton, “Putin and the ‘Delegative Democracy’ Trap: Evidence from Russia’s 2003–2004 Elections,” *Post-Soviet Affairs* 20, no. 4 (October–December 2004), 285–319.

зования государственными органами того, что эвфемистически зовется “административными ресурсами”, и скрытых от глаз маневров — особенно перетягиванием части голосов от коммунистов в пользу новой популистской националистической партии *Родина*, тайно поддержанной Кремлем. В итоге была избрана Дума, в которой 222 места из 450 достались “правящей партии” *Единая Россия* и еще 73 места поделили между собой дружественные Кремлю ДПП (Жириновский) и *Родина*. Коммунисты вместо прежних 114 мест получили 52. На противоположной стороне, то есть на либеральном фланге, *Яблоко* потеряло предказанную неудачу, несколько не дотянув до установленного для партийных списков нижнего, 5-процентного, порога, и его представительство в Думе упало с 22 мест до всего-навсего 4; резко — с 29 до 3 мест — скатился СПС, который провел на редкость неуклюжую кампанию. После такого исхода думских выборов лидеры коммунистов и *Яблока* отказались выставить своих кандидатов на выборах президента. В избирательной борьбе с соперниками, которых справедливо называли карликами, Путин набрал 72 процента голосов. Главной задачей Кремля было убедить избирателей (иногда целой огромной силой), чтобы они приняли участие в этом косметическом мероприятии.

- **Реформы.** Начатая после выборов административная реформа на месяцы парализовала центральный механизм принятия решений, вернув бюрократию в процесс переустройства, но не преобразовав ее, а сделав еще менее эффективной, чем прежде. Министерства были подразделены на агентства и службы. Число министерств и заместителей министров сократилось (с уровням ряда наиболее способных реформаторов на уровне заместителей), но в целом дело кончилось расширением поля бюрократических битв, поскольку на место 23 министерств пришли 72 новых федеральных учреждения (14 министерств и 58 агентств). Годом позже один из старших советников президента Игорь Шу-

валов заметил, что новая система неэффективна: “управляемость значительно ухудшилась, и стало труднее добиваться результатов”. ОЭСР отметила, что реорганизация “остановила работу многих правительственных органов на большую часть 2004 г.”\*, не достигнув ни одной из поставленных целей — ни повышения эффективности, ни устранения конфликтов интересов.

- **Чечня и бойня в Беслане.** Убийство Ахмада Кадыева в мае 2004 г. спровоцировалось набегом на Назрань в июне, взрывами двух воздушных лайнеров, летевших из Москвы в августе, и захватом школы в Беслане в сентябре. Беслан стоил 330 жизней, главным образом винных гражданских жителей, в основном детей. Федеральные и региональные власти проявили ужасающую некомпетентность и нежелание брать на себя ответственность.

После теракта президент набросился на неназванных зарубежных злоумышленников: “Одни хотят оторвать от нас кусок “пожирнее”, другие — им помогают. Помогает, полагая, что Россия — как одна из крупнейших ядерных держав мира — еще представляет для кого-то угрозу. Поэтому эту угрозу надо устранить”.

Затем к этому заявлению добавил новые краски мощный президент Владимир Путин, который обвинил западные державы в стремлении прикрыть террористов в России с помощью пятой колонны “фальшивых либералов и настоящих нацистов”.

- **Оранжевая революция в Украине.** *Революция роз* в Грузии, которая в конце 2003 г. привела к власти Саакашвили, оказалась для Москвы неприятной неожиданностью. *Оранжевая революция* в Украине годом позже была для нее намного хуже ввиду огромного значения Украины для России, но прежде всего потому, что Кремль и сам президент совершенно открыто, публично выступили на стороне проправящего выборы Януковича. В политических кругах Москвы возобладало

\* *Regulatory Reform in Russia* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005).

мнение, что президенту давали дурные советы, что он избрал ошибочную политику и что в итоге на долю России выпало самое серьезное за многие годы унижение. Националисты полагали, что России следовало вмешаться эффективнее, с применением силы; прагматики считали, что советники Кремля допустили фундаментальный просчет, поставив на непопулярного кандидата с подмоченной репутацией; либералы же расценили действия Кремля как трубье, реакционные и похаивающие прошлым. Все сошлись на том, что линия была избрана некомпетентно, что она и должна была привести к результатам, обратным желаемым, и что она нанесла большой вред позициям России и авторитету президента.

- **Реформа льгот.** Россия все еще жила с системой социального обеспечения, унаследованной от Советского Союза, предусматривавшей льготы для широких слоев населения. Система давала свои. Государство не выполняло теоретически лежавших на нем обязательств.

Поддержки не получили те, кто больше всех в ней нуждался, но помощь предоставлялась без разбора большому количеству людей, включая и не испытывающих в ней необходимости представителей нарождающегося среднего класса. Одна из целей программы реформы, предложенной Грефом в 2000 г., состояла в переходе к более эффективной адресной системе монетизированных социальных пособий. Введение новой системы льгот стало, наряду с переустройством административных структур, флагманским кораблем в море реформ первого года второго президентского срока. Летом 2004 г. сопровождаемый многими общественными протестами пакет законов был проведен через Думу. Администрация не сумела эффективно подготовить и надлежащим образом объяснить меры, которые, по существующим оценкам, затрагивали 40 миллионов человек. От региональных администраций требовалось брать на себя больше ответственности за выплату пособий при меньших денежных средствах, оказавшихся

в их распоряжении. Когда новая система вступила в силу в начале 2005 г., она вызвала самые широкие народные протесты, отмеченные за время правления Путина. Кремль пошел на попытку и пообещал подтянуть пенсии. Необходимая реформа обернулась провалом. Совокупным эффектом этого ряда не могло не стать снижение авторитета и популярности президента. Один из опросов показал, что за год после мая 2004 г. доля готовых голосовать за Путина упала с 68 до 42 процентов. Кремль, как это выглядело, пребывал в состоянии нервозности и неуверенности; напуганный личными протестами и призраками “цветных революций”, он был крайне не расположен идти на риск. Это был похоронный звон по структурным преобразованиям. Оставшиеся в правительстве либералы оказались выгесненными на обочину.

#### Россия в середине 2007 г.

*Деньги, деньги крутят миром,*

*Повсюду слышен их звонкий звон.*

*Деньги, деньги, деньги, деньги, деньги,*

*Деньги, деньги, деньги, деньги, деньги, деньги.*

Фред Эбб, Песенка для мюзикла *Кабаре*

“Деньги, деньги, деньги”, — так один российский ученый политолог описывает суть сегодняшнего состояния его страны. Каково положение России и куда она движется в середине 2007 г., за год до истечения второго президентского срока Владимира Путина?

#### *Политическая жизнь и правоительство*

Сразу после переизбрания Путина на первый план выдвинулась “проблема-2008”: кому в очередной президентский срок достанется власть в стране, которая всегда так сильно зависела от личности ее руководителя?

Ближний круг президента — точнее сказать, собрание людей, представляющих соперничающие кланы и стелки-

валящиеся интересы, — сузилась. Соотношение сил между Администрацией президента и правительством изменилось с уходом Володина (в октябре 2003 г.) и Касьянова (заменившего Фрадковым на посту премьер-министра весной 2004 г.) и с падением влияния ведущих либералов, таких как Греф (который, оставаясь при должности, то и дело подвергает критике собственное правительство) и Козак (отправленный в Южный федеральный округ, куда входит Северный Кавказ). Господство прежних офицеров КГБ, особенно из Санкт-Петербурга, и связанных с ними больших коммерческих интересов стало более ощутимым и в государственных структурах, и в частном секторе.

Казалось, что после Беслана, событий на Украине и кризиса вокруг монетизации льгот власть этой группыировки пошатнулась, но за последние два года новых бед на нее не сваливалось, и она смогла ухватиться за власть еще крепче. Считается, что эта группировка организует новую большую победу партии власти на думских выборах в 2007 и в 2008 г. сумеет провести на президентский пост кандидата, которого определит Путин. Единственной помехой удержанию власти в руках нынешней правящей группы являются раздоры внутри нее самой. Появились признаки острого соперничества кремлевских фракций, поддерживающих разных кандидатов (некоторые при этом стараются убедить Путина не покидать президентский пост вопреки конституционному запрету избираться на третий срок). Это может вызвать дестабилизацию. Сам Путин сделал несколько туманных заявлений, сказав, что не хочет менять конституцию, но при этом подчеркнул, что на нем лежит ответственность за сохранение стабильности в стране, что он намерен и после 2008 г. сохранить свое влияние и найти себе место в делах страны. Он сказал, что о своих личных предпочтениях он объявит после думских выборов в конце 2007 г. и возможно даже, что даст благословение не одному кандидату. Кроме, свой выбор он оставляет открытым, а стране приходится теряться в догадках. Хотя это имеет свое преимущество, поскольку позволяет Путину избежать превращения в “хромую утку”, нерешенная проблема преемственности

власти вызывает некоторую нервозность в правящих элитах и отрицательно влияет на принятие решений.

Так что самое существенное в политической жизни происходит за кремлевскими стенами, где “суверенная демократия” (то есть демократия по российским правилам) стала формулой, которой от дано теперь предпочтение перед “управляемой демократией”. На других уровнях не было никакого продвижения в развитии независимых политических учреждений. Дума более послушна, и в ней сейчас меньше авторитетных фигур, чем когда-либо за прошедшие 15 лет. Политические партии ослаблены. По новому законодательству одномандатные избирательные округа прекратят свое существование на следующих выборах, а по партийным спискам надо будет преодолеть 7-процентный порог вместо прежнего 5-процентного. Это сметет независимых депутатов и представителей малых партий, имеющих в нынешней Думе в совокупности 100 мест из 450.

Условия образования партий и их участия в выборах чрезвычайно строги, и они используются властями для вытеснения неугодных из избирательного процесса. Националистическая партия *Родина* была снята с выборов в Московскую городскую думу в декабре 2005 г., а в марте 2006 ее отстранили от выборов региональных законодательных органов в семи из восьми округов (где эти выборы проходили и где *Родина* была самым серьезным соперником *Единой России*). Так случилось потому, что лидер партии Дмитрий Рогозин обрубил в Кремле свои швартовы. В конце марта Рогозин был заменен на посту руководителя партии лояльным к властям бизнесменом. На противоположном конце, среди либеральных партий, *Яблоко* и СПС объединили свои силы на выборах в Мосгордуму, где они имеют больше веса, чем в других местах. Собрав 11 процентов голосов и, значит, преодолев установленный порог, члены этих партий утверждали, что в действительности число проголосовавших за них избирателей было вдвое больше, но проверке это не поддается. В конце 2006 и начале 2007 г. *Яблоко* не допустили к участию в нескольких региональных выборах.

Сложилась, таким образом, система, которой совершенно чуждо понятие независимой и законопослушной оппозиции. Политическая деятельность либо санкционируется Кремлем, либо (когда в ней усматривается угроза интересам Кремля) с ней обращаются как с враждебной и незаконной, подлежащей сокращению силой. Свидетельствами этого служат судьба Ходорковского, а также нападки на Касьянова после того, как в начале 2005 г. он ушел в оппозицию и объявил себя возможным кандидатом на президентских выборах 2008 г. Генеральная прокуратура тут же завела дело по поводу одного из имущественных приобретений Касьянова, а спикер Совета Федерации обвинил его в стоворе с Соединенными Штатами. Кремль взялся контролировать и молодёжь, создав для нее движение *Наши*, пропагандирующее уродливую крайне правую националистическую идеологию.

С приближением думских выборов 2007 г. официально одобряемая полгоса политических партий сузилась до четых трех главных “партий”. Это часто называемая “партией власти” *Единая Россия* во главе со спикером Думы Борисом Грызловым; *Справедливая Россия* под руководством председателя Совета Федерации Сергея Миронова (подробно Грызлову — кремлевского назначенца), новая партия, созданная по подкачке Кремля и вобравшая в себя бывшие *Родину* и Партию пенсионеров; зюгановская Коммунистическая партия Российской Федерации; крайне правая Либерально-демократическая партия Жириновского. Первые две партии были искусственно созданы Кремлем и открыто его поддерживают. Коммунисты и ДДПР символизируют собой оппозицию и собирают голоса определенных групп избирателей, но находятся также в добрых отношениях с Кремлем и пользуются удобствами мирного с ним сосуществования. Уверенно говорится, что *Единая Россия* опять значительно превзойдет всех по числу мест в следующей Думе, коммунистам предрекают 15 процентов, *Справедливой России* и ДДПР — поменьше. *Союз правых сил* (СПС), представляющий, как считается, интересы деловых кругов, выступает за либеральную экономическую политику, но воздерживается от ухода в

прямую оппозицию: полагают, что переступить 7-процентный порог ему не удастся. *Яблоко*, в котором видят представителя интеллигенции, более склонно к оппозиционности. Его лидеры полагают, что способны привлечь до 7 процентов голосов избирателей, но получить или не получить места в Думе — это целиком зависит от Кремля. Такова демократия, поставленная с ног на голову. Мало что предоставляется на волю случая.

---

В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии.

Президент В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию*, 25 апреля 2005 г.

---

### *Инструменты власти*

“Вертикаль” власти, опущенная вниз из Кремля, обновательно использует два инструмента: государственную бюрократию федерального и региональных уровней и органы безопасности, особенно службу внутренней безопасности (ФСБ, преемницу внутренних отделов КГБ), но также МВД и ряд других ведомств. Те и другие частично совпадают друг с другом. Путин привел в правительство много офицеров бывшего КГБ; и такие организации, как налоговая инспекция и служба нарконтроля, в значительной мере укомплектованы бывшими сотрудниками КГБ. Вооруженные силы в меньшей степени, чем во времена Советского Союза используют как инструмент власти, но они остаются важной составной частью электората (более миллиона мужчин и женщин в военной форме, поддерживаемых членами их семей, многочисленными резервистами и миллионами ветеранов, готовых с гордостью надевать свои мундиры и медали).

### **Бюрократия**

Советская система успешно сопротивлялась реформам. Жалованье чиновников возросло; их численность и полномочия не уменьшились. Бюрократия пронизана коррупцией, которая, по данным государственного Центра стратеги-

ческих исследований, резко увеличилась в 2005 г. Министр экономического развития Греф в этой связи заметил: “Все эксперты сказали, что уровень коррупции вырос; с этим трудно не согласиться”. По оценке первого заместителя генерального прокурора Александра Буксмана, представленной в ноябре 2006 г. в интервью *Российской газете*, взятки, получаемые правительственными чиновниками, достигают 240 миллиардов долларов в год. Это примерно соответствует расчетным данным, обнародованным в 2005 г. российской неправительственной организацией ИНДЕМ, согласно которым деловые люди ежегодно выплачивают чиновникам в виде взятки свыше 340 миллиардов долларов и средний размер взятки увеличился за пять лет на 70 процентов. По уровню коррупции, согласно опубликованному *Транспэрэнси Интернэшнл* “Индекс ошущения коррупции-рованности 2006”, Россия занимает 121-е место среди 163 стран. Сообщается о большом разнообразии видов коррупции — от обычных взятки милиции, таможенникам и налоговикам, чиновникам, выдающим лицензии, от платежей за услуги, которые должны предоставляться государством (в системах образования и здравоохранения), от поборов с мелких предприятий и вплоть до воровства в баснословных масштабах, когда это касается крупных коммерческих сделок и больших активов. Коррупция по-является в точках пересечения управленческого аппарата и бизнеса. Чем выше должности, тем крупнее выплачиваемые суммы, так что в некоторых случаях дело доходит до головокружительного обогащения.

В своем ежегодном послании Федеральному собранию 10 мая 2006 г. президент Путин признал, что продажность и незаконное самообогащение среди тех, кто занимает государственные должности и действует в большом бизнесе, достигли беспрецедентного уровня. Эти люди, “пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства граждан”. Он предупредил, что “и бизнесмен с миллиардным состоянием, и чиновник любого ранга должны знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они из-

влекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом... Говорю сейчас об этом потому, что, несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию”.

Не найдется внимательного наблюдателя, который не согласился бы со словами президента. На удивление мало было следовано за последние семь лет для разгрома коррупции или изживания представлений, будто управленческие должности всех уровней привычно и безнаказанно служат личному обогащению.

### Государственная безопасность

ФСБ напрямую подчинена президенту и неподотчетна никакому другому ведомству. Это единственная федеральная структура, региональные отделения которой ни в какой форме не контролируются местной властью и подчиняются только центру. Ее размеры и бюджет держатся в секрете, но похоже, что с крушением Советского Союза в пропорциональном измерении ни то, ни другое существенно не сократилось. Несмотря на свое могущество ФСБ проявила себя примечательно безуспешной в борьбе против терроризма, организованной преступности и коррупции, из-за чего возникают естественные вопросы. Однако в политике, бизнесе и гражданском обществе она заставляет ощущать свое присутствие, гораздо более навязчивое и наглое, чем в 1990-е гг. ФСБ не та организация, которую очистили от ее зловонного прошлого; она гордится своими предшественниками — КГБ, НКВД и ОГПУ вплоть до отца-основателя ЧК, “железного Феликса” Дзержинского. Пока ее не очистят, пока не сделают подотчетной и не поставят в рамки закона, она останется скрытно советской, тоталитарной претралдой становлению свободного общества и рыночной экономики.

### Вооруженные силы

Когда-то вооруженные силы были инструментом власти, национальной гордостью и стеновым хребтом общества, но это в прошлом. Им нужна всесторонняя рефор-

ма, чтобы современное богатое российское государство могло иметь современную армию — профессиональную, должным образом вооруженную, способную выполнять разные задачи, в том числе вести локальные войны малой интенсивности, справляться с гражданскими мятежами и осуществлять миротворческие миссии, иметь пригодную для дела доктрину и находиться под гражданским контролем. То, что делалось до сих пор, было не реформой, а латанием дыр. Армия все еще опирается на призыв и доктрину массовой мобилизации. Большинство призывников не являются по повесткам; с теми же, кто приходит нести службу, жестоко обращаются, их ставят на строительно-ремонтные работы (в том числе на генеральских дачах) и занимают инвизными подлобными делами невоенного свойства. Демографические тенденции угрожают в следующем десятилетии резким сокращением численности призывников. Попытки расширить набор “профессионалов-контрактников” оказались не очень успешными. При этом значительная часть вооружений устарела или вышла из строя. Глава Федеральной службы военного снабжения говорил в прошлом году, что с 2000 по 2004 г. в армию были поставлены лишь 15 новых танков, а в 2005 — 17. Огромная проблема в том, что выделяемые средства “расходуется не по назначению или попросту разворовываются”.

Состоянию вооруженных сил президент посвятил большую часть своего послания 2006 г. Путин сказал, что возобновились массовые закупки военной техники, и сообщил о ряде шагов, предпринимаемых с целью сделать вооруженные силы более профессиональными, лучше обеспечить военнослужащих жильем, повысить денежное довольствие личного состава, поднять уровень их подготовки и сократить в них долю призывников. Позднее о дальнейших шагах объявил министр обороны Иванов, пообещавший, что итогом будет перевод в течение трех лет 70 процентов армии на контрактную основу. В феврале 2007 г., незадолго перед тем, как покинуть министерство обороны и стать первым заместителем премьер-министра, Иванов представил восьмилетнюю программу воен-

ных закупок на общую сумму в 189 миллиардов долларов с расчетом на замену к 2015 г. 45 процентов вооружений. Дополнительные затраты могут остановить упадок вооруженных сил, но задача приспособления глубоко консервативно настроенных военных к изменившимся условиям сохраняется.

### *Северный Кавказ*

Как мы отметили в предыдущей главе, чеченская проблема не была решена: но ситуация значительно изменилась с тех пор, как Кремль передал местное управление в руки полковых командиров и бывших мятежников Кадыровых (сначала Ахмада, правившего, пока он не был убит в 2004 г., а теперь его сына Рамзана). Силы противостоящих Кадырову боевиков, по-видимому, подорваны, особенно после убийства Шамиля Басаева в июле 2006 г. Из сообщений о боевых потерях следует, что их стало намного меньше, чем было в разгар конфликта до 2002 г. Местная администрация в Грозном добилась некоторого прогресса в восстановлении зданий и других элементов нормальной жизни. Методы, какими достигнуты эти улучшения, не были достойными. Поставленный на должности по итогам нечестных выборов, клан Кадыровых проявил мало почтения к тонкостям правового порядка и правам человека, обрел дурную славу грубостью своего поведения. Время покажет, будет ли Кадыров сохранять лояльность к российскому президенту, о которой он заявлял громко и часто, и сможет ли он в течение длительного срока удерживать Чечню под разумным контролем и в рамках Российской Федерации; так или иначе пока что Москва стала меньше страдать от причиняемой Чечней головной боли.

На Северном Кавказе Москве и без Чечни головной боли хватает. Этот регион представляет собой кипящий котел межэтнической и межклановой вражды. Аппарат управления коррумпирован, безработица высока, к тому же события в Чечне привели к образованию большой группы беженцев, непостоянной по численности и составу. У российского правительства нет ни надлежащих



рычагов контроля, ни стратегии. По имеющимся сведениям, в октябре прошлого года на закрытых слушаниях в Думе заместитель премьер-министра Жужков сказал, что у России нет на Северном Кавказе экономической или социальной политики, нет и идеологии, пригодной для противостояния религиозному экстремизму. Опасность нестабильности, имеющей своим источником положение на Северном Кавказе, — это проблема, у которой нет простого решения, и она непременно будет причинять беспокойство тем, кому предстоит управлять Россией.

### *Регионы*

После Беслана президент выступил с предложением (впоследствии воплощенным в законе) отменить прямые выборы руководителей регионов — губернаторов. Не было никакой очевидной связи с терроризмом, но Путин решил, по-видимому, не упускать возможности лишить губернаторов независимой власти, данной им при Ельцине. Согласно новым процедурам, президент выносит кандидатуру на рассмотрение регионального законодательного собрания. В первые два года сменились многие губернаторы, однако новая система неизбежно усилила контроль и опеку со стороны Кремля, соответственно урезав региональный плюрализм. Было бы чересчур большой смелостью предположить, что в результате повысится качество местной практики управления. Опросы показали, что избиратели дорожили возможностью выбирать местных лидеров, даже если во многих случаях их деятельность при исполнении должностных обязанностей оказывалась подпорченной сбоем и коррупцией. В своем ежегодном послании на 2006 г. президент назвал “усовершенствованием” политической системы новый закон, представляющий партии, получившей большинство голосов на региональных выборах, право участвовать в процессе отбора регионального губернатора. С точки зрения большинства избирателей, это довольно далеко от реального права голосовать за или против кандидата.

### *Охрана правопорядка и преступность*

Примечательно, как слабо обеспечивается соблюдение закона в стране со столь многочисленной массой людей, занятых во множестве служб защиты правопорядка, — Федеральной службе безопасности, министерстве внутренних дел, таможене, охране границ, налоговой полиции, железнодорожных войсках, службе контроля дорожного движения и различных управленческих милициях. Отчасти это происходит потому, что на уровне улицы взятничничество вошло в кровь, а отчасти потому, что закоренелые преступники берут верх (или действуют в сговоре с сотрудниками правоохранительных органов). Власти не удалось обуздать организованную преступность. В мае 2006 г. тогдашний генеральный прокурор Владимир Устинов сообщил, что по его оценке в России действуют более 400 больших организованных преступных групп, в которые вовлечено около десяти тысяч человек. Он назвал это угрозой нации.

Попадаемые властями примеры непоследовательности подпрыгивают соблюдение правопорядка и законов. Закон применяется избирательно, особенно в верхних слоях общества; носители власти в центре и на местах считают себя выше закона (следуя традиции графа Бенкендорфа, шефа жандармерии при царе Николае I, говорившего, что законы пишутся для подчиненных, а не для начальства). Избирательные действия генеральной прокуратуры не были ограничены напугавшими делами Ходорковского, Лусинского и Касьянова; они стали обычной практикой. Примечательно, как мало дел о коррупции было заведено на должностных лиц нынешней администрации (обвинения были предъявлены двух бывшим министрам правительства Ельцина). В коммерческой сфере налоговые законы выборочно применялись для наказания отдельных компаний и индивидумов или для давления на них, а государственные либо поддерживаемые государством компании успешно добивались таких судебных решений против своих конкурентов, кото-

рые бросают вызов логике (либо противоречат многочисленным решениям, вынесенным иностранными судами).

### *Средства массовой информации*

Те, кто приравнивает сегоднешнюю Россию к Советскому Союзу, быют далеко мимо цели. Россиянин, ищущий информацию, имеет доступ к обширному набору источников (если он может читать на иностранных языках, ему доступны даже все источники, имеющиеся в зоне Трехсторонней комиссии). Российское правительство — в отличие от китайского — не налагает ограничений на Интернет, к которому, по имеющейся оценке, обращается сейчас 20 процентов населения (хотя в официальных кругах были кое-какие дискуссии о возможных ограничениях). Иностранные телевидение и радио вещают на Россию, работают на кабельных каналах и в некоторых случаях ретранслируются местными станциями. Существует обширный выбор российских журналов, газет, каналов радио и телевидения. Они предоставляют возможности для выражения самых разнообразных точек зрения (от крайне левых до крайне правых), в том числе для свободной критики властей.

Не существует, таким образом, проблемы с получением информации и даже со степенью свободы выражения мнений. Проблема в том, что самые важные средства ее распространения, особенно телевизионные каналы, контролируются Кремлем, по указаниям которого определяется содержание новостных программ, решается, кого пускать и кого не пускать в передачах, строго ограничиваются и приспособливаются к интересам властей политические дебаты. Не получают прямых приказов работники средств массовой информации освоили практику самоцензуры. Это явное изменение ситуации сравнительно с тем, что было пять лет назад. Редактор *Известий* Раф Шакиров был уволен за публикацию фотографий, представивших картину бесланской бойни, разговоры о которой власти стремились приглушить. Последствия *Известия* были проданы Газпрому.

Самые известные независимые тележурналисты один за другим исчезли с экранов: Евгений Киселев, Савик Шустер, Леонид Парфёнов, Ольга Романова. Романова была снята с эфира РЕН-ТВ в ноябре 2005 г. после телепередачи о трагическом дорожном происшествии с участием сына министра обороны. Михаил Горбачев назвал ее увольнение сигналом, известившим об утрате нами последней телевизионной станции, сохранившей толику независимости и объективности. Позднее РЕН-ТВ была продана промышленным группам, пользующимся расположением Кремля (и имеющим основные интересы в производстве стали и добыче нефти, отнюдь не в телевидении).

### *Гражданское общество*

Недавно были приняты две меры с целью поставить гражданское общество под опеку официальных властей. Кремль учредил Общественную палату, которая, собираясь на два заседания в году, располагает лишь правом давать рекомендации правительству и Думе. Ее 126 членов не избираются, а назначаются, притом что президент назначает первых 42, которые затем подбирают остальных. В силу этого палата не является ни представительной, ни независимой и представляет собой некий беззубый орган — скорее декорацию, чем демократическое учреждение. Во-вторых, в начале 2006 г. были приняты новые законы, призванные ужесточить оставшиеся от эры Ельцина правила регистрации и финансирования неправительственных организаций. Наиболее спорные положения законопроекта, которые могли бы перекрыть неправительственным организациям путь к получению средств из-за рубежа, были опущены, и в окончательном виде закон оказался сопоставимым с законами, действующими в таких странах, как Франция, Финляндия и Израиль. Основания для беспокойства дают не столько требования самого закона, сколько мотивы его принятия и способы, какими он будет применяться. Как с похвальной открытостью говорит по этому поводу один из российских министров, “в России дьявол прячется в практике исполнения”. Закон, по-видимому, стал следствием нервозности, которую вызвали в

Кремле *революция роз* в Грузии и *оранжевая* на Украине, где неправительственные организации содействовали организации общественных протестов, а также результатом давления со стороны ФСБ, преемника КГБ. В мае 2005 г. руководитель ФСБ генерал Патрушев заявил в Думе — без сколько-нибудь правдоподобных подтверждений, что иностранные секретные службы используют неправительственные организации для сбора информации: мол, несовершенство законодательства и недостаток эффективных механизмов государственного контроля создают питательную почву для деятельности разведок под видом благотворительности. Через несколько месяцев (в январе) с подобным же заявлением выступил спикер Думы Грызлов. Неправительственные организации опасаются, что, как это уже произошло в случае с законами о партиях и религиозных организациях, новый закон будет использоваться для отказа в регистрации тем, к кому власть относится неодобрительно, и есть ряд признаков, говорящих о том, что именно так уже и происходит.

#### *Экономическая политика*

В 2007 г. российская экономика представляет собой смешанную картину. Внешне перед нами страна с бодропатающей вперед экономикой и вкляшащая радости богатства, но благодаря здоровому экономическому управлению — иначе, чем во время недолговечного и неустойчивого бума середины 1990-х, который оборачився затем в крах в августе 1998 г. У России сейчас есть сила и упорство, есть запас прочности на случай каких-либо ударов — все то, чего не было тогда.

Главные показатели впечатляют\*. Россия переживает девятый год “уверенного экономического роста” (по

\* *Russian Economic Report #12* (Moscow. World Bank. Moscow Office, April 2006); “Russian Federation: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion,” Country Report no. 05/377 (Washington, D.C.: International Monetary Fund, October 2005); *Economic Outlook No. 79* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), May 2006); *Economic Survey—Russian Federation 2004* (Paris: OECD, 2004).

оценке МВФ). Прирост ВВП, составивший в 2003 г. 7,3 процента и 7,2 в 2004 г., слегка замедлился — до 6,4 в 2005 и 6,2 процента в 2006 г. Валовой внутренний продукт приближается к триллиону долларов (981 миллиард в 2006 г.) По размерам экономики Россия занимает сейчас 10-е место в мире, 6-е в Европе и 2-е (после Китая) в группе развивающихся рыночных стран. Согласно существующим прогнозам, через два года Россия может войти в ведущую восьмерку стран мира. По покупательной способности ВВП на душу населения сейчас оценивается в 10 000 долларов и может достичь 12 000 долларов к 2008 г. Валютные резервы поднялись с нижней точки 1999 г., когда они составляли всего-навсего 8,5 миллиарда долларов, и превысили 300 миллиардов в конце 2006 г. Пять лет назад российские политики добивались от Запада списания долгов, унаследованных от Советского Союза, и предупреждали, что в 2003 г. выплата долга подорвет Россию. Теперь советский долг выплачен, и отношение государственного долга к ВВП находится на завидном уровне, не достигая и 10 процентов.

Конечно, самая большая заслуга в достижении этих результатов принадлежит высоким ценам на нефть и газ. Однако российскому правительству (и центральному банку) тоже надо воздать должное — за поддержание макроэкономической дисциплины. Расходы федерального правительства удерживались в установленных рамках и федеральный бюджет сводился с профицитом в течение шести лет подряд (в 2005 г. профицит составил 7,5 процента ВВП). Тем временем Стабилизационный фонд использовался для сохранения и нейтрализации шальных доходов от рекордных цен на нефть. Власти таким образом продолжали давить на инфляцию, добиваясь ее снижения в неблагоприятных для этого условиях. В 2005 г. инфляция составляла 10,9 процента (против 11,7 в 2004); для 2006 г. правительство наметило 9 процентов с дальнейшим снижением до 6 процентов в 2008.

В частном бизнесе, как и в государственных секторах экономики, дела никогда прежде не обстояли так хорошо, как сейчас, и бизнесмены, русские и иностранцы,

никогда не были настроены так оптимистично. Россия оказалась одним из наиболее успешно работающих и быстро растущих среди всех развивающихся рынков. Российские компании образовали очередь на первичное размещение своих акций. По итогам этой операции в Лондоне российские компании собрали в 2005 г. почти 5 миллиардов долларов и могут, согласно имеющимся на сегодня оценкам, получить до 20 миллиардов в 2006.

Требования рынков капитала толкают крупные компании к постепенному повышению стандартов управления (хотя для некоторых накопленные богатства стали в этом отношении тормозом). В ежегодном обзоре *Transparencу and Disclosure Survey Стандарт энд Пуре* рейтинг прозрачности крупнейших российских компаний поднялся с 34 процентов в 2002 г. до 50 в 2005. Опираясь на свою окрестную базу внутри страны, российские группы развернули экспансию за границей, стали покупать акции и компании в Соединенных Штатах, странах ЕС, в Австралии и Африке, как и в СНГ.

Внутренний рынок чрезвычайно подвижен, особенно в секторе розницы, где ежегодный рост достигает 10 или даже более процентов. Продажи иностранных автомобилей увеличились в первой половине 2005 г. более чем на 50 процентов. Население России, составляющее около 143 миллионов человек, обладает 110 миллионами соотовых телефонов.

Снижение инфляции останется трудновыполнимой задачей. Чрезвычайно важно будет поддерживать финансовую дисциплину, если властям придется усмирять инфляцию, одновременно сдерживая скорость повышения обменного курса рубля. В этой связи следует приветствовать недавнее решение отложить до 2009 г. вопрос о большом снижении косвенных налогов. Однако много еще остается сделать для укрепления законодательной основы управления Стабилизационным фондом и для защиты не только бюджета, но и экономики в целом от колебаний цен на сырьевые товары.

*Economic Outlook No. 79* ОЕСД, Май 2006

Огличная работа российской экономики позволила обратить вспять отток капитала. В 2006 г. впервые в постсоветской истории счет движения капитала достиг почти 42 миллиардов долларов (против чистого оттока 8 миллиардов долларов в 2004 г., ежегодных 20 миллиардов в целом за десятилетие и гораздо более высоких показателей в 1990-х). Существенно приросли в 2005 г. прямые иностранные инвестиции — на 34 процента по сравнению с 2004 г. По размерам прямых вложений иностранного капитала Россия в 2005 г. занимала четвертое место среди всех стран с развивающимися рынками и уступала только Китаю, Гонконгу и Мексике. (В расчете на душу населения Россия привлекла прямых иностранных инвестиций вдвое больше, чем Китай.) В 2006 г. прямые иностранные инвестиции удвоились по сравнению с 2005, составив 28,4 миллиарда долларов.

Деловой бум не только продвинул 33 россиян в публикуемый журналом *Форбс* список миллиардеров и не только позволил более чем ста тысячам россиян влиться в ряды миллионеров (в обоих случаях в долларовом измерении), но имел и более широкие, благотворные для страны последствия. Хотя разрыв в доходах между самыми богатыми и самыми бедными утройкающе велик и создает потенциалный источник серьезной социальной напряженности, Россия не только обзавелась ощутимо выросшим средним классом, но и добилась некоторых успехов в наступлении на бедность. В худшей точке 1990-х значительная часть населения жила, как считалось, ниже черты бедности. По сегодняшней оценке, доля таких бедняков близка к 15 процентам.

Директоров тревожит то, что с поступлением обильных нефтяных доходов воцарилась самоуспокоенность, и ключевые структурные преобразования по существу остановлены. Наблюдая наиболее ослабление притока инвестиций и замедление экономического роста даже в условиях стремительного повышения цен на нефть, они восприняли это как признак, указывающий, что в среднесрочном измерении

высокий рост, может быть, трудно выдерживать без более решительных усилий, направленных на ускорение реформ. В этом отношении приоритет следует отдавать реформам, которые могли бы создавать более благоприятный инвестиционный климат, подпитывать новые частные предприятия и содействовать диверсификации экономики, особенно реформам в сфере гражданской службы и государственного управления. Директора отметили, что дело ЮКОСа вызвало беспокойство по поводу вмешательства и самоуправления со стороны государства, его регулирующих и правоохранительных органов. Они приветствовали попытки высоких должностных лиц успокоить инвесторов, но отметили, что беспокойство в этом отношении, вероятно, будет сохраняться во все время продвижения реформами.

Excerpt from OECD Economic Survey  
of the Russian Federation, 2006

По любым меркам работа российской экономики после 1998 г. представляет собой впечатляющий поворот. Тем не менее, если деловые круги настроены в краткосрочной перспективе играть на повышение, то экономисты-аналитики и наиболее осведомленные люди среди тех, кто делает политику, все более тревожатся по поводу того, что отказ после 2003 г. от проведенной структурных реформ в сочетании с отрицательными последствиями зависимости от экспорта энергоносителей и других сырьевых материалов ведут к стагнации и трудностям в среднесрочной перспективе. Ожидается, что годовой прирост ВВП существенно опустится со среднего уровня в 6,7 процента, который держится с 2000 г. Некоторые аналитики предрекают, что прирост упадет до 5,5 процента в 2007 и примерно до 5 процентов в 2008 г. (это приблизительно соответствует самым низким показателям в прогностических сценариях министерства экономического развития и торговли). В середине 2006 г. министр Грэф заявил, что без принятия решительных мер, без диверсификации траектория развития экономики пойдет по инерционному пути и рост замедлится до 5 процентов в 2009 г. и потом будет еще меньше.

При этом что ведущие игроки на экономическом поле признают настоятельную необходимость продолжения реформ, желание провдодить их гасится богатством, которое влияют в страну высокие нефтяные цены и которое питает самоуспокоенность, алчность и конформизм.

В апреле 2005 г. Герман Грэф предупреджал, что нет никакого кризиса идей, но есть кризис управления. Предстоящие реформы не будут, мол, ни легкими, ни популярными. Любая реформа болезненна. Годом позже президент Российского союза промышленников и предпринимателей Александр Шохин говорил о долгосрочном риске деиндустриализации России, если сохранится нынешний подход к делу. Совет директоров МВФ официально выразил обеспокоенность тем, что “воцарилась самоуспокоенность и ключевые структурные преобразования по существу остановлены”. ОЭСР высказала подобное же мнение в своем *Экономическом обзоре*, посвященном Российской Федерации, а недавно отметила “порожденное политикой ухудшение инвестиционного климата в то самое время, когда падение производительности уже начало сказываться на конечных результатах”\*. Рассмотрим перспективы для бизнеса. Европейский круглый стол промышленников (представляющий руководителей 45 крупнейших в ЕС компаний) заключил, что сохранение обстановки ненадежности для собственных и иностранных предпринимателей будет означать развитие России по-прежнему на уровне ниже ее потенциала с вытекающими отсюда серьезными отрицательными последствиями.

Хотя в России сохраняются относительно высокие темпы роста, главные факторы, на которые он опирается, имеют преходящий характер. Конкурентные преимущества, которыми пользовались российские производители после финансового кризиса 1998 г., сейчас в основном исчезли. Более того, у российской промышленности, похоже, не остается возможностей продолжать увеличение производства за счет большего использования мощностей и без существенных

\* Economic Outlook, No. 79

дополнительных капиталовложений. Наконец, воздействие на экономику растущих сырьевых цен неизбежно ослабнет, даже если нефтяные цены останутся высокими, поскольку экономика приспособится к новым условиям торговли. Поэтому главный экономический вызов, брошенный Россией этому главному экономический вызов, брошенный Российской Федерации, состоит в том, что она должна создать условия, необходимые для поддержания долгосрочного экономического роста, причем темпами, которые обеспечат бы относительно скорую конвергенцию с экономической переломной стран ОЭСР... Для этого России необходимо продвигать вперед структурные реформы, нацеленные на увеличение производственного потенциала, при сохранении здорового макроэкономического управления, дабы обеспечить такое положение, при котором колебания в условиях торговли не могли бы существенно нарушить равновесие внутреннего спроса и предложения.

European Round Table of Industrialists, May 2006

Совершенно очевидно, что беспokoйство, настойчиво выражаемое столь авторитетными людьми в условиях на глазах растущего богатства, возникает не по поводу текущего благополучия России или ее близких перспектив. Никто не предрекает нового краха в духе 1998 г. Состояние здоровья России намного лучше, чем десятилетие назад. Беспokoйство касается более отдаленного будущего. Тревожит то, что не видно больше эффективных действий, направленных на преодоление огромных структурных слабостей и решение социально-экономических проблем, прикрываемых внешним блеском обретенных Россией богатств.

После финансового кризиса 1998 г. Россия прожила пять благополучных лет здорового экономического роста. Однако сохраняются сомнения в способности России поддерживать высокий рост в более долговременной перспективе, особенно ввиду ее глубокой зависимости от ориентированных на экспорт отраслей добывающей промышленности, прежде всего нефти. Существуют опасения, связываемые с таким зависимым от добычи сырьевых ресурсов развитием, в том числе уязвимость перед внешними потрясениями, риск

“подхватить голландскую болезнь” и институциональные патологии, часто относимые на счет завышенных расчетов на поступление природных ресурсов. Поэтому в грядущие годы России предстоит отвечать на двойки вызов. Во-первых, учитывать, что перспективы роста по-прежнему будут сильно зависеть от топливно-сырьевых секторов, власти должны проводить политику, которая обеспечит дальнейшее развитие этих секторов, но одновременно принимать меры для смягчения рисков, связанных с зависимым от ресурсов ростом. Во-вторых, с целью обогатить в длительной перспективе диверсификацию российской экономики и таким образом уменьшить ее зависимость от ресурсодобывающих отраслей, властям следует проводить структурные реформы, разрабатываемые специально для создания среды, которая способствовала бы инвестированию капитала в нессырьевые сектора.

*Economic Survey — Russian Federation 2004, OECD*

Как отметили участники круглого стола европейских промышленников, “Россия имеет беспримерную возможность укрепить свое положение глобальной энергетической установкой для мировой экономики”. Чтобы использовать эту возможность, России следует ответить своей политикой на три больших вызова: она должна создать благоприятные условия для развития современной экономики, максимизировать свои сравнительные преимущества в энергетике и разрабатке природных ресурсов и обратиться к решению своих застарелых социально-экономических проблем.

### *Иные сценарии возможны*

Если не воспользоваться имеющимися сейчас возможностями, Россия в своем дальнейшем развитии вполне может свернуть на иные пути. С точки зрения Европейского союза, худший выбор для России — не делать ничего. Сохранение ненадежных условий для своих и иностранных предпринимателей означало бы, что Россия по-прежнему не использует свой потенциал. В таких условиях инвестиции, занятость, рост экономики и создаваемое богатство останутся на уровне ниже того, каким он мог бы быть. В числе последствий

могут оказаться продолжающиеся сокращение численности трудоспособного населения, продолжительность жизни и утечка из России высококвалифицированных ученых и инженеров — и все это станет помехой для реализации потенциала России как мирового экономического двигателя. Россия, конечно же, заслуживает больше.

European Round Table of Industrialists  
*Seizing the Opportunity*, May 2006

### **Первый вызов: создание конкурентной, диверсифицированной экономики**

Положительное saldo текущих торгового и платежного балансов России скрывает две ее слабости — сверхзависимость от нефти и газа и неустойчивость внутреннего производства.

В феврале 2007 г., обращаясь к представителям Российского союза предпринимателей и промышленников, президент Путин выразил озабоченность тем, что зависимость России от доходов от экспорта сырья продолжает расти — с 80 процентов в 2000 до 85 в 2006 г. Он высказал мнение, что эта тенденция должна беспокоить деловое сообщество также, как она беспокоит государство. Упор на сырье увеличивает зависимость российской промышленности от международных рынков, от колебаний мировых цен. И Россия уже не раз испытывала на себе, насколько разрушительными, а порой и опустошительными могут быть для национальной экономики последствия этой ее зависимости. Для нефти и газа составляет сейчас почти две трети всех поступлений от экспорта, достигнув в 2006 г. 63,3 процента (против 51—55 процентов в 2002—2004 гг.).

Благодаря очень высоким ценам, экспорт в стоимостном выражении быстро возрастает, но рост его физического объема замедлился — опустился с 11,9 в 2004 г. до 5,6 процента в 2005. Помимо нефти и газа, важные статьи экспорта — металлы, полезные ископаемые и древесина. Единственный вид поступающих на экспорт готовых изделий с высоким уровнем добавленной стоимости — это продукция оборонной промышленности. Экспорт вооруже-

4. От реформ к управлению — 2003—2007 гг.

ний составил в 2005 г. 6,1 миллиарда долларов и по прогнозу превысит 7 миллиардов в 2007. Короче говоря, российский экспорт все еще привязан к традиционно сильным сторонам советской экономики и открыт для воздействия узкой гаммы спроса, в основном на сырьевые товары.

Казалось бы, мы в целом справляемся с этой задачей, и за последние три года среднегодовой экономический рост как раз составил около семи процентов. Однако хотел бы подчеркнуть, что если мы не устраним некоторые проблемы, если мы не улучшим основные макроэкономические показатели и не обеспечим должного уровня экономической свободы, если не создадим равные условия конкуренции и не укрепим право собственности, то поставленные в сфере экономики задачи вряд ли удастся решить в заявленные сроки.

Президент В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию*, 10 мая 2006 г.

Внутренний рынок России изменился, но он поражен “голландской болезнью” и ведет конкурентную борьбу с высококачественными импортными изделиями, которые несет с собой в страну поток нефтепродуктов и которых недостаточно требует растущий спрос потребителей. В 2005 г. импорт (главным образом промышленных изделий) вырос на 25 процентов в 2005 и на 30 в 2006 г., тогда как рост промышленного производства замедлился и годовой темп его снизился до 4 процентов против 8,3 процента в 2004 году. Упал темп роста и в важном секторе добычи минеральных ресурсов — 1,3 процента в 2005 г. против 6,8 процента в 2004. Произошло заметное замедление в производстве товаров, конкурирующих с иностранными изделиями (например, в машиностроении темп роста, превысив в 2004 г. 20 процентов, упал на 0,1 процента в 2005), притом что рост ВВП все более и более обеспечивается за счет увеличения внутреннего потребления товаров и услуг, таких как продукты питания и напитки\*. В противоположность это-

\* For further details, see Russian Economic Report #12 (Moscow: World Bank, Moscow Office, April 2000).

му развитие гражданских компаний с наукоемким производством, основанном на знаниях и опирающемся на традиционно сильные позиции России в науке и технологиях, как и вообще малых и средних предприятий, было слабым. В недавнем докладе Мирового банка при оценке способности страны к производительному вложению капиталата в научные исследования Россия поставлена лишь на 11-е место среди 25 стран Восточной Европы и Средней Азии, даже притом что у России самая высокая в этом регионе доля исследователей в работающем населении. Как заметили аналитики ОЭСР, “инновационный потенциал России значителен, но ее инновационная работа по-прежнему разочаровывает”.

“Огланнскаякая болельнь” услужляет недостаточную конкурентоспособность России, но не это — фундаментальная проблема. Для развития экономики требуется среда, поощряющая предпринимчивость и способная привлечь гораздо больший объем капиталовложений. Недостаток инвестиций (в инфраструктуру, оборудование и подготовку персонала) обнаруживается в нехватке установочных мощностей, ограниченность которых все более оказывается помехой развитию. Мировой банк замечает, что “в 2005 г. вложения в основной капитал оценивались лишь в 18 процентов ВВП, тогда как страны с устойчиво быстрым ростом экономики обычно имели норму связанных инвестиций, равную 25 процентам или выше”. Крулльй стол европейских промышленников предложил список мер, которые способны создать необходимый климат (этот список напоминает выводы из исследований многих экспертов внутри России и за ее пределами):

- Модернизация транспортной сети;
- Реформа систем здравоохранения и социального обеспечения;
- Модернизация системы школьного и университетского образования;
- Повышение профессионального уровня государственных служащих;
- Реструктурирование российских компаний в целях повышения их эффективности;

- Отслеживание и учет успехов антимонопольного регулирования и контроля над слиянием компаний;
  - Упрощенная, прозрачная и предсказуемая налоговая система, строгое соблюдение прав собственности и независимая судебная система, четко следующая нормам закона;
  - Более глубокая интеграция в мировую экономику, вступление в ВТО;
  - Расширение базы деятельности коммерчески здоровых малых и средних компаний в юридически надежно регулируемой среде;
  - Меньшая терпимость к коррупции на всех уровнях\*.
- Огорчительно то, что, следя много существующих шагов в этих направлениях, Россия либо остановилась, либо повернула вспять. Государственная бюрократия ввиду ее приверженности запретам и проволоккам, коррупционности, непрозрачности и неэффективности является главным тормозом и препятствием для деловой активности, а также источником страха для иностранных инвесторов. Реформа бюрократии ушла из повестки дня. Некоторые усовершенствования были внесены в системы регулирования, налогообложения и судопроизводства, но все делалось сумбурно, непоследовательно, и эти системы не стали действовать в режиме прозрачности и непредвзятости. Игровая площадка для бизнеса осталась отнюдь не выровненной, и это создает препятствия как для малого российского бизнеса, так и для иностранных инвесторов. Дата вступления в ВТО переносилась столь часто, что стала напоминать исчезающую в тумане горушку вершину, хотя есть, кажется, реальная возможность, что в течение 2008 г. в ВТО Россия вступит.

---

Один из наиболее серьезных барьеров на пути увеличения инвестиций — коррупция. При опросах почти 90 процентов респондентов говорят, что уменьшение коррупции на всех уровнях — это первоочередная мера, которую следуют

\* *Seizing the Opportunity: Taking the EU-Russian Relationship to the Next Level* (Brussels: European Round Table of Industrialists, May 2006).



ет принять властям для улучшения инвестиционной среды. Семь из десяти инвесторов соглашались, что “решения многих российских судов в коммерческих спорах в очень существенной мере определяются финансовым, политическим и иным непропорциональным влиянием”. Почти две трети нынешних инвесторов заявляют, что их компании подвержены воздействию коррупции, тогда как треть ни о каком подобном явлении не упоминает.

From survey of 155 foreign investors conducted  
by PwN Company for Foreign Investment Advisory Council,  
Moscow

Самым очевидным поворотом вспять стало возросшее прямое вмешательство государства в бизнес, которое ослабляет частный сектор, подрывает предпринимательство и конкурентоспособность. Как отмечает Аркадий Дворкович, начальник экспертного управления Президента России, “необоснованное вмешательство государственных органов в деятельность компаний и взаимоотношения между ними является главной причиной слабости конкурентной среды. Такое вмешательство “облегчается” сохранением высоких административных барьеров, когда деятельность компаний, реализация их инвестиционных планов ставится в зависимость от позиции конкретных чиновников, зачастую неформально связанных с конкурентами. Сходные проблемы возникают и в рамках процедур закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд. Коррупция наносит серьезный вред и инвестиционному климату, и социальным отношениям в целом”\*. Это вмешательство государственных органов и правительственных чиновников принимает разные формы — от давления на одних компаний до предпочтения, оказываемого другим, и вплоть до принудительной скупки предприятий. Государственную власть использовали, или прозили использовать, для захвата собственности ряда компаний или установления контроля над ними. Это началось в энергетическом

4. От реформ к управлению — 2003—2007 гг.

секторе (о чем речь у нас пойдет ниже), но распространилось не только на другие добывающие отрасли, но и на финансы, автомобилестроение, авиаперевозки, авиакосмическую промышленность, машиностроение, металлургию. С 2003 г. доля государства в промышленности, производстве и занятости возросла за счет частного сектора с менее 30 до более 40 процентов (только в 2005 г. произошло 5-процентное перемещение активов от частных владельцев к государству); Андерс Аслунд из Международного института экономики описывает этот процесс как “перенационализацию... за которой стоят интересы государственных чиновников, стремящихся увеличить свою власть и богатство”\*. Это перенационализация, пролиktованная идеологией или эконо- номической политикой. Российские творцы политики хорошо знают, например, что конкурентный газовый рынок и реструктурированный, приватизированный Газпром обеспечили бы намного более высокую эффективность работы и больше доходов стране, чем существующая ныне государственная монополия. Но это вопрос сохранения контроля над активами в руках группы, стоящей сейчас у власти. Профессор Евгений Ясин говорил о “высших эшелонах бюрократии”, пытающихся “вернуть часть влияния, которое ранее они вынуждены были разделить с бизнесом”. Еще один из наших российских собеседников высказался прямо: это было “перераспределение собственности, передача ее от одной группы другой под ширмой восстановления государственного контроля”. Как ни описываяй этот процесс, а большая часть российской промышленности подала теперь под прямой контроль кремлевских или правительственных чиновников, часто, несмотря на очевидные конфликты интересов, соединяющих свои официальные обязанности с руководящими постами или членством в правлениях компаний. Неэффективные компании получили поддержку за счет более эффективных и будут черпать средства из государственного кошелька. Требованиями свободного рынка были отодвинуты в сторону.

\* Аркадий Дворкович. Российская экономика сегодня и завтра. — Экономическая политика. — М., 2006, №1. — С. 155.

\* Anders Aslund, “The Folly of Renationalisation”, Moscow Times, May 23, 2006.

Аналитики ОЭСР отмечают: “Общее расширение государственной собственности следует рассматривать как отступление. Биография российского государства как собственника промышленных и финансовых компаний выглядит неважно. Корпоративное управление находится в государственной собственности компаний отливается сомнительным качеством, и государственное вмешательство в деятельность таких компаний часто мешает развитию как их самих, так и рынков, на которых они оперируют. Расширение государственной собственности в важных секторах будет, по всей вероятности, способствовать усиленной погоне за рентой, падению эффективности и замедлению роста”.

### **Потенциал сравнительных преимуществ России в энергетике и природных ресурсах**

Энергетика ставит Россию в завидное положение: на ее долю приходится 27 процентов мировых подтвержденных запасов газа и 6 процентов нефти (Россия занимает второе место в мире по добыче нефти, первое среди стран, не входящих в Организацию стран-экспортеров нефти — ОПЕК, а также обладает большим потенциалом нефтеразведки на суше и прибрежных шельфах); у нее огромные залежи угля и серые залежи возможности для производства электроэнергии на гидро- и атомных электростанциях. Важность создания условий для максимальной эффективности использования этого актива самоочевидна. Угольная промышленность была приватизирована в 1990-х и стала относительно эффективной. Ядерная энергетика, как во многих странах, остается в руках государства и может быть расширена, чтобы высвободить больше газа для экспорта.

Необходимо создать условия для ускоренного технологического обновления энергетической отрасли. Надо развивать современные перерабатывающие производства и транспортные мощности, осваивать новые, перспективные рынки. И при этом — необходимо полностью обеспечивать как потребности внутреннего развития, так и исполнять

обязательства перед нашими традиционными партнерами... Кроме того, следует кардинально повысить эффективность потребления энергии.

Президент В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию*, 10 мая 2006 г.

Ключевые вопросы касаются будущего газовой и нефтяной отраслей, точнее, будет ли преобладание государственной собственности и сохранение монополий наилучшим образом отвечать потребностям России в проведении изыскательских работ, внедрении передовых технологий, привлечении больших инвестиций ради наращивания производства, лучшего распределения, большей заботы о сохранении окружающей среды и, не в последнюю очередь, для максимальной выгоды от экспортной выручки, арендных и налоговых платежей. Государственная собственность не обязательно служит гарантией контроля общества над жизненно важным стратегическим национальным ресурсом: в России, как и в других странах, государство осуществляет строгий контроль над промышленностью через законодательство, регулирование, лицензирование и налогообложение. Государственная собственность — легитимная модель, используемая с разной степенью эффективности во многих странах; но для России вопрос состоит в том, сможет ли существовать ныне смещение государственного и частного, национального и многонационального участия богатая на благо страны — теперь и в будущем.

### **Второй вызов: максимизация потенциала энергетического сектора**

Энергетическая стратегия России изменилась при нынешнем правительстве. Когда президент Путин занял свой пост, были разработаны планы реструктурирования Газпрома и 90 процентов нефти добывалось независимыми частными компаниями. Несколько многонациональных компаний — в частности, БиПи в совместном предприятии БиПи-ТНК, Шелл, Эксон, Конко-Филлипс, Тоталь, Норск Гидро, БАСФ и Эон — произвели свои

капиталовложения в партнерстве с российскими государственными и частными операторами. Частный сектор преуспел в освоении новых ресурсных источников (например, в проекте *Сахалин-1*, предусматривающем строительство первого в России терминала для экспорта сжиженного газа) и в увеличении объемов производства за счет новых капиталовложений, лучшего управления и внедрения современных технологий: в период между 2001 и 2004 г. лучшие частные компании увеличили выпуск продукции более чем на 90 процентов; у компаний, контролируемых государством, прирост был менее 20 процентов.

Особое беспокойство вызывает проявляемая принадежащим государству ОАО *Газпром* ненасытность в скупке активов, часто за счет пренебрежения заботой о своем основном бизнесе. В то же время отсутствие каких-либо значительных подвижек в реструктурике газовой промышленности в целом сдерживает рост других производств, не говоря уже о растущей тревоге по поводу устойчивости поставок газа из России.

ОЕСД. *Economic Survey of the Russian Federation 2006*

Несмотря на это, политика повернулась к расширению государственного сектора. План создания в России конкурентного рынка газа и реорганизации Газпрома на коммерческих началах был в 2003 г. положен на полку явно по политическим соображениям. Президент Путин отозвался о Газпроме как о мощном рычаге политического и экономического влияния на остальную часть мира. С тех пор Газпром обзавелся также дочерней нефтяной компанией, приобретающей поправшую под принудительную распродажу Сибнефть (владелец которой двумя годами ранее согласился на слияние с ЮКОСом).

В 2005 г. Газпром выступил с предложением поглотить государственную нефтяную компанию Роснефть. Это намерение было блокировано после острой схватки внутри Кремля (оба, председатель совета директоров Газпрома Дмитрий Медведев и председатель совета директоров

Роснефти Игорь Сечин, входили в число самых высокопоставленных помощников президента). Роснефть, однако, стала главным выгодополучателем от расчленения ЮКОСа Ходорковского, завладев — при в высшей степени сомнительных обстоятельствах — нефтяным месторождением Юганскнефтегаз. Сейчас на него приходится 70 процентов производства Роснефти; доля Роснефти в общероссийской нефтедобыче поднялась с прежних 5 до 16 процентов.

Роснефть объявила о намерении к 2010 г. стать ведущим нефтедобытчиком России (по-видимому, скорее за счет новых обеспечиваемых государством приобретений, чем на основе своего органического развития) и обойти нынешних лидеров рынка ЛУКОЙЛ и ТНК-ВР. Газпром, который производит 85 процентов газа России и монопольно контролирует экспортные трубопроводы, является самым большим производителем газа в мире. Вслед за отменой правил, ограничивавших круг держателей акций Газпрома, его капитал превысил 260 миллиардов долларов, что вывело его по уровню капитализации на второе, после *Эксона*, место среди энергетических гигантов мира. Размер компании, однако, не равнозначен ее эффективности. И Газпром, и Роснефть имеют большие долги, неважные отчетные данные о капиталовложениях в производство и об объемах выпуска продукции и отлучаются чрезвычайно непрозрачной, идиосинкразической практикой управления. Поэтому для России экономическая целесообразность иметь две очень большие энергетические компании, большинство акционерного капитала которых находится в собственности государства, — вопрос открытый.

Поскольку нынешняя стратегия, по всей видимости, не обеспечивает расширения возможностей для экспорта посредством строительства трубопроводов и портов, возникли сомнения в способности России увеличить до конца текущего десятилетия производство нефти и газа (по оценке Международного энергетического агентства (МЭА), до 2030 г. потребуются вложить чуть меньше триллиона долларов на поддержание этой отрасли российской

энергетики). В 2004 г. министерство экономического развития и торговли предупредило, что рост производства нефти замедлится из года в год и может вовсе остановиться в 2007 г. В 2005 г. добыча нефти увеличилась лишь на 2,5, а в 2006 всего на 2,2 процента — самый маленький прирост с 1999 г. Клод Мандиль, исполнительный директор МЭА, заметил в апреле 2006 г., что ожидания роста в поставках нефти из России оказались чересчур оптимистическими и что страны ОПЕК должны будут восполнить пробел вплоть до 2010 г. Принавава, по-видимому, необходима увеличить инвестиции, президент Путин предложил налоговые стимулы для развития новых месторождений нефти на арктическом шельфе и в Восточной Сибири; это было бы полезно на будущее, но, чтобы такая мера сказала на увеличении производства, неизбежно потребуются время.

Добыча газа также стала проблемой. В следующих главах мы поговорим о значении Газпрома как орудия внешней политики России. С экономической и коммерческой точки зрения ключевые вопросы состоят в том, позволяют ли существующая модель российской газовой промышленности наилучшим для России образом использовать ее сравнительное преимущество глобального поставщика газа, располагавшего самими большими его запасами, и работает ли Газпром как эффективная компания.

Что касается первой части вопроса, то летом 2006 г. стало ясно, что компания усиленно старается добывать и транспортировать газ в количествах, достаточных для покрытия ее обязательств по поставкам внутри страны и за ее пределами, не говоря уже о стремлении воспользоваться ростом мирового спроса и поднимавшимися ценами. Проблемой для клиентов России в Европейском союзе (а это сейчас единственный значительный экспортный рынок) оказалось не то, *захочет* ли Россия удовлетворять растущий спрос ЕС на газ в следующие два-три года (по поводу чего возникли сомнения после отключений поставок Украине и нескольких путающих заявлений российских деятелей и Газпрома), а то, *будет* ли Россия на это *способна*. Из МЭА и от ряда независимых экспер-

тов, российских и иностранных, стало известно, что сама богатая газом страна мира имеет дело с дефицитом его добычи и поставок — поразительное примечание к оценке производственной деятельности Газпрома и его управления.

Газпром отрицал существование дефицита. “Газ мы производим столько, сколько требуется рынку, — сказал заместитель генерального директора Александр Ананков. — Никакой нехватки газа нет и не будет”. В опровержение его слов РАО ЕЭС летом 2006 г. столкнулся с нехваткой газа для своих генерирующих установок и при подготовке к очередной зиме стал переводить некоторые электростанции на другое, более дорогое топливо. Осенью президент Путин попросил правительство провести ряд встреч, чтобы разобратся с проблемой. В октябре, вопреки словам Ананкова, он сказал, что со всей очевидностью обнаруживается, что экономическому росту мешает нехватка энергетических мощностей, с которой уже столкнулась страна. В докладе, подготовленном для ноябрьского заседания правительства, министерство экономического развития и торговли предсказало образование в 2007 г. дефицита газа в объеме 4,2 миллиарда кубометров и сообщило, что по его оценке в 2010 г. он может достичь 27,7 миллиарда кубометров и 46,6 миллиарда в 2015. На взгляд некоторых экспертов, с дефицитом дело обстоит еще более мрачно. Владимир Милов, президент Института энергетической политики и бывший заместитель министра энергетики, высказал мнение, что к 2010 г. дефицит может составить 126 миллиардов кубометров; а в докладе для Брюссельского Центра исследований европейской политики (*Policy Brief 116 of October 2006*) д-р Алан Райли говорит: “Разумно остановиться на выводе, что к 2010 г. дефицит газа составит не 126 миллиардов кубометров, а скорее приблизится к 200 миллиардам”. Исполнительный директор Международного энергетического агентства Клод Мандиль сказал, что, по данным агентства, “в ближайшие годы у Газпрома не хватит газа для поставок даже его нынешним клиентам-потребителям и выполнения существующих контрактов”. Есть несколько причин образо-

вания дефицита. С подъемом экономики его внутреннее потребление росло, тогда как искусственно заниженные внутренние цены (менее четверти экспортной цены) препятствуют его более эффективному использованию. Общее производство газа за последние пять лет увеличилось очень мало. В 2006 г. приrost составил всего 2,3 процента, тогда как потребление на внутреннем рынке выросло более чем на 4 процента. Нынешняя модель отрасли плохо работает во всех звеньях цепи газоснабжения. Что касается производства, то три четверти своей продукции Газпром получает с трех гигантских месторождений, которые все вступили в фазу снижения производительности. Четвертое месторождение — Заполярное — достигнет максимума добычи в 2008 г., после чего его производительность начнет падать. По оценке МЭА, это последний источник относительно дешевого газа в России. Что же до транспортовки, то Газпром управляет 150 000-километровой сетью трубопроводов России. Многие из них, как сообщают, находятся в жалком состоянии, и утечки газа здесь обычное дело, потому что Газпром не вкладывал средств, необходимых для обслуживания и модернизации газовых магистралей.

Между тем свое положение монополиста Газпром использовал для ограничения независимым производителем доступа в газовую сеть. Не имея этого доступа, независимые компании оказались не в состоянии вынести на рынок свои небольшие ресурсы и вынуждены сжигать в факелах получаемый на нефтепромыслах популярный газ, что и расточительно, и разрушительно для окружающей среды. Газпром не сумел также откликнуться на возросший спрос расширением своих экспортных мощностей. Пока он еще не обзавелся оборудованием для экспорта сжиженного природного газа, хотя ряд установок проектировался сейчас в западной части России, и Газпром приобрел значительную долю в компании, занятой под водительство Шелл в сахалинском проекте сжижения газа для экспорта на Дальнем Востоке. При помощи налоговых льгот Газпром проложил под Черным морем в Турцию очень дорогой трубопровод *Голубой поток*, который, как счита-

ют, эксплуатирется на уровне чуть более 30 процентов его мощности, и компания не сумела пока подвести никаких трубопроводов к Китаю, где потенциальный спрос гораздо выше.

На другом конце цепи — в распределении и коммерческих поставках — унаследованная от Советского Союза модель поощряет расточительность. Газ продается для домашнего и промышленного потребления по очень низким ценам, что означает для компании потери и лишает ее всякого стимула к сбережению этого ресурса. Мало считается с тем, что безудержная трата тепла и энергии равнозначна швыряемым в окно евро и долларовам баннотам. Правительство постепенно поднимает тарифы. Быстрый переход поближе к уровню экспортных цен вызвал бы сильнейшее социальное и экономическое потрясение, и осуществить его невозможно, но при этом явно не хватает политики, ориентированной на создание подлинного внутреннего рынка.

Чтобы возполнить нехватку собственной продукции и выполнить свои экспортные обязательства, Газпрому в последнее время понадобились закупки газа в Турции, Казахстане и Узбекистане. Сейчас единственно существующие маршруты экспорта из этих стран пролетают через Россию. Поэтому Газпром имел возможность покупать их газ по низким ценам и продавать его дороже, с прибылью в Западной Европе: поистине мертвая хватка. Планами Газпрома предусматривается увеличение закупок в Средней Азии; но представляется нереалистичным думать, будто там может быстро вырасти добыча.

Другой связанный с этим вопрос касается структуры и качества работы Газпрома как компании. Это очень существенно для российской экономики, Газпром дает почти 10 процентов ВВП. Газпром — лучшее предприятие, на нем трудятся 330 000 человек. Поражительная черта компании — это огромные человеческие и финансовые ресурсы, которые она привлекает к работам, по большей части не дающим прибыли, на непрофильных для нее объектах. В сфере деятельности Газпрома включены банковское дело, средства массовой информации, производство оборудова-

ния для горнодобывающей промышленности, фарфоровый завод, сельскохоззяйственные предприятия (в России это один из самых крупных владельцев сельскохоззяйственных угодий), строительство, футбольная команда и строящийся на Черном море лыжный курорт. Почти 40 процентов служащих Газпрома и 14 миллиардов долларов его активов — вне нефтяного и газового бизнеса. В 2004 г. потери от этой непрофильной деятельности оценивались в 350 миллионов долларов.

По всем коммерческим меркам Газпром управляется исключительно неэффективно. Его доходы от энергетических активов очень низки. Его рыночная стоимость, измеренная газетой *Файнэншл таймс* (14 марта 2006 г.) на основе соотношения продукции с энергетическими запасами, определяется ценой в 1,3 доллара за баррель нефтяного эквивалента против примерно 15 долларов за баррель у главных западных компаний. В течение четырех лет, предшествовавших 2004 г., затраты Газпрома, по словам Владимира Милова, росли вдвое быстрее, чем его прибыли. И компания, которая должна была давать России огромные прибыли, живет за счет налоговых льгот, предоставляемых главным ее акционером — государством. По оценке одного эксперта, налоговые выплаты Газпрома составляют в расчете на баррель нефти одну четверть от среднего уровня налогообложения по всей энергетической промышленности и шестую часть уровня наиболее высокоокупаемых независимых компаний.

Очевидно, что ряд серьезных вопросов не может не вызывать инвестиционная политика Газпрома. По мнению Клода Мандилья, исполнительного директора МЭА, “для достижения производственных и экспортных целей инвестиции в газовом секторе России должны быть приближенно на уровне 11 миллиардов долларов в год”. Однако вместо того, чтобы сосредоточиться на увеличении производства газа и развитии инфраструктуры, Газпром поместил деньги в нефтедобывающую компанию с падающей производительностью (13 миллиардов долларов — Сибнефти), в нефтехимию и энергетику — в ком-

пании, требующие дополнительных капиталовложений, так же как в нерентабельные проекты вроде *Голубого нотка* и убыточные непрофильные объекты. С запозданием Газпром начинает вкладывать средства в освоение новых месторождений на полуострове Ямал. Миллиард долларов намечено вложить там в 2007 г.; но общая стоимость освоения ресурсов в этой арктической зоне оценивается в 45—70 миллиардов (притом что эксплуатация расположенного на шельфе Штокмановского месторождения может быть еще дороже и сопряжена с очень большими техническими сложностями, а никакого опыта работ в таких условиях у Газпрома нет).

Трудно уйти от вывода, что содержание Газпрома в его нынешнем виде обрекает Россию на непомерные издержки. Последнее слово стоит, пожалуй, оставить здесь за министром экономического развития и торговли Германии Грефом, который входит в правление Газпрома и публично возражал против приобретения компании Сибнефть. В январе 2006 г. он заявил, что неэффективность Газпрома очевидна, что нельзя с помощью административных рычагов сделать более эффективной работу такой огромной компании, что необходимо включить рыночные механизмы. В ноябре он заявил, что монополия неспособна сама сделать более эффективной. Мало кто с ним не согласится; но, несмотря на обескураживающий провал Газпрома в обеспечении рынка, у Кремля не видно намерения разрушить монополию.

Необходимо создать условия для ускоренного технологического обновления энергетической отрасли. Надо развивать современные перерабатывающие производства и транспортные мощности, осваивать новые, перспективные рынки. И при этом необходимо полностью обеспечивать как потребности внутреннего развития, так и исполнять обязательства перед нашими традиционными партнерами... Кроме того, следует кардинально повысить эффективность потребления энергии.

Президент В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию*, 10 мая 2006 г.

### Третий вызов: социально-экономические и демографические проблемы

С 2000 г. бедность в России уменьшилась почти вполнину. В большинстве социальных групп уровень жизни людей теперь выше, чем когда-либо прежде, но социальные системы страны не подверглись фундаментальному преобразованию и поэтому основываются на устаревших моделях, которые кое-где близки к краху. Как уже отмечено, это отрицательно сказывается на экономике. Не развитая социальная инфраструктура способствует падению численности населения, что грозит сокращением в серьезную помеху экономическому развитию. Как подчеркнул президент Путин, это один из самых больших вызовов, с которыми сталкивается Россия. При правильном использовании повышется сейчас у России богатства она имеет возможность достойно ответить на этот вызов. Это жизненно важно для модернизации страны, но потребует огромных и последовательных усилий.

Советская система образования дала стране высокий уровень грамотности, обеспечила ей выдающиеся достижения в науке и технике. Но она не дала обществу многих навыков, требуемых современной экономикой. С ростом экономики, становится очевидной ограниченность навыков в таких областях, как управление, информационные технологии и финансы. Образование и система научных исследований финансируются сейчас недостаточно, не полностью обеспечены оборудованием и опираются в своей работе на устаревшие структуры и методы. Старания просвещенного министра образования и науки провести реформы натолкнулись на догматическое сопротивление старых кадров. Образование обозначено как один из четырех приоритетных национальных проектов и на него выделены дополнительные ассигнования. Направление задано ясно, но выполняется не так намеченное с трудом.

Как отмечалось выше, предпринята правительством в 2005 г. попытка осуществить пакет реформ, направлен-

4. От реформ к управлению — 2003—2007 гг.

109

ных на монетизацию социальных льгот и придание им адресного характера, была враждебно принята на улицах. В ходе последовавшего за этим отступления правительства во согласии с на значительные прибавки к государственным пенсиям. Россия осталась с путаной и преобразованной системой пособий и Пенсионным фондом с дефицитом, который, как считается, будет расти. Мировой банк рекомендовал использовать средства Стабилизационного фонда для финансирования Пенсионного фонда и создать резерв для финансирования будущих социальных нужд страны\*.

Факты демографического кризиса России говорят сами за себя. Существенную роль в его развитии играют плохое состояние здоровья населения и низкое качество жизни здравоохранение. Население России, оцениваемое сейчас в 143 миллиона человек, сократилось с 1993 г. на 5 миллионов, уменьшается на 700 тысяч ежегодно и, как ожидается, после 2010 г. будет сокращаться на 1 миллион в год. Демографы предлагают разные прогнозы на более отдаленные сроки. Мировой банк в своем докладе, появившемся в апреле 2006 г., прогнозирует к 2050 г. снижение числа россиян примерно на 17 процентов\*\*; но в его докладе 2005 г. “Умереть раньше срока” (“*Dying Too Young*”) говорилось о более чем 30-процентном сокращении в течение предстоящих 50 лет при сохранении текущих тенденций, то есть ожидалось, что к середине века население России составит приблизительно 100 миллионов человек\*\*\*. Эксперты Центра демографии и экологии человека в Москве назвали похожую цифру с оговоркой, что она предполагает отсутствие крупномасштабной иммиграции. Эксперт Администрации президента Аркадий Дворкович писал в *Экономической политике*, что при со-

\* *Russian Economic Report #12* (Moscow. World Bank, Moscow Office, April 2006).

\*\* *Ibid.*

\*\*\* *Dying Too Young: Addressing Premature Mortality and Ill Health Due to Non Communicable Diseases and Injuries in the Russian Federation* (Washington, D.C.: World Bank, 2005).

хранении нынешних коэффициентов рождаемости и смертности и нулевом росте иммиграции население России сократится с 143,5 миллиона человек в начале 2005 г. до 123 миллионов в начале 2025 г.\*

В Российской Федерации ожидаемая продолжительность жизни женщин (72 года) близка к уровню 1955 г.; мужчины (59 лет) — на три года меньше по сравнению с тем же годом, и теперь она оказывается на том же уровне, что в Эритрее и Папуа—Новой Гвинее. При существующем уровне смертности меньше шести из каждых десяти 15-летних российских мальчиков могут ожидать, что доживут до 60, тогда как рассчитывают на достижение этого возраста могут почти восемь из десяти мальчиков в Бразилии или Турции и девять из десяти в Британии.

Russian Economic Report № 12 World Bank, 2006

Последствия будут особенно серьезными для населения трудоспособного возраста, и сказываться они начнут в следующие несколько лет. В России около 87 миллионов трудоспособных, из которых 67 миллионов числятся работающими. При сохранении нынешних тенденций физически пригодное для труда население уменьшится в течение следующих 20 лет на 18 миллионов человек, но экономический рост при нынешнем темпе в 6—7 процентов уже к 2015 г. предвывает спрос на дополнительную рабочую силу в количестве 7 миллионов человек. Рынок труда уже сейчас становится напряженным в Москве и Санкт-Петербурге, особенно в некоторых секторах.

Два десятилетия назад дети в возрасте от 0 до 14 лет составляли около четверти населения России, а доля тех, кому исполнилось 60 и более, равнялась 14 процентам. Теперь удельный вес возрастной группы от 0 до 14 лет упал до 18 процентов... [К 2025 г.] доля людей в возрасте 60 лет и старше составит более четверти российского населения.

*Dying Too Young, World Bank, 2005*

\* Экономическая политика, март 2006 г.

Более острой, чем в других европейских странах, проблеме сокращения населения в России делает не столько низкая рождаемость, сколько высокий коэффициент смертности. Рождаемость в России низкая, но близка к среднеевропейскому уровню, и она несколько выше, чем в Испании и Италии. Средняя ожидаемая продолжительность жизни в России, однако, составляет только 65 лет против 78 в среднем для ЕС. Большая проблема — смертность среди мужчин, продолжительность жизни которых достигла максимума в начале 1960-х и начале 1980-х (65 лет), но упала до 59 лет.

В докладе “Умереть раньше срока” приводится список причин преждевременной смерти в диапазоне от несчастных случаев до незаразных болезней:

1. Сердечно-сосудистые заболевания (в три раза чаще, чем в Америке);
  2. Рак (много выше среднего показателя по ЕС);
  3. Аварии на дорогах (более 34 тысяч случаев в 2004 г., главным образом среди мужчин основного трудоспособного возраста; самый высокий в Европе показатель смертности на дорогах);
  4. Самоубийство (более 59 тысяч человек);
  5. Отравление (67 тысяч случаев, главным образом от алкоголя);
  6. Убийство (47 тысяч человек, главным образом на почве алкогольного опьянения; один из самых высоких показателей в мире);
  7. Цирроз печени (37 тысяч человек).
- В эту статистику не входят туберкулез и СПИД. Приблизительно 10 тысяч человек в России скончались от СПИДа, но более миллиона, как полагают, являются ВИЧ-инфицированными, эта цифра продолжает расти. Причиной распространения СПИДа в России является прежде всего употребление наркотиков. В 2005 г. было зарегистрировано 340 тысяч наркоманов, но считается, что действительное количество наркоманов в пять-восемь раз больше. Жертвами СПИДа и наркотиков чаще всего являются рабочая молодежь и подрасткы старших возрастов.



В 2006 г. в своем ежегодном послании президент Путин предложил взяться за преодоление демографического кризиса с трех сторон. Это снижение уровня смертности (включая повышение безопасности на дорогах и обузданные производствa и торговли суррогатами спиртных напитков), эффективная иммиграционная политика и программы поддержки семьи с целью повышения рождаемости. Приток иммигрантов может быть не более чем частичным решением и потребовал бы преодолеть много препятствий. Поскольку причиной смерти чаще всего становятся сердечно-сосудистые заболевания и рак, повышение можно было бы опустимо изменить за счет улучшений в области здравоохранения. Система здравоохранения выделена для дополнительного финансирования как один из четырех национальных проектов. Мировой банк полагает, что этот проект сыграет положительную роль, но не устранит структурных недостатков в службе охраны здоровья. Он утверждает, что для борьбы с кризисом здравоохранения и с угрозами со стороны СПИДа и туберкулеза требуются более фундаментальные сдвиги.

### Заключение

Подводя итоги, следует сказать, что в России 2007 г. во многих отношениях жить стало лучше, чем когда-либо прежде. Страна никогда так не преуспевала, ее граждане имеют такую степень личной свободы, какой до 1990-х гг. они не знали никогда, и Россия вносит все более и более весомый вклад в мировую экономику. Всеми этому способствовали высокие цены на нефть и сырьевые товары, но также и политика властей, направленная на укрепление стабильности, поддержание здоровой макроэкономики, а также осуществление ряда важных реформ. Если и в дальнейшем будут приниматься правильные меры (с учетом также острых демографической проблемы), в следующие два десятилетия Россия могла бы стать одной из главных экономических держав мира. Согласно предожению в 2003 г. знаменитому прогнозу фирмы *Gold-*

*ман Сакс\**, ВВП на душу населения России в долларовом выражении может достичь уровня Италии в 2018 г., Франции в 2024, Великобритании в 2027 и Германии в 2028.; а к 2050 г. ВВП на душу населения может стать сопоставимым с этим показателем для стран *Большой шестерки* и с большим отрывом превысит цифры Бразилии, Индии и Китая (других стран группы БРИК).

Перед Россией это открывает блестящие возможности. Но они будут упущены, если общие установки и практическая политика последних четырех лет станут не элементарной переходной стадией, а выражением долгосрочной тенденции к состоянию бюрократического государственного-корпоративистского застоя под управлением небольшой корыстолюбивой и несменяемой группы. В следующих главах мы рассматриваем внешние и внутренние последствия такого положения.

\* “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, Global Economics Paper no. 99 (New York: Goldman Sachs, October 2003), [www.gs.com/insight/research/reports/99.pdf](http://www.gs.com/insight/research/reports/99.pdf).

## 5 Большая двойка и Большая восьмерка: Россия, Соединенные Штаты и G8

Подобно своим европейским союзникам, а также Канаде и Японии, Соединенные Штаты сильнейшим образом, стратегически заинтересованы в том, чтобы Россия развивалась по пути превращения в то, что ее собственны́е реформаторы давно называют “нормальной, современной страной”, живущей в мире с собой и миром. Такая Россия была бы зрелой демократией с институтами, необходимыми для прозрачного, плюралистического управления: со сдержками и противовесами; с опирающимися на широкую основу гражданским обществом; со здоровым сектором неправительственных организаций, диверсифицированной, эффективно работающей экономикой; и — что особенно важно — с прочной властью закона.

Американская заинтересованность в таком направлении развития России имеет своей основой не только идеалистические надежды на будущее, но и уроки истории: то, как Россия обрашалась со своими соседями и какую проводила внешнюю политику, всегда вообще было близко к тому, как ее вожди обращались с собственным народом. Отсюда значение, какое характер внутренней политической жизни России имеет для безопасности международного сообщества и, следовательно, Соединенных Штатов.

Даже во времена царизма Россия, как по идеологическим, так и геополитическим основаниям, занимала умы американских государственных деятелей. В 1897 г. 39-летний Теодор Рузвельт, тогда помощник министра военно-морского флота в администрации президента Уильяма Мак-Кинли, заключил, что американцы никогда не смогут ладить со страной, которая презирает “наши полити-

ческие учреждения”. Кроме того, характер российских учреждений — сама царская монархия и тайная полиция — делают ее угрозой для пограничных стран. До тех пор, писал Рузвельт, пока “русскому” разрешается “сохранять абсолютизм”, эта страна “будет обладать неисчерпаемыми возможностями угрожать своим соседям”\*. В 1901 г., после того как Рузвельт занял президентский пост, он доверительно признавался своим сотрудникам и своему дневнику, что пребывает в раздумьях по поводу отказа России принять политические нормы, связываемые с “цивилизацией”.

Вызов, брошенный российской системой правления, стал гораздо более суровым, когда на смену хрупкому анахронизму царской власти явился эксперимент с коммунистической диктатурой, утверждавшей, что она поднимается на волне будуще́го и представляет трудящихся всего мира. Как пишет один историк, президент США Вудро Вильсон “расценил большевистский режим как демонический заговор, который разрушил демократическое обещание [покончившей с царизмом Россией]... Оскорбительно вызывающими он находил ее доктрину классовых войн, ее диктатуру пролетариата, ее подавление гражданских свобод и враждебность к частной собственности”\*\*. В 1918 г. через два месяца после Октябрьской революции Вильсон провозгласил свои *Четырнадцать пунктов*, отчасти чтобы сбить привлекательность коммунизма, особенно в покалеченной войной Европе. Но при этом он сделал упор на помощь и интеграцию, а не на изоляцию и наказание. В пункте 6 России были обещаны “искренний прием... также всяческое содействие [и] просветенное и бескорыстное сочувствие”, если она присоединится к “обществу свободных наций”. Нет, Вильсон вовсе не бросал перчатку тому новообразованно, которому скоро предстояло стать советским государством, скорее он старался стимулировать послевоенную

\* Edmund Morris, *Theodore Rex* (New York: Random House, 2001), 24–25.

\*\* Ronald E. Rowaski, *The Cold War: The United States and the Soviet Union, 1917–1991* (New York: Oxford University Press, 1998), 8.

онную Россию принять то, что он понимал как новый набор международных норм, в том числе и прежде всего демократию, которые отстаивали Соединенные Штаты.

Возможность, что Россия когда-либо примет эти стандарты, не говоря уже о том, что будет им соответствовать, никогда не выглядела более далекой, чем в самые ранние, самые темные дни холодной войны. Но даже тогда американский дипломат, публицист Джордж Ф. Кеннан написал доводы в пользу соединения в американской политике по отношению к СССР стратегической твердости с терпением и оптимизмом. В статье *Источники советского новедения*, написанной Кеннаном в 1947 г. для журнала *Форин афферс*, он отмечал наличие в СССР “тенденций, <которые> в конце концов могут найти выход либо в сломе, либо в постепенным смягчении советской державы”. Со временем, утверждал Кеннан, Советы могут отказаться от своих претензий на то, чтобы командовать военным лагерем в разделенном мире, и присоединятся к единому сообществу наций.

Однако четыре года спустя в статье *Америка и будущее России*, напечатанной все в том же *Форин афферс*, Кеннан дополнил свой совет предостережением тем, кому предстояло намечать и проводить в жизнь американскую политику после него: “Когда советская власть осмативит свой нынешний курс или когда представляющие ее люди и ее дух начнут изменяться (ибо в конце концов может произойти либо одно, либо другое), давайте не будем терзаться тем, кто придет на смену, прикладывая к ним что ни день лакумовую бумажку в стремлении оп-ределить цвет их политического лица и выяснить, отве-чают ли они нашему пониманию “демократического”. Дайте им время; позвольте им быть русскими; позвольте им решать свои внутренние проблемы их собственными способами. Пути, которыми народ продвигается к до-стойному и просвещенному правлению, это то, что со-ставляет самое глубокое и интимное в национальной жизни. Нет ничего менее понятного иностранцам, ниче-го такого, в чем иностранное вмешательство могло бы быть менее благоприятным”.

Кеннан прожил достаточно долго, чтобы наблюдать и смягчение, и крах советской системы. Все же вплоть до своего последнего дня — он скончался в возрасте 101 года в марте 2005 г. — он сомневался в способности Соеди-ненных Штатов сколько-нибудь существенно и как бы то ни было благотворно влиять на внутренние процессы, кото-рые определяют следующую стадию развития России.

В американских размышлениях о политике, которую следует проводить в отношении России, в последние ше-стидцать лет, и особенно с тех пор, как Владимир Путин начал прикладывать к стране свою авторитарную печать, многое вращалось вокруг вопроса о том, следует ли Со-единенным Штатам, по выражению Кеннана, “позво-лить” русским быть русскими и искать собственную до-рогу к своему будущему по собственному расписанию; или, как говорили другие, Соединенные Штаты и близи-кие им ведущие демократические государства должны оп-ределить, что именно они считают для России правиль-ным путем развития, и затем стимулировать ее в поиске этого пути и укрепления на нем.

Этот вопрос обсуждался в США внутри и междули-канской, и демократической администрации, как и меж-ду представителями обеих партий; обсуждался он между американцами и русскими; и он был предметом споров в среде самих русских, причем некоторые из них возражали против того, что они, как и Кеннан, называли “вмеша-тельством”, тогда как другие призывали Соединенные Штаты использовать все свое влияние на Кремль, чтобы убедить главного его обитателя изгнать отсюда призрака диктатора, который, похоже, бродит в тамошних палатах.

И в Соединенные Штатах, и в России 2008 г. будет го-дом президентских выборов. И там и там нынешним пре-зидентам конституции запрещают баллотироваться на третий срок (если не появятся изменения в результате ка-ких-либо конституционных поправок). Последний год официального взаимодействия с президентом Путиным дает президенту Бушу удобную возможность уточнить и прояснить политику США в то время, когда развитие Рос-сии все еще находится в переменчивом состоянии. Одним

из подходящих для этого форумов была проведенная в июле 2006 г. очередная ежегодная встреча *Восьмерки* на высшем уровне. Выбор Санкт-Петербурга как места первой такой встречи под российским председательством имел символическое значение: послесоветский лидер России собирал своих коллег из других главных держав в досоветской российской столице, построенной Петром Великим в ходе реализации своего замысла модернизации страны и с целью открыть ее Западу. Намеченная на 6–8 июля 2007 г. очередная встреча в Германии также не будет лишена важного символического смысла. Местом ее проведения назначен курортный городок Хайligenдамм, расположенный на берегу Балтийского моря в пределах бывшей Германской Демократической Республики. Председательское кресло займет канцлер Ангела Меркель, выросшая на Востоке и поэтому представляющая поколение европейцев, которые идеологически переместились с Востока на Запад, чего многие русские ждут от своей страны. Да и сам Путин выразил на это надежду, говоря о *западничестве* России.

### От сдерживания к партнерству

Во время президентской гонки 1952 г. Джон Фостер Даллес, выступая от республиканской партии, ввел в оборот идею “отбрасывания” советской державы. Но как только Дуайт Эйзенхауэр оказался в Белом доме, а Джордж Кеннан перебрался в Принстон, новое правительство тут же приняло к исполнению политику своего предшественника, обозначавшуюся одним-единственным словом, которое принесло Кеннану больше всего известности: *сдерживание*. Оно означало недопущение дальнейшей советской экспансии при сохранении существовавшей советской системы. Именно в этом духе Эйзенхауэр острожно воспринимал выражаемую Хрущевым готовность сделать “мирное сосуществование” основой американо-советских отношений. Сколь бы напряженными и часто холодными ни были эти отношения, Соединенные Штаты и их союзники по НАТО все еще находили пути вовле-

кать в общение не только советских лидеров на полях дипломатии, но и по крайней мере некоторых советских граждан. Спустя какое-то время расширение их контактов с внешним миром — через культурные и торговые выставки и образовательные обмены и, самое важное, через радиопередачи — стало медленно подрывать эффективность советской пропаганды.

Значение программ межчеловеческого общения недооценивалось тогда и, даже при всем имеющемся опыте, так же недооценивается сегодня. Это происходит в значительной степени потому, что прошлое взаимное отчуждение США и СССР было самым опасным в истории периодом в отношениях между двумя странами. Все глаза были устремлены на то, что происходило между руководителями Белого дома и Кремля. Хмурились ли они друг на друга издалека или обменивались рукопожатием на какой-нибудь встрече на высшем уровне, каждый знал, что они могут развязать мировую термоядерную войну. Возникшие в начале 1960-х кризисы вокруг Берлина и Кубы резко усилили такую опасность, и естественно, что Джона Ф. Кеннеди и Никиту Хрущева стали называть *Большой двойкой*. Это определение унаследовали и их преемники\*.

Однако даже в течение тех десятилетий, когда американские и советские лидеры концентрировали свои усилия на том, чтобы предотвратить превращение холодной войны в горячую, в Соединенных Штатах постоянно присутствовала мощная тяга к тому, чтобы расшатывать способ, каким управляются СССР и его сателлиты, как проблеме, обособленно беспокоящую американскую внешнюю политику.

При Ричарде Никсоне политика разрядки признала равновесие (или “паритет”) ядерных сил и придала первостепенное значение переговорам как способу управлять соревнованиям двух держав, откуда являлся на свет ряд соглашений, ограничивавших и стратегические наступла-

\* Дуайт Эйзенхауэр и Хрущев встретились в 1955 г. в рамках *Большой четверки*, с участием руководителей Великобритании и Франции. Эта фаза длилась до 1960 г., пока четырехсторонняя встреча в верхах в Париже не была сорвана эпизодом с У-2.

тельные вооружения, и оборонительные противоракетные системы. В то время как процесс контроля над вооружениями оставался неизменной принадлежностью американо-советских отношений в течение следующей четверти столетия, разрывку стали широко воспринимать как появившуюся в двадцатом веке американскую версию европейской *Realpolitik* века девятнадцатого. Как таковая она подверглась нападкам у себя дома. Во время своего второго, скандального и прерванного, президентского срока Никсон попал под давление поступавших с разных сторон требований согласиться на проведение Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

ОБСЕ явилась на свет как плод кремлевской инициативы. Идея была в том, чтобы получить и закрепить признание советской оккупации Восточной Европы. Долгие переговоры свели вместе членов Варшавского договора и НАТО, наряду с другими европейскими государствами. Они охватывали разоружение, торговлю и “культурные” проблемы, а также права человека. Инициатива рикошетом ударила по СССР, когда Запад обратил ОБСЕ в платформу для критики коммунистических режимов за нарушения ими прав своих граждан. Президент США Джеральд Форд продолжил в ОБСЕ американскую позицию, которая привела к подписанному в Хельсинки в 1975 г. соглашению, обязавшему всех подписавшихся уважать свободу выражения, вероисповедания и передвижения. В какой-то степени (чего кремлевские лидеры в то время не признавали) СССР допустил, чтобы его методы и политика внутри страны стали законной мишенью дипломатических протестов со стороны других правительств\*. Позднее Хельсинкские согла-

\* Заключительный акт имел три раздела, получивших название “корзин”. “Первая корзина” узаконивала границы, установленные для послевоенной Европы Ялтинской и Потсдамской конференциями. Во “второй корзине” речь шла об основах экономического сотрудничества. Советская сторона согласилась на уступки по “третьей корзине”, поскольку полагала, что в целом выптывает от сделки, получая в силу положений, вошедших в “первую корзину”, признание послевоенных границ Польши и разделение Германии надвое.

шения, помимо их значения для советского руководства как прецедента, устанавливающего норму, придали духу диссидентам и реформаторам в Центральной и Восточной Европе. Коммунистические правительства обязаны были опубликовать полный текст Хельсинкского акта. Он стал маяком и контрольным инструментом для противников тоталитаризма. Со временем ОБСЕ приобрела институциональный характер, что дало Соединенным Штатам и другим странам Запада твердо установленное право и всегда доступное средство оказывать скромное, но постоянное давление на Советский Союз, чтобы заставить его двигаться к тому, что Кеннан назвал “смягчением” системы.

Тем временем, двигаясь своим параллельным курсом, Соединенные Штаты возродили выдвинутую Джоном Фостером Даллесом концепцию отбрасывания, хотя и не повторяли этого слова-лозунга. Збигнев Бжезинский, по-могавший Дэвиду Рокфеллеру основать Трехстороннюю комиссию, присутствовал на годичном собрании Комиссии в Бонне в 1977 г. в качестве помощника по национальной безопасности президента Джими Картера. Бжезинский воспользовался случаем, чтобы привести доводы в пользу более наступательной, конкурентной версии разрядки, такой, которая требовала бы перемен внутри подчиненных Советскому Союзу стран, а не мирилась со статус-кво. Этот подход — с упором на подрыв послушных Советам режимов путем поддержки выступавших за демократию движений, вроде Солидарности в Польше, и вооруженных движений сопротивления, таких как моджахеды в Афганистане, антикоммунистические партизаны в Анголе и контрас в Никарагуа, — обрел в 1980-е гг. определенный облик и к нему прицепили ярлык “доктрина Рейгана” Администрации Картера и Рейгана усилили также американскую поддержку сторонников реформ в самом СССР — например, Андрея Сахарова и Анатолия (теперь Натана) Шаранского.

Более информированные члены советской политической элиты начали приходить к выводу, что экономика страны в глубокой беде и срочно требуется ее реформа. Они с нетерпением ждали конца долгой серой “эпохи за-

стоя” и возглавляемой Брежневым геронтократии. В начале 80-х Брежнев, Юрий Андропов и Константин Черненко один за другим скончались, каждый после пребывания на рабочем посту в состоянии ветхости. В 1985 г. политбюро выбрало для оживления страны 54-летнего Михаила Горбачева. Политбюро — и сам Горбачев — получили больше того, на что рассчитывали. Железную хватку советского правления Горбачев заменил перестройкой, а Большую ложь — Glasnostью. Для того чтобы сосредоточиться на модернизации общества и открыть Советский Союз миру, он повел дело к замирению в холодной войне. В беседе с президентским эмиссаром из Вашингтона в июне 1989 г., когда оставалось чуть более четырех месяцев до падения Берлинской стены, Горбачев ввел в оборот новое слово, которым обозначил свое видение отношений с Союзными Штатами: *партинерство*\*. Для Горбачева и его советников оно означало переход от состояния негативно-го мира — предотвращению катасτροφического конфликта — к объединению усилий сверхдержав на основе признания, что у них есть взаимно совместимые, как и взаимноисключающие интересы.

Президент Рейган больше, чем большинство его советских помощников, склонен был проверять, в какой мере Советы желали перевести концепцию партнерства в плоскость реальных действий. Его преемник, Джордж Г. У. Буш, подхватил начатый Рейганом поиск способов, которые позволили бы дать существенное наполнение идее американо-советского партнерства. С невообразимым во времена холодной войны усердием Буш старался учитьывать внутренние проблемы Горбачева, когда США вели и каким образом завершили первую войну в Заливе в 1991 г., и он включил Советский Союз в ближневосточный мирный процесс в качестве сопредседателя Мадридской конференции.

\* Горбачев впервые использовал этот термин 21 июня 1989 г. в беседе с председателем Объединенного комитета начальников штабов в администрации Рейгана адмиралом Уильямом Кроу, наносившим в Москву ответный визит после посещения Союзных Штатов его советским коллегой маршалом Сергеем Ахромеевым.

В те бурные годы Буш, как и другие лидеры главных промышленных демократий, составлявших *Большую семерку*, видели в Горбачеве совершенно новый, действительно преобразовательный тип советского руководителя. Поэтому они пригласили его быть гостем в Лондоне на части их ежегодной встречи на высшем уровне в середине июля 1991 г. Буш взял на себя роль благосклонного, уравновешенного, внимательного, высококомпетентного диспетчера, направившего пилотируемый Горбачевым Советский Союз к мягкой посадке на пепелище истории. Через шесть месяцев после появления в Лондоне на встрече *Большой семерки* Горбачев уступил свое место в Кремле Борису Ельцину, первому избранному президенту России. Как только это случилось, Буш, не теряя времени, сразу установил прочные личные связи с новым человеком в Кремле. В результате во время президентских выборов 1992 г. в Соединенных Штатах Ельцин открыто поддерживал Буша.

## Билл и Борис

Билл Клинтон буквально с первого дня своего президентства приступил к завязыванию собственных тесных связей с Ельциным (они говорили по телефону через несколько часов после инаугурации Клинтона). В течение следующих восьми лет отношениям с Россией Клинтон уделял больше внимания, чем отношениям с любой другой страной. Личная дипломатия с Ельциным была для Клинтона основным способом сохранять эти отношения в период мучительного переходного процесса и частых потрясений внутри России. Поддержка Ельцина в борьбе против возвращения коммунизма была одной из главных задач Клинтона.

Следуя программе, унаследованной от администрации Буша, Клинтон расширил техническое содействие усилиям России, направленным на строительство учреждений демократического управления и гражданского общества, особенно на низовом уровне в центре и в отдаленных местностях страны. Он также работал с другими развитыми демократи-

ческими государствами, добиваясь для России многосторонней финансовой поддержки через Мировой банк, МВФ и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР).

Другой задачей Клинтона было поощрять Россию в проведении ею по-настоящему постсоветской внешней политики. Это означало стимулировать уважение Россией суверенитета ее недавно ставших независимыми соседей и, в частности, вывод ее войск из стран Балтии, поддержку ею предпринимаемых Западом усилий по устоявлению мира на Балканах, признание ею права прежних советских республик и сателлитов на присоединение к НАТО и вступление ее самое в “постоянный объединенный совет НАТО — Россия”. После значительного сопротивления и ценой больших для себя потерь внутри страны Ельцин дал согласие по всем пунктам.

Отчасти по этой причине — но также из-за плохого состояния здоровья, разрушенной экономики и, судя по всему, безостановочной борьбы со своими противниками — Ельцин к 1999 г. был совершенно измотан и не мог продолжать работу. Большую часть власти он передал своему премьер-министру и избранному им преемнику Владимиру Путину. Возвышение Путина совпало с новой вспышкой войны в Чечне и вокруг нее. Волнения в этом районе Российской Федерации не только превратились в потенциально хронический кризис, они создали также общую угрозу переходу России от диктатуры к демократии. Чеченский сепаратизм разбухнул в российском руководстве инстинктивную склонность к репрессиям и ксенофобские настроения среди этнических русских по отношению не только к чеченцам, но и к другим национальным меньшинствам. Получение чеченцами иностранной помощи, как и спасительных прибежищ в соседних странах, особенно в Грузии, дали Москве возможность под предлогом заботы о национальной безопасности настаивать на своих особых правах в “ближнем зарубежье”, куда попадали все бывшие советские республики. Примечательнее всего то, что исходившая от чеченских сепаратистов опасность для власти Москвы и суверенитета и территориальной целостности России оказалась на руку Путину в его желании повернуть

вспять процесс разделения властей и движение к открытости российской политической системы и общества, которые, на его взгляд, — как и на взгляд многих россиян, — зашли при Ельцине слишком далеко.

В конце президентского срока Клинтона в Вашингтоне возникло беспокойство, что сильное государство, как его понимает Путин, может быть построено только ценой подавления ростков гражданского общества, обуздания энергичных свободных средств информации и остановки в продвижении, пусть и беспорядочном, к здоровой демократии. Путин, со своей стороны, был вежлив, даже почителен в общении с Клинтонем, но не хотел заниматься реальными делами с американским президентом, которому оставался последний год пребывания на этом посту. Путин выжидал, желая посмотреть, кто выиграет американские выборы в 2000 г. Он намекал, а некоторые его помощники ясно давали понять, что следующим американским президентом надеются видеть Джорджа У. Буша, который в своей кампании делал упор на *Realpolitik* в духе подновленного Никсона и поэтому-де займет в отношении российской внутренней политики более прагматическую позицию, чем другой кандидат Ал Гор. Для многих русских это означало, что республиканцы признают необходимость для Путина навести порядок и покончить с хаосом ельцинских лет.

1990-е действительно были временем больших трудностей для многих русских, а с приходом Путина на смену Ельцину произошли кое-какие улучшения, которые можно поставить Путину в заслугу. Между Путиным и Ельциным были также некоторые моменты преемственности, хотя более заметны они были в течение первого срока Путина. Например, и Ельцин, и Путин продолжали использовать термин Горбачева “партнерство” применительно к отношениям России с Союзными Штатами, а также с ЕС.

Ельцин и Путин продолжили также практику, начатую участием Горбачева во встречах *Большой семерки*. Удостоверившись, что приглашения стали ежегодной традицией, Ельцин потребовал полного членства в новом образовании — *Большой восьмерке*. В 1998 г. он получил что хо-

тел. Для Ельцина и Путина *Большая восьмерка* должна была служить трем целям: в ней видели средство развития беспримерно важных двусторонних отношений их страны с Соединенными Штатами; ожидалось, что она будет содействовать укреплению связей России с Канадой, Европой и Японией; и членство в ней придавало вес притязаниям России на участие в руководстве миром, поскольку *Большую восьмерку* широко принято считать чем-то вроде совета директоров, отвечающего за мировую порядок (представление, которое, пусть и нехотя, разделяют такие страны, как Китай, Индия и Бразилия, стремящиеся войти в расширенный состав *Восьмерки*).

Все же внутри *Большой восьмерки* отношения между Соединенными Штатами и Россией оставались уникальными. Согласно принятому клише, Соединенные Штаты были единственной оставшейся мировой сверхдержавой (великой державой), тогда как за Россией, особенно в ее собственном представлении, сохранялся сомнительный знак отличия в виде ее прошлого как сверхдержавы. Даже лишенная своих спутников и члтырнадцати прежних советских республик, она все еще охватывала пространства на двух континентах и 11 часовых поясов, имела границы с 14 странами, обладала запасами нефти по меньшей мере в 69 миллиардов баррелей и природного газа в 47 триллионов кубических метров и имела ядерный арсенал, опережаемый приблизительно в 16 000 боезарядов. Однако, все эти статистические супервеличины не избавили Россию ни от утраты статуса сверхдержавы, ни от настоящего сопоставления себя с Соединенными Штатами. “Двусторонки” между американскими и российскими лидерами, всегда сопровождавшие встречи *Большой восьмерки*, служили русским средством поддержания впечатления, что общим знаменателем в международных отношениях все еще остается *Большая двойка*.

Между тремя американскими президентами, имевшими дело с Россией после 1991 г., — Бушем-старшим, Биллом Клинттоном и Джорджем У. Бушем — были, мягко сказать, свои различия. Это касается и Бушей — 41-го президента, архитвердого приверженца многосторонности во

внешнеполитическом поведении США, и 43-го, который, особенно в свой первый срок, неустанно показывал себя сторонником самостоятельных действий Америки. Но в отношении России все трое стремились риторичку партерства и пребывание России в составе *Большой восьмерки* переволить во всеобъемлющее сотрудничество на основе не только общих интересов, но и общих ценностей.

Среди этих ценностей самые важные те, на которые указывают последние слова полного наименования *Восьмерки*: входившие в нее государства обозначены как ведущие промышленные демократические страны мира. В глазах лидеров прежней *Большой семерки* президент России заслужил себе место в их компании частично тем, что был избран на пост, который перед ним занимал назначенец политбюро. В то же время они создавали, что страна, никогда не знавшая ничего, кроме диктатуры, даже если ее граждане внешне получают право голосовать, не может тут же стать зрелой демократией. Они пошли навстречу сначала Горбачеву и затем Ельцину потому, что под руководством этих лидеров Россия изменила курс и теперь наконец двинулась в правильном направлении, а именно: к превращению, через какое-то время, в страну, где граждане могут делать выбор среди и различных кандидатов, и разных партий; где граждане формируют собственное мнение после просевания огромного множества информации, анализа, и комментариев, поступающих от свободных средств информации; где у них нет ни малейшей причины страпиться последствий своего участия в мирной оппозиции правительственной политике; где плюрализм институционально закреплен в официальных структурах управления и уважается в неправительственном секторе; где есть система слержек и противовесов, предохраняющая от концентрации власти или злоупотребления ею; и, что чрезвычайно важно, где существует верховенство закона, предполагающее заслон от системной коррупции и наказание за нее.

Оснований для предоставления России статуса постоянного гостя в *Большой семерке* и потом полного членства в *Большой восьмерке* стало еще больше с присоединением российского руководства к другим соглашениям, касава-



шимся Устава Совета Европы и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые Россия ратифицировала в 1996 г. В течение двух последовавших лет Россия ратифицировала также 11 протоколов, детализировавших вытекающие из конвенции обязательства.

На встречах в верхах в формате 7+1 в период с 1991 по 1997 г. и на пяти саммитах *Восьмерки* после 1998 г. Горбачев, Ельцин и Путин подписали ряд документов, которые возлагали на них обязательство укреплять систему доброго хорошего управления, верховенства закона, гражданского общества и уважения прав человека и национальных меньшинств\*. Четкие гарантии свободы печати и “демократическая ответственность” (то есть независимость) судебной власти были добавлены в 2000 г. на Окيناва, где проходила первая с участием Путина и последняя при Клинтоне встреча *Большой восьмерки*.

К тому времени, однако, Клинтон уже начал высказывать подозрение, что Путин “горазд вести правильные речи, двигаясь в неправильном направлении”. В июне 2000 г., сразу после своей первой встречи в Кремле с Путиным, незадолго перед тем избранным президентом России, Клинтон посетил Ельцина, который жил на покое под Москвой. Клинтон сказал Ельцину о своих сомнениях, является ли Путин “настоящим демократом и настоящим реформатором”.

### Джордж и Владимир

Джордж У. Буш вступил в должность с представлениями о мире и об американских интересах в отношении России совершенно иными, чем были у Клинтона, да и у всех прочих его предшественников. Буш, например, скептически

\* См., например, заявления, сделанные *Семеркой* в 1997 г. на саммите в Денвере, где присутствовали и Ельцин, и на саммитах *Восьмерки* в 1998 в Бирмингеме и в 1999 г. в Кельне (опять-таки с участием Ельцина); а затем в 2000 на Окинаве и в 2001 г. в Генуе, где Россию представлял Путин.

ски, если не с презрением, смотрел на переговоры по контролю над вооружениями, которые начиная с 1960-х занимали такое видное место в повестке дня американо-советско-российских отношений. Он горел желанием создавать и развертывать национальную систему противоракетной обороны в масштабе, запрещенном по договору, который Никсон и Брежнев подписали почти тремя десятилетиями раньше. В той мере, в какой Буш вообще думал о России в первые месяцы своего пребывания на президентском посту, его более всего занимал вопрос о том, как бы свести к минимуму возращение Путина против отказа от договора о системах противоракетной обороны.

Буш не видел, почему осложненная переходным процессом обстановка в России должна сильно беспокоить Соединенные Штаты. Скорее он усматривал в ней источник долговременной озабоченности Кремля, которая не позволит тамошним руководителям создавать в сколь угодно обширном будущем серьезную угрозу американским геополитическим интересам. Из высшего стратегического приоритета американского правительства России превратилась в проблему в лучшем случае средней значимости. Многие русские расценивали эту новую, расслабленную, отстраненную американскую позицию как раздражающую, если не оскорбительную, поскольку она подтверждала утрату Россией статуса сверхдержавы. Путин, однако, реагировал с присущим ему спокойствием. Возможно, он даже приветствовал тут возможность показать свое отличие от Ельцина и продемонстрировать отсутствие у него чрезмерной зависимости от Соединенных Штатов. Более того, ни он, ни Буш не хотели копировать особые отношения по типу “Билл — Борис”, которые окрасивали большую часть предыдущего десятилетия, — равно как и ранее существовавшие отношения Джордж — Борис и Джордж — Михаил.

На деле американо-российский эксперимент с президентским жеманством длился недолго. Когда Путину представился шанс встретиться с Бушем, в Любляне в июне 2001 г., он пустил в ход свое небольшое мастерство, чтобы завоевать расположение нового американского лиде-

ра. Буш публично сказал, что он “сморгнул человеку в глаза. Я нашел, что он очень честный и заслуживает доверия... Мне было дано почувствовать его душу; это человек, глубоко преданный своей стране и заботящийся о ее интересах”. Для Буша главной причиной удивительности встречи было показавшееся ему спокойным отношением Путина к горячности, с какой новая администрация занялась национальной противоракетной обороной. Другим пунктом согласия, по крайней мере молчаливого, стала желательность так строить отношения между двумя правительствами, чтобы внутрироссийские дела фигурировали в них меньше и меньше их осложняли.

Атаки террористов 11 сентября 2001 г. укрепили отношения между Бушем и Путиным. Менее чем через час после того, как первый воздушный лайнер врезался в Центр мировой торговли, Путин позвонил Бушу — первым среди иностранных лидеров. Предложив сотрудничество и поддержку, он пошел даже дальше того, на что рассчитывал Буш. У себя в стране Путину пришлось выдержать кое-какую критику за зеленый свет, который он дал разложению американских войск в Средней Азии для поддержки операций в Афганистане. По словам нескольких связанных с Путиным людей, с которыми мы беседовали, он полагал, что достиг с Бушем по крайней мере молчаливого взаимопонимания: Кремль проявит сдержанность в связи с американской военной экспансией в регион, традиционно бывший сферой влияния России; взамен Белый дом воздержится от критики усилий Путина, направленных на восстановление сильного централизованного государства вообще и российской тактики выжженной земли в Чечне в частности.

Для Буша не только покончено было с холодной войной, но с нее американская стратегическая мысль переклочилась на войну с террором, и здесь Буш видел в Путине союзника. Это тем более склоняло Буша к тому, чтобы отводил в их общении поменьше места осложняющему их вопросу о внутренней политике Путина. Именно после 11 сентября Буш и Путин спокойно перешли на тот дружеский тон, когда друг друга называют по имени.

Это взаимопонимание на личном уровне способствовало появлению у Буша готовности выдать Путину давно желанную Кремлем премию — председателское кресло в *Большой восьмерке*. Вашингтон пересмотрел свою прежнюю позицию (разделявшуюся большинством *Семерки*), согласно которой России не следовало допускать к председательству, пока политическое и экономическое развитие страны не подготовит ее к этой роли и пока Россия не станет членом ВТО и ОЭСР. В июле 2002 г. — всего через десять месяцев после одиннадцатого сентября — на встрече *Большой восьмерки* в Кананаскисе (в канадской провинции Альберте) было заявлено, что в 2006 г. встреча состоится в России, что местом ее проведения Путин предложил Санкт-Петербург, свой родной город, послуживший инкубатором его собственного преобразования из офицера КГБ отнюдь не невысокого звания в помощника и сильную правую руку мэра-реформатора Анатолия Собчака (лояльность и эффективность, проявленные им в этой должности, привлекли к нему внимание Ельцина).

Соглашаясь провести встречу в Санкт-Петербурге, *Большая восьмерка* вновь подтвердила бы свое доверие путю, по которому идет Россия, и одобрение Путина как лидера страны. Именно так прозвучало заявление, принятое в Кананаскисе: “Россия продемонстрировала свою способность в полной мере играть значимую роль в решении глобальных проблем, с которыми все мы сталкиваемся. Занятая нами позиция отражает впечатляющие экономические и демократические преобразования, которые произошли в России в последние годы и в *особенности под руководством президента Путина*”.

Не прошло и двух лет, как в США высокие должностные лица стали в частном порядке выражать сожаление по поводу выражений, выделенных курсивом в предыдущем пассаже, и, более того, высказывать сомнения относительно самой сути принятого решения. Становилось все более и более очевидно, что в двух коронных формулах Путина — “управляемая демократия” и “диктатура закона” — акцент делается на первых словах. Заключение в творьму Михаила Ходорковского в октябре 2003 г. и систе-

магический демонтаж его компании ЮКОС явились осознанно неприятным ударом по тем в высших звеньях американского руководства, кто до тех пор еще баговал Пути-на сомнениями, подлинный ли он сторонник модернизации. Те, кто, подобно Кондоллизе Райс, тогдашнему советнику Буша по национальной безопасности, хорошо знал Россию (и русский язык), распознали в деле Ходорковского нечто определяемое отвратительнейшим понятием, которое отсылает к атавистической — и советской — практике: *произвол*, что значит деспотическое использование политической власти для наказания тех, в ком Кремль видит своих врагов.

Даже тогда, однако, сам Буш отказывался публично высказываться по поводу тревожного хода событий в России или энергично выражать свое беспокойство Путину с глазу на глаз. Причиной было в значительной степени то, что в 2003 и 2004 г. американский президент и его администрация были полностью заняты оккупацией Ирака. Поскольку по этому делу Россия доставляла Соединенным Штатам меньше хлопот, чем некоторые их союзники, Буш предпочел приглушить свою растущую тревогу в отношении внутренней политики Путина. Когда в июле 2004 г. Буш принимал гостей в роли хозяина встречи *Большой восьмерки* на Си-Айленде в штате Джорджия, он согласился с принятым там заявлением, выражением охолодевшим молчанием вопрос о политических и гражданских ценностях, которые, как предполагается, объединяют группу.

После бесланской трагедии в начале сентября 2004 г. Буш использовал свою ежегодную речь на Генеральной ассамблее Организации Объединенных Наций, чтобы выразить негодование в адрес преступников и соучастие жертвам. Он, однако, ничего не сказал о том, каким образом Путин воспользовался трагедией, чтобы усилить длившуюся пять лет кампанию, направленную на восстановление России как высокоцентрализованного государства с вертикально построенной, сосредоточенной в Кремле властью, и как это вписывается в непрекращавшуюся старания Путина регулировать и контролировать

распространение информации. Все это время должностные лица в Москве скрывали, что, по их мнению, администрация Буша проявляет большее “понимание”, чем ЕС, где нарастало беспокойство по поводу происходящего в России. Сам Путин чуть ли не напрямую стал поддерживать кандидатуру Буша на предстоявших президентских выборах в США\*.

Контраст в американской внешней политике между первым и вторым президентскими сроками Джорджа У. Буша — явление редкое, может быть, даже беспрецедентное в летописи американского президентства. Произошел сдвиг к большей опоре на дипломатию, к консультационным с союзниками и уважению международных институтов. Что касается России, администрация повывсила внимание к разногласиям внутри страны, в том числе к мнениям тех, кто не разделял желания президента видеть Путина партнером и обходиться с ним соответственно. Одно из причин было то, что Буш прислушался к своему самому близкому союзнику. Вскоре после переизбрания Буша премьер-министр Тони Блэр в частном порядке предупредил о вырисовывающихся трудностях с “нашим другом Владимиром”. Даже перед второй инаугурацией Буша из Белого дома — и, что критически важно, от государственного департамента, когда он готовился приветствовать своим новым секретарем Кондоллизу Райс, — стали поступать сигналы, что администрация с большей, чем прежде, ясностью осознала стоящую перед

\* Во время Си-Айлендского саммита *Восьмерки* — незадолго до съезда Республиканской партии — Путин обвинил демократов в лицемерии за их критику предпринятого Бушем вторжения в Ирак. Он заметил, что это демократ (Клинтон) бомбил Югославию в 1999 г., наемка тем самым, что, мол, война Буша против Ирака ничем от этого не отличается. 18 октября 2004 г., за две недели до дня выборов Путин сказал, что если Буш не будет переизбран, это может привести к распространению терроризма в других частях мира... Международные террористы поставили, дескать, своей целью причинить Бушу как можно больше вреда и не допустить его избрания на второй срок. Если они преуспеют, они будут праздновать победу над Америкой и всей антитеррористической коалицией.

ней, как выразился один чиновник, “проблему Путина”, и что результаты “объятий” с Путиным в течение первого срока оказались “разочаровывающими”.

Накануне двусторонней встречи на высшем уровне в Братиславе (Словакия) в феврале 2005 г. Буш и Путин публично обменялись ударами. “Чтобы Россия преуспела в качестве европейской нации, российскому правительству следует подтвердить свою преданность демократии и верховенству закона, — сказал Буш. — Соединенные Штаты и все европейские страны должны поставить демократическую реформу в центр их диалога с Россией”. Путин отпарировал: “Основополагающие принципы демократии и институты демократии должны быть адаптированы к реалиям сегодняшней российской жизни, к нашим традициям и к истории”. Дебаты были продолжены в том же духе за закрытыми дверями, хотя лидеры пытались, не слишком убедительно, соблюдать видимость того, что они называли “крепким американо-российским партнерством” в заботах о безопасности и борьбе с терроризмом.

Домой из Братиславы Буш вернулся разделяющим тот взгляд, с которым мы сталкивались при подготовке этого доклада в столицах нескольких стран зоны Трехсторонней комиссии: многие помощники и советники руководителей Запада и Японии в частном порядке говорили о своем желании в этом году видеть традиционную встречу *Большой восьмерки* где-нибудь за пределами России, а в преддверии ватиканском кресле не Путина, а кого-нибудь другого.

На пути в Санкт-Петербург президент Буш оказался лицом к лицу с дилеммой. Его отец способствовал приглашению Горбачева гостем на встрече *Большой семерки*; его предшественник, Билл Клинтон, содействовал приему России в *Большую восьмерку*; и сам Буш дал зеленый свет председателю Путину на встрече в Санкт-Петербурге и тем самым позволил ему определить — и таким образом ограничить — повестку дня тремя глобальными проблемами: энергетическая безопасность, борьба с инфляционными болезнями и образование. Пусть все это темы важные, но ясно, что варианты они так, чтобы по возможности создать трудности для любого, кто захочет

подвергнуть критике происходившее внутри России. Если бы Буш и шесть других гостей стали играть свои роли в Санкт-Петербурге в полном соответствии с российским сценарием, они позволили бы Путину превратить встречу в акт коллегияльного одобрения тенденций, несоответствия с принципами управления и международного поведения, которые, как предполагается, отстаивает *Большая восьмерка* и должны с точки зрения этих принципов быть преданы анафеме.

С другой стороны, отмена Санкт-петербургского саммита — что предлагалось двухпартийной группой американских законодателей — с точки зрения *Большой семерки* исключалась. Помимо этого, как признавали некоторые откровенные критики российской “де-демократизации”, она не имела бы смысла\*. “Путинизм” в России популярен. Более того, какая-то версия “путинизма”, под дру-

\* Начиная с 2003 г. как в палату представителей, так и в сенат конгресса США вносились проекты резолюций с требованиями приостановить членство России в *Восьмерке*, “пока российское правительство не прекратит нападки на демократию и политическую свободу”. В сенат проект резолюции (S. Con. Res. 85) был внесен Джоном Маккейнном и Джозефом Либерманом, к которым вскоре присоединилось много сенаторов от обеих партий, пожелавших, чтобы их имена были также включены в число инициаторов: Ивэн Бей (Индiana), Конрад Бернс (Монтана), Сэксби Чэмблисс (Джорджия), Гордон Смит (Орегон) и Ричард Дурбан (Иллинойс). В палате представителем соавторами идентичного проекта (H. Con. Res. 336) выступили демократ Том Лантос, влиятельный представитель меньшинства в Комитете международных отношений, и республиканец Кристофер Коке, председатель Комитета внутренней безопасности. В феврале 2006 г. на конференции в Мюнхене Маккейн продолжил тему, заявив о своих “серьезных сомнениях, должны ли лидеры *Восьмерки* участвовать в Санкт-петербургской встрече на высшем уровне”. Выражение “де-демократизация” заняло видное место в обнародованном в Нью-Йорке в марте 2006 г. Советом по международным отношениям докладе двухпартийной целевой группы под названием *Россия идет не туда: что могут и что должны делать Соединенные Штаты* ([www.cfr.org/content/publications/attachments/Russia\\_TaskForce.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Russia_TaskForce.pdf)). Доклад готовился под председательством бывшего сенатора Джона Эдвардса и бывшего члена палаты представителей Джека Кемпа.

гим именем, будет, вероятно, популярной и после того, как Путин оставит спину. Это делает стоящую перед *Восьмеркой* так называемую проблему Путина в действительности проблемой России, что является сложным вызовом Западу, не говоря уже о российских демократах и реформаторах. Встреча, которая обернулась бы резкими нападками на то, как Путин управляет собственной страной и как он отстаивает интересы России в окружающем ее мире, повергла бы в смутение и тнев не только Путина; она произвела бы такое же впечатление на огромное большинство россиян, поддерживающих политику, которую его июльские гости взяли бы ставить ему в вину.

В оставшееся время президентства Путина и при любом его мыслимом преемнике Россия, которая почувствует себя отодвинутой на обочину или подвергаемой карам, будет все менее склонна к ориентации на Запад. Исключение России из *Большой восьмерки* сыграло бы на руку националистическим силам в России, верящим в уникальную евразийскую судьбу своей страны, что подразумевает авторитарный внутренний порядок и внешнюю политику, в которой сочетаются запугивание других прежних советских республик с враждебным отношением к внешнему миру. Сигнал, издаваемый, что Запад отворачивается от России, стал бы также ударом по демократам, которые сейчас прижат, но не полностью исключены из политической жизни.

Даже если бы Путин воспользовался Санкт-Петербуржской встречей на высшем уровне, чтобы сделать успокаивающие, дружественные по отношению к *Восьмерке* заявления о своей политике и намерениях, это не стало бы основанием для облегчения или оптимизма. Еще одна демонстрация его дара вести гладкий, убаюкивающий разговор была бы — и справедливо — воспринята со значительным скептицизмом, особенно ввиду отсутствия согласия насчет того, что же в действительности означают используемые им слова. Излучая гостеприимство и мудрость государственного деятеля, Путин постоянно был начеку и не оставял без отпора даже мягкие упрёки Буша. В этом он также мог рассчитывать на поддержку многих своих соотечественников.

Так что Буш знал, что для давления на Путина достаточного набора рычагов у него нет. Как бы американский президент ни вел себя на встрече 2006 г. — жестко или мягко, какие бы ни искал он компромиссы — его будут критиковать одинаково и американцы, и русские.

И потом, как дополнительное осложнение существовал иранский фактор. Америко-российские встречи на высшем уровне (а прежде американо-советские) часто напоминали подготовку о том, что в дипломатии, как и в других областях жизни, срочное, как правило, вытесняет просто важное. Санкт-Петербург огнюдь не был исключением. Для Буша, хотя к этому времени он уже признал зловещий характер внутренних тенденций в России, одной из самых настоятельных забот его второго срока стала ядерная программа Ирана. Поэтому в Санкт-Петербурге, как и впоследствии, перед ним стояла задача заручиться как можно большей поддержкой Путина в достижении единой, твердой позиции по этому вопросу в Совете Безопасности ООН. Это было основанием провести встречу по возможности без трений и отвлечений в сторону.

В мае 2006 г. администрация США сделала шаг, который, по ее мнению, должен был помочь выпутаться из затруднительного положения. Вице-президенту Диксу Чейни поручено было выступить с речью, в которой он обрисовал без экивоков, что именно вызывает беспокойство в принятом Россией курсе: «Сегодня в России противники реформ пытаются полностью отказать от завоеваний минувшего десятилетия. Во многих звеньях гражданского общества — от религии и средств массовой информации до правозащитных групп и политических партий — правительству несправедливо и незаконно ограничили права своего народа. Другие действия российского правительства имеют последствия, обратные ожидавшимся, и, возможно, начнут затравливать отношения с другими странами. Нет никакого соблюдения законных интересов, когда нефть и газ, либо за счет манипулирования поставками, либо в результате попыток монополизировать их транспортную инфраструктуру, становятся инструментами запугивания или шантажа. И никто не может оправдывать действия, кото-

рые подрывают территориальную целостность соседнего государства или создают помехи демократическим движениям”.

Затем, заглядывая вперед, Чейни сделал сдержанно положительное замечание: “Никто из нас не считает, что Россия обречена стать врагом. Россия, которая все более и более разделяет ценности сообщества [демократических государств], может быть стратегическим партнером и пользующимся нашим доверием другом в работе, направленной к общим целям”.

Но даже эти, пусть и примирительные, слова означали отмежевание от давно закрепившейся предпосылки американо-российских отношений. О России как партнере Чейни говорил теперь не в изыскательном, а в условном наклонении: мол, только Россия, признающая определенные ценности, могла бы быть истинным партнером, притом что он только что заметил, что Россия, которую скоро предстояло посетить Бушу, все меньше соответствует стандартам партнерства.

Чиновники из Кремля запротестовали — некоторые крикливо, другие с сарказмом, — а российские средства массовой информации разразились обвинениями Чейни в том, что он объявляет новую холодную войну. Ничуть не меньше, чем содержание речи, провокационным было место ее произнесения: Вильнюс, столица Литвы, бывшей советской республики, ставшей теперь членом НАТО и ЕС. В то время как намеки на официальное американское “разочарование” в Путине уже обострили встречную проблему растущего российского разочарования в Соединенных Штатах и усилили подозрения насчет их подлинных мотивов, открытый выпад Чейни и российская реакция на него подняли напряженность между Вашингтоном и Москвой на новый уровень.

Несколько представителей администрации объяснили, что речь вице-президента была попыткой перед встречей *Восьмерки* выразить на высоком уровне американское неодобрение набирающим в России силу тенденциям и тем самым сделать президенту Бушу “прививку” против критики, которой его подвернут внутри США за

согласие участвовать в саммите. Возможно, расчет у них был на то, что теперь, когда вице-президент исполнил роль “плохого полицейского” в Вильнюсе, президенту будет легче сыграть “хорошего полицейского” лицом к лицу с Путиным в Санкт-Петербурге, особенно при обсуждении иранской темы.

Если саммит 2002 г. в Каннах не был высшей точкой в развитии взаимоотношений Буш — Путин, то вильнюсская речь Чейни задним числом может восприниматься как поворотный пункт, после которого руководители Вашингтона и Москвы оказались втянутыми в движение по нисходящей спирали.

Когда Путин выступал со своим ежегодным посланием российскому Федеральному собранию, он хлестнул Соединенные Штаты указанием на их лицемерие, которое позволяет им выступать за демократию и права человека в одних странах и нынчаться с диктаторами в других, где это отвечает американским интересам; он также уподобил США волку, который “знает, кого ему кушать... кушает и никого не слушает” (можно добавить, что такая характеристика волков годится и для описания медведей). Но этот пассаж в послании Путина был краток и глубоко запятан в речи, посвященной сделкам (экономике и демографическому кризису). Путин принял позу равнодушного покупателя, предложив разбираться с Чейни средствам массовой информации, сам же от его вильнюсской речи просто отмахнулся.

Как бы там ни было, но когда лидеры встретились в Санкт-Петербурге, ошутимая холодность присутствовала на стороне как гостей, так и хозяина. Вместе с большинством своих западных коллег Буш выказал в Санкт-Петербурге мало энтузиазма; он выглядел равнодушным к работе саммита, формальные итоги которого оказались примечательно скудными. Что касается Путина, то он почти отставил в сторону обычную для него деликатность и на явно назидательные рассуждения Буша о демократии ответил саркастическими замечаниями о том, как жалко выглядят американские старания стабилизировать

ровать обстановку в Ираке, не говоря уже о созидании там демократии.

Путин проявил мало интереса к затеянной административной лингвистической настройке “партнерства” и проведенным Чейни ее полевым испытаниям в Вильнюсе. В конце концов это слово, в какой-то мере подобно “демократии” и “реформе”, уже несколько подистерлось в российских устах; его, как нам довелось слышать во время наших собственных посещений Москвы, все чаще и чаще произносили с сарказмом, даже с горечью. Многие русские, включая немало и тех, кто числит себя либералами, полагают, что партнерство означало последовательную капитуляцию: перед первым президентом Бушем в виде объединения Германии в рамках НАТО; перед президентом Клинттоном в вопросе о расширении НАТО и войны против Сербии, которую альянс вел под водительством США; перед вторым президентом Бушем в случае с выходом США из договора по ПРО и размещением американских войск на Кавказе и в Средней Азии.

Что касается американской критики происходившего в российской политической жизни, то многие русские, включая некоторых, а возможно и многих, кто сам имеет претензии к курсу Путина, считают, что она страдает преувеличениями, упрощенчеством и держится на высоком предположении, что Соединенные Штаты обладают совершенной моделью демократии и правом навязывать ее другим. В Москве нам довольно часто приходилось слышать злорадные замечания о неуклюжих действиях администрации Буша, выливавшихся в продвижение к власти ограниченной демократии — и конкретно исламских фундаменталистов — с помощью избирательных бюллетеней, как, например, в Египте, Палестинской автономии и Ираке. Мы также слышали обвинения, что американские призывы уважать демократические ценности и нормы внешней политики служат дымовой завесой для стратегии, нацеленной вовсе не на поощрение демократии в России, а на сохранение страны в ее ослабленном состоянии. Довольно многие из наших собеседников утверждали — иные с горечью, другие с негодованием, — что американо-рос-

сийские отношения вступили в новую стадию — в основе своей стадию соперничества. За время, прошедшее после Санкт-петербургской встречи в верхах, американо-российские отношения “прокисли” еще больше. В начале 2007 г. гневную реакцию Москвы вызвало намерение США разместить две базы противоракетных установок и радаров в Польше и Чешской Республке. США заявили, что это предназначается для защиты от ракетных ударов со стороны Ирана. Русские сочли, что такой довод лишен оснований. Они обвинили США в нарушении по меньшей мере духа принятого в связи с расширением НАТО на Восток обязательства не создавать постоянных баз на территории государств — новых членов альянса. Они также заподозрили, что эти противоракетные установки являются шахом к осуществлению большого плана стратегической обороны, который под именем “звездных войн” был мечтой в эпоху Рейтана и который Буш надеялся протолкнуть, выходя из договора по ПРО. Российские деятели, особенно военные, предупреджали, что в ответ их правительство может отказаться от полного запрета “евроракет”, то есть ракет среднего радиуса действия в Европе, который стал одним из главных достижений контроля над вооружениями в 1980-е.

В феврале 2007 г. в Мюнхене на ежегодной высокогорной Конференции по вопросам безопасности Путин использовал свое в ней участие для залпового удара по внешней политике администрации Буша, обвинив США в односторонних действиях и стремлении быть “хозяином” мира, в одиночку принимающим решения за всех. Роберт Гейтс, министр обороны США, посчитал нужным заметить Путину, что “одной холодной войны вполне достаточно”.

### Что должно быть сделано?

Когда в своей вильнюсской речи Чейни тонко, но явно развенчал термин “партнерство” как непригодный для словаря американо-российских отношений, он имел в виду заменить его понятием, которое мы не раз использовали в этом докладе и которое содержится в его названии.

“Во время встречи *Восьмерки* на высшем уровне ведущие промышленные страны “вовлекут Россию во взаимодействие”, — сказал вице-президент. “Взаимодействие” — это действительно термин, более подходящий для обозначения возможностей и ограничений в отношениях Запада с Россией. Он отражает потребность в расширении программ обменов, которые дадут русским возможность работать, учиться и путешествовать за границей и позволят иностранным управляющим работать с российскими фирмами, а иностранным преподавателям и студентам проводить время в российских университетах. В сфере дипломатии и сотрудничества по вопросам безопасности обязательства, подобно партнерству, означают устойчивый, действенный поиск областей, где американские и российские интересы и восприимчива совпадают. Но в отличие от партнерства, предполагающего, что партнеры будут прогибаться, лишь бы сделать вид, что они согласны и готовы сотрудничать, даже если в действительности их это не устраивает, взаимодействие требует высокой степени искренности и реализма, когда интересы и восприимчива расходятся. Реализм в этом контексте означает признание, что должностные лица в Москве, как и в любой стране, принимают решения и проводят свою политику, исходя из национального интереса. Основные проблемы, по которым Россия — и Путина — следует волевать во взаимодействие, могут быть представлены в этих понятиях (включая три темы, внесенные Путиным в повестку дня Санкт-петербургского саммита).

Более тяжелой задачей будет обращение к трудным темам, которые Путин не хотел обсуждать в Санкт-Петербурге или где-либо еще: децентрализация государства, которое все еще называет себя федерацией; новая концепция власти в центре и на ее вершине; почти полное подавление свободы электронных средств информации; ползучий зажим политической оппозиции и устранение слержек и противовесов; поддержка реакционных, репрессивных режимов в одних соседних государствах и подрывное вмешательство в демократические выборы в других. В связи со всеми этими темами можно убедительно отста-

ивать одну идею, а именно: тенденции, которые сегодня, по сравнению с тем временем, когда Путин стал президентом, делают Россию менее пригодной для членства, не говоря уже о председателе в *Большой восьмерке*; если они сохранятся, то ослабят российское государство настолько, что превратят в посмешище то, что Путин, очевидно, хотел бы оставить как свое наследие. Превышающая всякую меру зависимость от высоких цен на нефть и заблуждение, будто Россия может стать нефтяной сверхдержавой, стали оправданием провала в диверсификации и модернизации экономики и служат, таким образом, прикрытием того факта, что упущена возможность привлечь гораздо больше иностранных инвестиций. Разросшаяся и продолжающая расти коррупция чиновничества и судебных учреждений дополнительно подрывает способность России участвовать в мировой рыночной конкуренции.

Тем русским, кто наживается на коррупции, небезопасно было бы напомнить, что власть закона живет и действует в странах, где они любят проводить каникулы и где находят прибежище своим деньгам. Возможно, недалек день, когда они не смогут швартовать яхты у средиземноморских причалов и кататься на лыжах в Альпах без риска быть арестованными местными властями. Правящие и привилегированные классы России — все чаще между собой совпадающие — может быть, и правы, говоря, что пришло время выходить “за пределы партнерства” с Западом, но у них нет ни желания, ни способности удалиться от глобализированного мира. А это значит — жить по одним с ним правилам и нормам, что и является, или должно быть, предметом забот *Большой восьмерки*.

Необходимость для всех восьми государств считаться с этим фактом будет сохраняться до тех пор, пока они остаются “группой Больших” (с прописной “Б”), лидеры которых ежегодно встречаются под звуки фанфар и в довольно ярком свете общего внимания. Насколько встреча в Санкт-Петербурге затухает неудобный, но неопровержимый факт, что Россия стала менее открытой, менее плюралистичной и демократичной и более коррумпированной и авторитарной, чем была несколько лет назад,



настолько же внутри стран *Большой семерки* бюджет расти давление с требованиями более откровенного разговора обо всех этих проблемах на следующей встрече *Восьмерки* в 2007 г.

Так получилось, что в 2007 г. встреча *Восьмерки* пройдет на немецком морском курорте Хайлигендамме, с канцлером Ангелой Меркель в председателемском кресле. Она сможет говорить с Путиным по-русски, как он способен был говорить по-немецки с ее преемственником Герхардом Шрёдером. Посещая Москву, она считала для себя обязательным встретаться с реформаторами и демократами, отчасти имея в виду продемонстрировать, что на Западе о них не забывают и если они попадут в беду, равнодушными к их судьбе не останутся.

Существует интересная и потенциально полезная симметрия между Меркель и Путиным. Оба они знают страны друг друга, то есть исчезнувшие страны, в которых они росли (ГДР и СССР), и те, которыми они теперь руководят (объединенную ФРГ и Российскую Федерацию). С близким знанием прошлого России, которым обладает Меркель, и ее интуитивным пониманием, в какой степени будущее России переплетено с будущим Европы, встреча *Восьмерки* в Хайлигендамме может оказаться резким и, с точки зрения Путина, неприятным контрастом прошедшей под его председательством встрече в Санкт-Петербурге. На формирование повестки дня этой встречи Меркель будет иметь столько же влияния, сколько у него было на той.

Эта перспектива может предоставить удобную возможность использовать Хайлигендамму для контрольной оценки того, как соблюдаются различные принципы, согласованные всеми восьмью правительствами на предыдущих встречах, и другие их установки, появившиеся за прошедшие 15 лет. Тихая дипломатия могла бы помочь *Большой восьмерке* договориться о том, что совместные обязательства должны означать на практике, а также согласовать расписания, эталонные характеристики и механизмы отслеживания достигаемых результатов. Если задача, которую *Восьмерка* поставит перед собой на 2007 и

последующие годы, будет сформулирована как проверка исполнения обязательств, принятых всеми государствами-членами, у русских не окажется оснований жаловаться, что на их страну обрушиваются новые требования или предъявляются ей дискриминационные условия.

В 2006 г. мы обнаружили у многих наших немецких коллег скептическое отношение к способности канцлера Меркель вооружиться необходимыми сочетанием собственной политической воли, понимания внутри собственной страны и поддержки со стороны западноевропейских коллег, чтобы во время своего председательства повести за собой других, проявив жесткость в любви к Путину. Однако на посту канцлера Меркель показала, что умеет твердо держаться своей позиции, признавая ценность взаимодействия с Россией и важность деловых интересов Германии в России, но не скрывая озабоченности курсом Кремля и его поведением. Таким образом она оразила перемену настроений в Европе, Северной Америке и Японии. *Большая восьмерка* не может больше делаться вид, будто она считает Россию развивающейся демократической страной, которая в основном принимает общие для группы ценности гражданских и политических прав. Россия, со своей стороны, не хочет больше выступать партнером и держится в некотором отдалении от *Семерки*. В результате обеспокоенность существования группы все более ставится под вопрос. На будущее одна из возможностей состоит в том, что *Восьмерка* зачехнет и ей на смену придут одна или несколько менее широких группировок одинаково мыслящих стран. Другая возможность — та, что она откажется от претензии быть клубом демократий и стран с развитой рыночной экономикой и теснее притянет к себе большие развивающиеся страны, которые в настоящее время ежегодно вытекаются в мероприятия по “расширению влияния *Восьмерки*”, — поднимаясь к государствам Азии, Африки и Латинской Америки. В качестве страны с большой развивающейся, частично управляемой государством экономикой, но не имеющей пока основанной на правовых нормах демократии Россия в такой расширенной группировке выглядела бы меньшей

аномалией. Такова проблема, которую высветило российское председательство в 2006 г. и которая в 2007 г. неизбежно будет парить над встречей в Хайлигендамме. Маловероятно, что там она будет решена, но представляется несомненным, что она встанет в повестку дня следующего президента США, кто бы ни оказался или оказалась на этом посту.

Если случится, что *Восьмерка* развалится или уйдет в небытие, больше всех от этого проиграет Россия. Вдобавок к отрицательным тенденциям, уже развернувшимся под предводительством Путина, появится еще одна, отмеченная особой иронией: Россия будет сама себя смещать с должности крупной державы и отодвигаться от стола заседаний самозваного “совета директоров мира”. С Путиным в Кремле Россия смогла устроить саммит на его условиях и на его площадке, но оттуда дорога только вниз. И ничьим интересам это не послужит.

## 6

### Россия и Европа: старые соседи — и новые

Что такое Россия для Европы сегодня? Это одновременно сосед, партнер, конкурент, источник беспокойства, угроза (как считают некоторые новые государства-члены), фактор неопределенности, противоявс американскому могуществу в многополюсном мире.

Что идет Россия в своих отношениях с ЕС? Она разрывается между сильной геополитической притягательностью Западной Европы, реальным интересом к ее наработкам и потенциалу технического творчества, с одной стороны, и недоверием к политической культуре Европы, с другой.

Из доклада Комиссии по иностранным делам Национальному собранию Франции, декабрь 2004 г.

По очевидным причинам Европа смотрит на Россию иными глазами, нежели Северная Америка и Азия. Россия не просто сосед: она — часть континента Европы и европейского семейства народов в таком смысле, в каком никогда не будет частью Азии, даже притом что две трети российской суши физически находятся в пределах Азии. Этнические русские (составляющие, по оценкам, 80 процентов, т.е. большинство населения Российской Федерации) ведут свое начало от славянских племен, которые переселились из Центральной и Восточной Европы в первом тысячелетии. Имея более 100 миллионов жителей в своей европейской части, Россия, несомненно, крупнейшая европейская страна. Русская православная церковь — один из определяющих элементов русской культуры и национального лица страны — точно отражает двойственность отношений России с Европой: церковь — часть европей-

ского христианства и находится в тесной близости (как и братском соперничестве) с другими православными церквями, но сторонится католичества и протестантства и враждебно воспринимает их вторжения в ее суверенные канонические пределы.

Если отношения США — Россия можно уподобить отношениям двух планет, воздействующих друг на друга с разной степенью притяжения и отталкивания, то отношения ЕС — Россия напоминают сбившуюся с пути вселенную путаных и сложных сил влияния... У США их нынешняя повестка дня “тонка”, она сосредоточена на ограниченном наборе вопросов, связанных с американскими интересами... По контрасту, повестка дня ЕС в отношении России остается “толстой”, начиная с глубоких связей в области энергетики и экономики и вплоть до различных форм политического взаимодействия... Если Россия лишь эпизодически занимает внимание Соединенных Штатов, то для ЕС Россия постоянно присутствует почти во всех его делах.

Dov Lynch, “Same View, Different Realities”  
in *Friends Again? EU-US Relations after the Crisis*,  
Institute for Security Studies, European Union

Как видно из цитаты, открывающей эту главу, различные факторы формируют европейское видение России, и в этом отношении существует ряд глубоких различий между Западной и Центральной Европой. Такое переплетение в последние три столетия российской и западноевропейской культур, что их не смогли различить даже самые темные времена коммунизма, имело всесторонне положительный эффект. Торговля также была положительным фактором, особенно для таких стран, как Германия, Финляндия и Италия, которые немало преуспели на российском рынке. Для России ЕС — самый большой, намного превосходящий других торговый партнер (хотя нельзя сказать то же самое в отношении торговли ЕС с Россией), а Лондон стал центром международного финансового бизнеса России. Это неизбежно располагает Европу к иному представлению о России, чем у Соединенных Штатов, у которых обо-

рот с Россией меньше (более 50 процентов российского экспорта идет в ЕС, около 7 процентов — в Соединенные Штаты).

Влияние геополитики не столь несомненно, поскольку Европа располагалась на передней линии фронта холодной войны, а у девяти членов или кандидатов в члены ЕС, как и у восточногерманских немцев, сохранились горькие воспоминания о полувековой советской оккупации. Европа должна была самым непосредственным образом ощущать последствия любой неустойчивости в России (в 1992 г., например, Центральной Европе пришлось заслоняться от наплыва экономических мигрантов из страны) и уже ощущает, как на ней сказывается нестабильность в “послесоветском пространстве” в целом. Происходящее в Белоруссии или на Украине жизненно важно, например, для Польши, граничащей с обеими странами; в Белоруссии к тому же поляки образуют весомое национальное меньшинство.

В этой главе мы исследуем, во-первых, как складывалось отношение европейцев к России после окончания холодной войны; во-вторых, характер институциональных отношений, связывающих Россию с ЕС, НАТО, ОБСЕ и Советом Европы; наконец, проблемы будущего.

### Европейский взгляд на Россию после холодной войны

События, развернувшиеся в середине 1980-х внутри России, а первоначально за кремлевскими стенами, вызвали самые драматические и неожиданные со времени окончания Второй мировой войны перемены на европейском континенте. Михаил Горбачев был провозглашен в Западной Европе героем (для большинства его соотечественников он был чем-то противоположным). Падение Берлинской стены, освобождение Центральной и Восточной Европы и открытие России для всякого рода нормальных контактов создавали самые захватывающие возможности. В одно мгновение холодная война обернулась

сложностями наступившего мира. Эйфория первых лет нового века сменилась быстрым осознанием суровой действительности — огромных трудностей обращения 400 миллионов человек из коммунизма в капитализм и демократию, нелегким делом управления напряженными отношениями, ранее подавленными тоталитарным гнетом. Наиболее впечатляющими последствиями были переросший в конфликт распад прежней Югославии и крах российской экономики, создававший опасность взрыва самой Российской Федерации. Европа билась над решением балканских проблем и энергично отзывалась на просьбы России о помощи. Прямая гуманитарная помощь (возможно, неверно спланированная, но представлявшаяся из добрых побуждений) сочеталась в 1992 г. с широкими национальными и принятыми в рамках ЕС программами технического содействия\*, с основанием Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и европейской поддержкой программ МВФ и Мирового банка.

В политическом плане и в том, что касается проблем безопасности, Европа признала Российскую Федерацию как государство — преемника прав и обязательств Советского Союза и благоприятно восприняла образование Содружества независимых государств, увидев в СНГ фактор стабилизации отношений в условиях распада СССР. Европейские лидеры, министры иностранных дел и министры финансов устанавливали прочные и благожелательные отношения с президентом Ельциным и его ко-

\* С 1991 по 2006 г. более 7 миллиардов евро были выделены ЕС по программе Технического содействия странам Содружества независимых государств (ТАСИС), предназначенной для оказания помощи новым государствам, образовавшимся после развала Советского Союза. Целью этой программы было и все еще остается содействие переходу к рыночной экономике и укреплению демократии и власти закона в странах-получателях. Российская Федерация получает наибольшую долю средств, предоставляемых по программе ТАСИС, так что на нее пришлось около 40 процентов выделенных финансовых ресурсов — около 200 миллионов евро в год. В отчете аудиторов ЕС, представленном в мае 2006 г., дана в высшей степени критическая оценка исполнению проектов, финансируемых по программе ТАСИС.

мандой. Министерства обороны меняли свои военные доктрины, и НАТО пересматривала свою роль, разрабатывая концепцию *Партнерства во имя мира*. В Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе вступила группа новых государств и влились новые жизненные силы, и она активно отдалась попыткам решать региональные конфликты, вспыхнувшие внутри и вокруг прежнего Советского Союза, а также наблюдению за ходом выборов. В первой половине 1990-х гг. некоторое время казалось, что дипломатия, ориентированная как игра с нулевой суммой, осталась в прошлом. В осуществлении большого количества этих инициатив Западная Европа работала рядом с Соединенными Штатами (их разногласия по Боснии — особая история) и часто брала на себя ведущую роль, особенно в экономических вопросах. Отношения президента Ельцина с главными фигурами западноевропейской политики, особенно с канцлером Коелем, были по крайней мере столь же близкими, как и с американским президентом. Ельцина приглашали на встречи в верхах с главами правительств стран ЕС, и на встрече *Семерки* он был впервые приглашен в 1994 г., когда она проходила под европейским руководством в Неаполе. Это был плод совместных усилий, опиравшихся на прочное обещание в рамках ЕС.

Отношения стали более напряженными с середины десятилетия. Взаимные усилия превратились во взаимное разочарование. На российской стороне крайне непопулярны были действия НАТО на Балканах — оглозившиеся в сознании такими событиями, как бомбардировка Белграда во время Косовской кампании и бросок российского подразделения к аэродрому Приштины — и расширение участников операции с включением в их число прежних членов Варшавского договора. Западная Европа выступила против начатых правительством Ельцина в 1994 г. военных действий в Чечне. В 1996 г. замена Андрея Козырева Евгением Примаковым на посту министра иностранных дел послужила четким сигналом об изменении внешнеполитического курса. Тем не менее европейцы и американцы тесно работали с Примаковым, стараясь пре-

дотвердить кризисы вокруг Ирака и Косово. Они также втихомолку поддерживали Ельцина в его сражениях с коммунистами, в том числе во время президентских выборов 1996 г. Но росли сомнения, порождаемые остановой реформ в России, растущими свидетельствами коррупции и преступности и разложением президента и его администрации. После краха 1998 г. Европа была сыта Россией по горло, ждала, когда же Ельцин покинет сцену, и делала надежду, без особой уверенности, что тогда Россия, может быть, наведет порядок в своих делах.

Поначалу Путин этих надежд, казалось, не оправдывал. Большинство комментаторов в европейской среде массово информации были настроены враждебно, напирали на его связанное с КГБ прошлое, на то, что он был вознесен из ниоткуда Ельциным (которому он гарантировал иммунитет от судебного преследования), и на руководимое им новое вторжение в Чечню. Но европейские прагматизма смотрели на дело иначе. Появление нового лидера из более молодого поколения, заявлявшего о намерении приблизить Россию к западному миру, дало им возможность снова повести разговор о взаимных обязательствах. Первые два внешнеполитических шага Путина укрепили это впечатление. В феврале 2000 г., опрокидывая сопротивлявшие собственным министерств обороны и иностранных дел, он прекратил возникшую из-за бомбардировки Сербии распря с НАТО, пригласив в Москву генерального секретаря альянса лорда Робертсона и согласившись с ним, что давно обсуждавшаяся открытие в российской столице информационного бюро НАТО и ее военной миссии для связи должно состояться. За этим последовало приглашение премьер-министру Великобритания Тони Блэру нанести неофициальный визит в Санкт-Петербург; приглашение Блэра с супругой было приурочено к премьере новой постановки оперы Прокофьева *Война и мир*. Путин тогда лишь исполнял обязанности президента. Приглашение было ловким маневром в обход протокола, хотя российские либералы и часть европейской печати критиковали Блэра за согласие на встречу до формального избрания Путина на президентский пост.

Две супружеские четы — Блэры и Путины — хорошо поладили между собой. Блэр согласился послать группу своих советников для разговора с Германом Грефом и командой, готовившей программному реформ. Своим европейским коллегам он дал благоприятный отзыв о встрече с Путиным. Ко времени, когда летом 2000 г. на Окинаве состоялась встреча *Семерки/Восьмерки* на высшем уровне, все основные европейские лидеры уже знали нового президента. Они увидели в нем резкие отличия от его предшественника: хороший слушатель и собеседник, выказывавший чувство юмора и знание мира, лишенный напыщенности и уравновешенный. Не только его слова, но и его политика и действия в общем одобряли, хотя арест Гусинского (в то время, как Путин находился с визитами в Испании и Германии) прозвучал сигналом тревоги. Эту розовую картину омрачало то, что к разговору о Чечне, как это стало ясно с самого начала, Путин оставался глух. Он не вызывал никакой готовности искренне обсуждать вопрос; вместо этого пускался в долгие, скучные опрашивания, которые со временем становились все менее убедительными. Когда западные средства массовой информации настойчиво возвращали его к теме, он не только раз отвечал рассеянно и казарменным языком.

Хотя Чечня по-прежнему оставалась невралгической точкой и усиливающимся контроль Кремля над телевидением вызывал беспокойство, отношения Европы с Россией получили между 2000 и 2003 г. ошутимое развитие. Путин поддерживал близкие отношения с Блэром, достигшие своего апогея летом 2003 г., когда Путин стал первым более чем за столетие российским лидером, который во время государственного визита в Англию был принят по полной парадной форме. Путин установил даже еще более близкую личную дружбу с канцлером Шрёдером, используя возможность вести разговор по-немецки без помощников или переводчиков, а также завязал личные отношения с премьер-министром Берлускони, который в роли председателя Совета Европы осенью 2003 г. открыто пошел наперекор согласованной позиции ЕС и безоговорочно благословил чеченскую политику Путина и арест

Ходорковского. Бутоны отношений с Францией распустились медленнее, отчасти потому, что французское общественное мнение было резко критически настроено к российскому поведению в Чечне, но они должны были обра- зом наливаться соками в теплых лучах многополюсности.

В этот период Западная Европа согласовала с Россией существовавшую программу взаимодействия. Сотрудничество в борьбе против терроризма углубилось после сентября 2001 г., когда государства НАТО и Россия поддержали возглавленную США операцию против талибов в Афганистане либо приняли в ней участие. Чувствительность России к дальнейшему расширению НАТО, с включением в альянс государств Балтии, была сбита инициативой британского премьер-министра, которая увенчалась принятым на саммите в Риме (после того, как было преодолено сопротивление Пентагона) решением повысить уровень отношений России с НАТО.

---

Сегодня Россия занимает четвертое место в списке крупнейших торговых партнеров ЕС, тогда как в аналогичном российском списке ЕС стоит на первом месте. [В последние 15 лет] экономические связи между ЕС и Россией росли быстрее, чем с другими регионами мира, и к 2004 г. измерялись более чем 126 миллиардами евро. Текущая торговля дополняет основополагающие отношения, которые характеризуются тем, что Россия — самый крупный поставщик в ЕС энергии, железа и стали, а ЕС принадлежит к числу важнейших поставщиков в Россию телекоммуникационного оборудования, машин и химикалий... К концу 2005 г. только компании, производящие оборудование для нефтегазовой отрасли, вложили в России более 32 миллиардов евро.

*Seizing the Opportunity.* European Round Table of Industrialists, 2006

---

Расширение ЕС, в состав которого вошли теперь три бывшие советские республики и четыре государства — члены бывшего Совета экономической взаимопомощи (СЭВА) и Организации Варшавского договора, поначалу не вызывало споров, но оно породило множество труд-

ных проблем, включая обеспечение России доступа в район Калининграда, предположавшего транзит через территорию Литвы, нового государства — члена ЕС. Долгие переговоры о вступлении России в ВТО привели весной 2004 г. к соглашению, за которым осенью последовала ратификация Россией Киотского протокола. Россия выразила сожаление в связи с подходом ЕС к проблемам Косово и Боснии и вывела с Балкан свои остававшиеся там силы, но свои возражения она не стала доводить до обструкции. По другим проблемам, включая нераспространение ядерных технологий (Северная Корея, иранская ядерная программа) и арабо-израильский спор, европейская и российская позиции в общем были схожими. Тем временем с восстановлением российской экономики торговый оборот и инвестиции между ЕС и Россией быстро росли и образовали самую прочную связь между восточной и западной частями их общего континента.

С 2003—2004 гг. общее положение изменилось. Торговля и инвестиции, очевидно не затронутые политикой, продолжали расти. Деловые отношения по сей день остаются чрезвычайно плодотворными. Политические отношения, однако, ухудшились, прежде всего потому, что европейцы сделали выводы из событий внутри и вокруг России, включая дело ЮКОСа, преследование Ходорковского, притеснения либеральных политических деятелей и средств массовой информации, грубую тактику в Чечне и давление на Украину и Грузию, — но отчасти и по особым для некоторых стран причинам.

Дании выпало долго переживать враждебность России после того, как она позволила представителю Масхадова Закаеву принять участие в одной конференции и затем отказалась его выдать. Когда Закаев переместился в Англию, Россия добивалась его выдачи через суды. Утверждение России, что Закаев — террорист, роковым образом опрокидывалось тем фактом, что за два года до этого высокопоставленный представитель президента встречался и вел с ним переговоры в аэропорту Шереметьево и эту встречу Кремль оправдывал тем, что, мол, на руках Закаева нет крови. Немногом позднее Борис Березовский, ко-

того же Кремль в 2000 г. вынудил эмигрировать, попросил и получил политическое убежище в Великобритании. Кремль взялся делать ответные ходы, не смирившись с этими двумя решениями, продиктованными британским и международным правом, а не политикой.

В некоторых областях сотрудничество было свернуто. Весной и летом 2004 г. одеты в штатское офицеры российской службы безопасности в Москве и нескольких регионах насильно вторглись в помещения Британского Совета, официальной организации для культурного и образовательного обмена, — совершив тем самым действия, которыми не найти прямой параллели даже в худшем времени холодной войны. От своего апогея в 2003 г. отношения между российским и британским правительствами опустились годом позже до самой низкой точки — есть чему по-дивиться, если принять во внимание, сколь прочными были до этого связи между двумя лидерами и как продуктивно развивались двусторонние деловые отношения (на Великобританию в это время приходились самые большие иностранные прямые капиталовложения в России).

Германия осталась самым близким союзником России в Западной Европе, но в бундестаге и в средствах массовой информации стало выплескиваться беспокойство по поводу событий в России и близкой дружбы канцлера Шрёдера с российским президентом. Эта дружба принесла Шрёдеру награду: покинув свой пост, он получил высочайшему должностному должностному в правлении компании, управляющей Североевропейским газопроводом, за которой стоит контролируемый Кремлем Газпром. В Германии вокруг этого назначения развернулась полемика. Канцлер Ангела Меркель использовала свои первые два визита в Россию, чтобы установить более обычный стиль дипломатии и настроить ее на менее благостные тона. Она уделила должное внимание существенным деловым интересам Германии в России, но не стала скрывать свою тревогу по поводу некоторых сторон текущей политики. И она решила провести в Москве закрытую для корреспондентов встречу с отобранной группой независимых политических деятелей.

## Институционализация отношений ЕС — Россия

В оформлении отношений России с учреждениями ЕС присутствует занятая смесь подробного описания сотрудничества по сути, но техническим вопросам с не имеющей ничего общего с действительностью риторикой. Документальную основу образуют (юридически обязывающие) Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое вступило в силу в 1997 г., и принятое в мае 2005 г. юридически менее строгие *Дорожные карты четырех общих направлений*.

Эти и другие документы, вроде *Общей стратегии ЕС* от июня 1999 г., заключают в себе представление, согласно которому ЕС и Россия стремятся “строить подлинно стратегическое партнерство, основанное на общих интересах и одинаково разделяемых ценностях... особенно [таких как] демократия, права человека, верховенство закона и принципы рыночной экономики”\*. Более того, СПС смело утверждает, что такое партнерство уже установлено и что “уважение демократических принципов и прав человека... подкрепляет внутреннюю и внешнюю политику сторон и составляет существенный элемент партнерства”\*\*.

В документе, напыщенно названном *Дорожная карта общего пространства свободы, безопасности и правосудия*, во многих подробностях разъяснились принципы, лежащие в основе сотрудничества ЕС и России, в том числе “приверженность общим ценностям, особенно демократии и верховенству закона, как и их прозрачному и эффективному применению независимыми судебными системами” и “уважение к фундаментальным свободам, включая свободу и независимость средства информации”\*\*\*.

\* “EU-Russia Relations: Overview,” European Commission.

\*\* “Agreement on Partnership and Cooperation,” European Commission.

\*\*\* “5<sup>th</sup> EU-Russia Summit,” Press release, European Commission, May 10, 2005.

Под таким обманчиво красивым прикрытием и несмотря на постоянный гул с обеих сторон, ворчавших каждая на счет бюрократической косности другого, ЕС и Россия на удивление далеко продвинулись в практических делах. Как уже отмечено, они ведут друг с другом обширную торговлю, так что около 20 процентов потребляемой в ЕС энергии поступает из России, а 60 процентов иностранных капиталовложений в России — это инвестиции ЕС\*; после 2000 г. им удалось договориться о вслушении России в ВТО, по Киотскому протоколу, по Калининграду и другим проблемам, связанным с расширением ЕС, как и по множеству значительно более мелких вопросов; и споконно, без фанфар, Россия широко заимствовала законодательные нормы ЕС в области государственного регулирования и коммерческой деятельности. Представители Европейского совета и комиссии ведут с Россией активный диалог на уровнях президентов, министров и высших должностных лиц, обсуждая главные мировые проблемы. Совместное участие ЕС и России в ближневосточном квартете — всего лишь один пример. Недавно этот диалог был тематически расширен обсуждением зон нестабильности между ЕС и Россией или в других местах на границах России и регулирующими консультациями по правам человека.

Не в том, стало быть, дело, что стороны не в состоянии связывать себя обязательствами. Но они берут на себя обязательства, путая при этом общие интересы — очевидно, существующие — с общими ценностями, которые столь же очевидно отсутствуют, и не имея видения долгосрочных отношений или стратегии их построения. *Дорожные карты четырех общих пространства* — воплощение этой проблемы. Их удачно называли “попыткой подменить стратегическое видение отношений Россия — ЕС технологическими планами и сотрудничеством двух административных аппаратов” и под-

\* По сведениям, обнародованным Секретариатом Европейской хартии, к 2020 г. в ЕС из России будет поступать около половины импортного газа — примерно 250 миллиардов кубических метров.

тверждением, что “ЕС и Россия все еще пребывают в состоянии глубокой взаимной двусмысленности”\*. Подвергнув вивисекции 400 пунктов, намечающих действия в этих пространствах, Майкл Эмерсон (бывший представитель Европейской комиссии в Москве) отметил, что в общем экономическом пространстве в качестве долгосрочной цели даже не упоминается свободная торговля; в общем пространстве свободы, безопасности и правосудия почти не находится места демократии; а в общем пространстве внешней безопасности не предусматривается совместное кризисное регулирование в смежных с ЕС и Россией зонах региональных конфликтов, а речь идет лишь о “диалоге и сотрудничестве”. Общее пространство исследований, образования и культуры выглядит наиболее практично, потому что оно менее всего поражено политическими разногласиями и предусматривает включение российских студентов и исследователей в программы ЕС и в сферу действия обычных европейских образовательных стандартов. (Европейский круглый стол промышленников отмечает, что общее экономическое пространство включает в себя большое разнообразие хозяйственных режимов и промышленных секторов и что главные вызовы исходят здесь от проблем определения приоритетов и исполнения намеренного).

Имея это в виду, он усматривает необходимость улучшения инвестиционного климата, защите интеллектуальной собственности, патентных, лицензионных и смежных прав и содействие росту торговли и инвестиций посредством устранения ненужных торговых барьеров, гармонизации технических стандартов и бухгалтерского учета и правил аудита, а также более основательного диалога при обсуждении предполагаемых мер. Быстрое продвижение вперед при такой огромной повестке дня представляется невероятным).

\* Michael Emerson, “EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy,” Policy Brief no. 71 (Brussels: Center for European Policy Studies, May 2005).



*Дорожные карты*, заключает Эмерсон, на самом деле не говорят нам о том, куда направляются ЕС и Россия. Это потому, что у ЕС и России нет сейчас направляющего начала. Как сказал нам один чиновник ЕС, главным конечным пунктом, куда должны были вести *Дорожные карты*, было просто их подписание.

Основная причина отсутствия надежного направляющего компаса — это описанные нами выше расширяющаяся политическая трещина и различия культур. У России это проявляется в настойчивых требованиях, чтобы ЕС смотрел на нее как на равную себе сторону, в оторченных по поводу того, что из обсуждения исключаются *acquis communautaire\** и мандаты, получаемые перетоворщиками от ЕС, и в раздражении, которое вызывает у нее замысловатая бюрократия ЕС. Русские решительно предпочитают иметь дело с полным набором 25 государств-членов, а не просто с “тройкой”, и заключать двусторонние сделки с крупнейшими странами, видя в этом способ обходить согласованные позиции 25 государств. Тут русским играют на руку существующие внутри ЕС разногласия в отношении России, возросшие после вступления в Союз восточноевропейских стран, настрадавшихся во времена советского правления. Различия в позициях “новой” и “старой” Европы мешают последовательному поведению коллективных учреждений Совета и Комиссии.

По всем этим причинам сейчас в своих отношениях с Москвой ЕС, похоже, тратит время, что, возможно, является самой разумной позицией в ожидании, пока не прояснится курс России. Программа работ скромна. Два наиболее существенных пункта в повестке дня — отношения в области энергетики и возможное возобновление или замена Соглашения 1997 г. (СПС).

Преращение Россией в январе 2006 г. поставок газа Украине, и через Украину некоторым странам ЕС, явилось ударом молнии, в одно мгновение высветившей, в какой

\* *Acquis communautaire* (свод правил и соглашений сообщества) охватывает все договоры, правила и директивы, принятые европейскими учреждениями, как и постановления Европейского суда.

степени Европейский союз оказался в зависимости от поставок из источника, на который, похоже, нельзя больше полагаться. Поставки в Грузию и Молдову также были прерваны (как было и раньше, в 2004 г., с Беларусией, когда та проявила строптивость), и российские политики стали говорить о намерении шире использовать рычаги, вложенные в руки России ее положением крупного экспортера на напряженном рынке энергоресурсов. Это также подраумевалось и тем, что президент выбрал энергетическую тему как ведущую в повестке дня предстоявшей в июле 2006 г. встречи *Большой восьмерки*. В Западной Европе нарастала нервозность по поводу зависимости от поставок энергии из России — как ввиду опасности политических последствий, так и из-за медлительности России в создании резервов и ее стараний поддерживать высокий уровень роста добычи. Высокопоставленные деятели в Берлине и Международном энергетическом агентстве говорили нам об этой нервозности задолго до российско-украинского столкновения; более того, осенью 2005 г. британский премьер-министр возмущался саммитом ЕС в Хэмптон-Корте, чтобы призвать к критической переоценке энергетической стратегии ЕС. Драматические события января 2006 г., когда цены на энергоресурсы были и без того очень высоки из-за происходившего в иных краях, подогрели страхи Западной Европы. Развернулись горячие дебаты о вставшем перед Европой выборе, о необходимости разнообразить источники поступления энергоносителей, об их географии и транзитных маршрутах. Споры обострились, когда в январе 2007 г. Россия снова использовала энергопоставки как орудие политики и перекрыла трубу, снабжающую нефтью Беларусь (что канцлер Меркель назвала “неприемлемой” акцией — и отнюдь не потому, что Европейскому союзу мил белорусский президент Лукашенко)

Украинское дело изменило характер европейских дискуссий об энергетике и вдребезги разбило до этого любимую некоторыми концепцию строптивости отношений ЕС — Россия на основе создания энергетического союза. Годами ЕС пытался уговорить Россию присоединиться к 46 другим странам в ратификации заключенного в 1994 г.

договора о Европейской энергетической хартии и подписать прилагаемый к ней *Протокол о транзите* (в силу которого трубопроводы, включая и монопольно контролируемые Газпромом, были бы открыты для транзитной транспортировки газа поставщиками третьих стран). Российские действия на Украине вступили в прямое противоречие с требованиями хартии. С тех пор выражения России против ратификации, похоже, усилились. Никакого продвижения в этом ключевом вопросе не было достигнуто на последовавших саммитах ЕС — Россия. Президент Путин заметил, что если европейские партнеры России ожидают, чтобы им открыли доступ в святая святых российской экономики — сектор энергетики, тогда они должны быть готовы на ответные взаимовыгодные шаги в наиболее важных для развития России областях. Как в рамках новой политики ЕС будет формироваться его позиция в отношении российской энергетики, предстоит еще определить. Целью ЕС остается всестороннее соглашение с Россией, охватывающее энергетические продукты и контрактные основы, что должно обеспечить "интеграцию энергетических рынков ЕС и России в духе обоюдной выгоды, взаимности, прозрачности и отсутствия дискриминации" (как говорится в совместном докладе Комиссии и Секретариата Совета). Но при нынешних обстоятельствах это выглядит весьма труднодостижимым.

Будущее СПС — проблема не такая срочная, но не малозначащая, поскольку Соглашение обеспечивает формальные и юридические основы отношений ЕС — Россия. Срок действия существующего Соглашения истекает в ноябре 2007 г. Переговоры о нем шли в начале 1990-х, и подписано оно было в 1994 г., в то время, когда и содержание, и атмосфера отношений очень отличались от сегодняшних. Это — провоздвигший документ, охватывающий множество тем и тщательно отработанных технических деталей и поэтому поддающийся пересмотру или превращению в предмет новых переговоров. Притом он едва ли когда-либо соответствовал своему предназначению, поскольку был построен по модели соглашений, разработанных для потенциальных членов ЕС.

Если бы отношения ЕС — Россия целенаправленно развивались в сторону углубления партнерства, были бы основания для заключения нового, гораздо более амбициозного договора, приспособленного к задаче подписания соглашения о свободной торговле (после вступления России в ВТО), а затем и установлению более высокой формы партнерства или даже "стратегического союза". В России некоторые выступают за такой союз. Но сегодняшние обстоятельства явно этому не благоприятствуют. Пропасть чересчур широка. Существует слишком много неопределенности относительно курса России после президентских выборов 2008 г. Цели России и ЕС в настоящее время недостаточно согласуются между собой. Попытка финского президента ЕС начать переговоры о соглашении, которое должно прийти на смену СПС 1997 г., сорвалась, когда Россия запретила импорт мяса из Польши, а та в ответку наложила вето на участие России в переговорах. Сейчас представляется маловероятным, чтобы новое соглашение могло быть подписано до того, как в России пройдут президентские выборы.

В конце этой главы мы утверждаем, что ЕС должен предложить четкое видение будущих отношений с Россией; но подписать еще один документ, не отражающий современных реалий, и, стало быть, обременный снижать себе дурную славу, — это негодный путь к решению задачи.

### *Россия и НАТО*

Отношения между Россией и НАТО существуют на двух уровнях — политическом и техническом, при малой увязке между ними.

Политически российское правительство все еще обращается с НАТО как с противником. Российские политики играют на укороленном в сознании электрората отрицательном образе НАТО, намеренно игнорируя фундаментальную переориентацию НАТО по окончании холодной войны. Преувеличивая значение и искажая суть тренировочных программ и миссий связи НАТО на последоват-

ском пространстве, они утверждают, будто НАТО стремится окружить Россию. Сведенные к минимуму меры воздушной защиты новых государств-членов НАТО на Балтике в угоду российскому общественному мнению были представлены в угрожающем свете. Военная доктрина российских вооруженных сил все еще предполагает потенциальную угрозу со стороны НАТО.

На техническом и профессиональном уровне отношение другое. Политические деятели и генералы, публично осуждающие расширение НАТО, в частном порядке говорят, что не видят в этом никакой угрозы. Наперекор военной доктрине, руководители, отвечающие за оборону страны, переместили силы с западного фланга поближе к уязвимым южным границам. С глазу на глаз русские признают логику сохранения НАТО как единственно эффективного среди существующих в мире военных союзов и как организации, способной быстро развернуть свои силы и справиться с угрозами безопасности и гражданскими беспорядками в любой точке мира. И они признают, что очень доволны сотрудничеством в рамках Совета НАТО — Россия (СНР).

СНР был основан в 2002 г. под звуки фанфар и стал одним из плодов новой эры сотрудничества после 11 сентября 2001 г. Предусматривалось с его помощью подтянуть к требованиям времени уровень, регулярность и масштаб сотрудничества между Россией и НАТО, определенного *Основными положениями актом* 1997 г. Его самым значительным нововведением было положение, согласно которому все его члены (тогда их было 20) будут собираться как равные за круглым столом, тогда как прежде 19 государств НАТО согласовывали между собой свою позицию и единую группой с 19 голосами усаживались за стол с обладательницей одного голоса Россией — или против нее. Возможно, СНР не оправдал всех надежд, связывавшихся с ним при его рождении, и сейчас выглядит относительно скромным образованием, но он оказался полезным инструментом. Российские участники отмечают его успешность, говорят о царшей в нем доброй атмосфере и высоко оценивают его как форум для обсуждения проблем,

возникших в связи с Балканами, Афганистаном, Украиной и Грузией. Под эгидой совета развертывалась практическое сотрудничество по таким вопросам, как борьба с терроризмом, противоракетная оборона, преодоление последствий ядерных катастроф и спасательные операции на море; существуют планы создания объединенной диспетчерской службы воздушного транспорта. Немного из всего этого получает освещение в российских средствах массовой информации или в политических выступлениях.

Политическое внимание сейчас приковано к возможности вступления в НАТО Украины и особенно Грузии. Обе страны находятся на нижней ступени лестницы, ведущей к членству в альянсе, на стадии “интенсивного диалога” с НАТО. Следующей ступенью будет “план действий для вступления”, который открывает перед страной-кандидатом путь к членству — несколькими годами позже (при условии выполнения необходимых условий).

В случае Украины движение к членству в НАТО (поддерживаемое президентом Ющенко) приостановилось с назначением премьером Виктора Януковича. Общественная поддержка вступления в НАТО невелика: общественный опрос в середине 2006 г. показал, что лишь 12 процентов населения выступают “за” и 64 процента “против” (тогда как 44 процента одобрятельно относятся к идее вступления в ЕС).

Президент Грузии Саакашвили упорно стремится сделать свою страну членом НАТО. Как ни парадоксально, тут главным его союзником выступает Кремль. Внутри НАТО существует много сомнений, разумно ли принимать Грузию в альянс. Страна не выглядит готовой для членства. Никаких выгод от этого альянса не получит, а нога НАТО ступила бы на землю хрупкого и нестабильного региона, в страну, которая втянута в территориальные и конституционные споры вокруг *de facto* отложившихся от Тбилиси Абхазии и Южной Осетии.

Необходимо также с особой тщательностью рассматривать все сопутствующие обстоятельства. Установился принцип, согласно которому России не дается право ве-

то на прием в члены НАТО, а сама НАТО готова поддерживать суверенные права и законные устремления стран, отвечающих необходимым критериям. Но это не означает, что со стороны НАТО было бы разумно закрывать глаза на вероятные стратегические последствия своих действий.

Не первый раз русские оказываются в этом деле своими худшими врагами. Продолжая красить НАТО мрачными красками, они внушили себе, что присоединение к альянсу Украины должно будет восприниматься как тяжелое собственное поражение. Россию все еще следует не существовавший иначе как в названии прозвучавший призыв НАТО. Принудительные меры в отношении Грузии — закрытие границы, пресечение торговли и изгнание из России грузинских мигрантов — усилили поддержку расторопного Саакашвили как в самой Грузии, так и за ее пределами. Многие из тех, кто прежде сомневался в разумности допуска Грузии в НАТО, теперь склонны считать это достойным ответом на российское запугивание.

### *Россия и ОБСЕ*

К концу холодной войны в России были надежды, что Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе, переименованная в 1994 г. в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), придет на смену НАТО в качестве гаранта безопасности континента. Этого не произошло, да практически и не могло произойти. ОБСЕ не подкреплена военным союзом, она охватывает 55 государств разнообразнейшей политической окраски (притом некоторые расположены не в Европе, а в Азии и Северной Америке), и для эффективной работы ей не хватает слаженности и мускульной силы. Однако если не предъявлять к ней чересчур амбициозных требований, надо признать, что ОБСЕ помогла в решении широкого диапазона проблем, вынесенных на поверхность внешнеполитическим истеблишментом Советского Союза; она поставила в центр своего внимания предотвращение конфликтов, управление кризисами и послеконфликтное восста-

новление. Ее заслугой стало появление форума для дискуссий, порой довольно острых, о возникших после холодной войны проблемах и напряженностях; в настоящее время по ее поручению действуют полевые миссии в 16 государствах (главным образом на Балканах, на Кавказе и в Средней Азии, но также в Молдове и на Украине); и она проделала ценную работу, наблюдая за ходом выборов, консультируя демократические учреждения и защищая права национальных меньшинств и свободу средств массовой информации.

Россия — по численности населения второе, после Социалистических Штатов, государство в составе ОБСЕ, и, как было, очевидно, в 1990-е гг., она горячо желала конструктивно использовать эту организацию. В более близком к нам прошлом российская позиция изменилась. Она противилась вовлечению ОБСЕ в дела Чечни и Северного Кавказа, хотя тамошние конфликты и напряженности прямо выпадают под действие мандата и экспертизы ОБСЕ и она могла бы играть в этом регионе полезную и нейтральную роль. Российское правительство резко реагировало на критику наблюдателями ОБСЕ проведения выборов в России и также не соглашалось с отрицательной оценкой, данной ОБСЕ злоупотреблениям с правами человека и манипуляциям с президентскими выборами в Белоруссии. В учреждениях ОБСЕ обидчивая и критичная позиция России теперь контрастирует с конструктивным подходом многих других государств, появившихся на просторах бывшего СССР, и это затрудняет достижение согласия. Подобно происшедшему с другими организациями, ОБСЕ из форума, открывающего возможности для сотрудничества, стала, к сожалению, форумом для пустых пререканий.

Еще один вопрос был поднят в недавнем докладе Института ЕС, занимающегося исследованием проблемы безопасности: какую безопасность должна гарантировать ОБСЕ — безопасность входящих в нее *государств* или безопасность *людей*? Если речь идет о государственной безопасности, тогда надо признавать, что государства представляются режимами и их интересы могут сводиться к со-

хранению статус-кво. Если же это вопрос безопасности людей, то роль ОБСЕ должна стать иной\*.

Доклад затронул вопрос о конфликте интересов, возникшем в ОБСЕ хельсинкскими соглашениями.

### *Россия и Совет Европы*

Атмосфера в Совете Европы насыщена полемикой даже еще больше. В центре внимания Совета находятся права человека, парламентская демократия и власть закона. Основанный в 1949 г., Совет является старейшей политической организацией Европы, но его отодвигало в тень развитие Европейского сообщества (теперь Европейского союза), пока, с окончанием холодной войны, он не обрел новую путевку в жизнь. Теперь в него входят 46 государств, из которых почти половина (21) из Центральной и Восточной Европы. Россия получила членство в 1996 г., хотя не без споров о том, соответствует ли стандартам Совета существующее в ней положение с правами человека. Это был важный шаг на пути интеграции России в европейские учреждения. С мая по октябрь 2006 г. Россия впервые председательствовала в Комитете министров Совета.

Основным учреждением Совета является Парламентская ассамблея, в работе которой принимают участие приблизительно 630 депутатов 46 национальных парламентов. На протяжении последнего десятилетия Россия была одним из наиболее активных участников заседаний Парламентской ассамблеи, очевидным образом ценя свое членство в ней и направляя на ее сессии сильные делегации. Как правило, заседаниям Ассамблеи в российских средствах массовой информации уделяется внимания гораздо больше, чем в Западной Европе.

Здесь, как и в ОБСЕ, поведение России, особенно в Чечне, все больше и больше подвергалось критике. Поскольку дискуссии ведутся между собой парламентарии, а не правительства, они часто звучали энергично и откровенно.

\* Pal Dunay, "The OSCE in Crisis", Chaillot Paper No. 88 (Paris: Institute for Security Studies, April 2006).

но, без ограничений, налагаемых официальными позициями государствных властей и без помощи дипломатического языка, вплоть до того, что российские парламентарии время от времени угрожали уходом или отказом от сотрудничества.

Совет Европы обеспечивает проверку готовности России к соблюдению прав демократии. Если сохранятся нынешние тенденции, появится риск, что членство России в этой организации будет все чаще и чаще ставиться под вопрос.

### **Россия и Европа: что в будущем?**

Как показано в этой главе, российско-европейские отношения, на которые возлагались большие надежды и которые наполнились немалым содержанием (особенно, но не только, в торговле), приобрели неустойчивый характер. Амбициозно заявленное с обеих сторон намерение развивать полноценно партнерские отношения пока не осуществилось. Поджидают и дальнейшие трудности — российские должностные лица обычно жалуются на двойные стандарты своих западных критиков. В отношении европейцев они правы, но им следует спросить себя, почему это Европа смотрит на Россию через иные очки, чем, скажем, на Китай или Ближний Восток. У европейцев есть сильное желание выковать партнерские отношения с Россией. Они все еще полагают, что со временем это станет достижимо, и их опорают, что продвижение к цели было таким медленным. Они уверены, что Европа в целом, включая Россию, извлекла бы огромную пользу из объединения своих рынков, культур и народов — не в едином государстве, что совершенно нереально, а в виде устранения ненужных барьеров и установления общих стандартов при уважении национального суверенитета, культуры, языка и традиций. Такое партнерство прочно бы основывалось на процветании, но и стабильности. Оно сделало бы конфликт немислимым. Для Западной и Центральной Европы альтернатива — это вечно жить бок о бок с Росси-

ей, которая отклоняет идею партнерства и не желает соответствовать нормам европейского поведения, — неприемлемый сценарий, особенно если Россия вновь впадет в состояние слабости и неустойчивости.

Есть другая причина, почему Западная Европа, как правило, судит о России, примеривая к ней европейские ценности: это ценности, которые, как неоднократно заявляли президент Путин и другие, считают своими и сами русские. Россия сочла нужным выразить свое согласие с демократическими принципами Совета Европы, отраженными в многочисленных документах и соглашениях, включая СПС и договоренности с ЕС о четырех общих пространствах. России не следует удивляться или обижаться, что ее, как и другие европейские страны, оценивают по этим высоким стандартам.

Каковы перспективы продвижения к реальному партнерству? Может ли это партнерство, как утверждало некогда и в России, и в Западной Европе, принять в конечном счете форму российского членства в ЕС?

Нынешняя фаза — это фаза отката назад. В российско-европейском партнерстве мы не можем ожидать большого скачка вперед, если Россия на это не настроена и пока в Москве сохраняется нынешнее отношение к строительству демократических учреждений в самой России и к суверенитету соседних бывших советских государств. С обеих сторон требуется преодоление менталитета игры с нулевой суммой (об этом речь далее, в главах 8 и 9); на Западе следует избавиться от предрасположенности некоторых людей всегда становиться на сторону, противостоящую России; из российского сознания должно уйти представление, будто налаживание нормальных отношений Запада со странами СНГ — это вытеснение России и направлено против нее. Идея партнерства подразумевает не существующие еще уровни доверия и близость разделяемых ценностей. Пока содержательные российско-европейские отношения должны сосредотачиваться на практическом сотрудничестве во многих отдельных областях, где у двух сторон есть общие интересы. Со временем это сотрудничество может помочь сближению ценностей. Ев-

ропа не должна отказываться от ценностей, но она должна отказаться от притворных ссылок на эти ценности. Практические обязательства — на сегодня, стратегическое партнерство — надежда для будущего.

Внутренние разногласия в ЕС подрывают его эффективность в разработке и осуществлении последовательной стратегии в отношении России и ее соседей (среди которых есть также и соседи ЕС, охватываемые, весьма неуклюже, *Европейской политикой в отношении соседних стран*). Солидарность в вопросах энергетической безопасности — очевидный пример. Для ЕС было бы полезно проявить больше решимости в усилиях, направленных на устранение разлада в анализе и повышение координации между Комиссией, Советом и государствами-членами. Полезно было бы также основательнее опираться в своей политике на советы, поступающие из неправительственных кругов, на соединения экспертных оценок и мнений, существующих в политических и академических институтах и в организациях бизнеса в различных частях ЕС.

Заглянем намного дальше, на 20, 30 или более лет вперед: мыслимо ли вступление России в ЕС и НАТО? При нынешних обстоятельствах это настолько неправдоподобно, что большинство наблюдателей склонны такую возможность исключать. Тут они неправы.

Никто не может сказать, как обе стороны континента изменятся при жизни следующего поколения. Европейское экономическое сообщество 34 года назад объединяло лишь шесть государств-членов. В Европейском союзе сейчас их 25, две страны должны присоединиться в 2007 г., еще три определены как страны-кандидаты и четыре занесены в список потенциальных кандидатов. Тридцать четыре года назад — более того, 20 лет назад — Советский Союз и Варшавский договор еще твердо стояли на своих местах; теперь это двадцать одно независимое государство. Если такие изменения могли произойти за столь краткое время, кто может сказать, что случится в будущем? Стань Украина и Белоруссия членами ЕС, не говоря уже о Турции и всех балканских странах, и достигни Россия состояния, отвечающего всем принятым в ЕС критериям

(свобода, демократия, уважение прав человека и основных свобод, верховенство закона), на каком тогда основании Европейский союз в составе более 30 государств и с населением около 600 миллионов человек может отклонить Россию? Почти то же можно сказать о НАТО — организации, в которую Россия потенциально способна внести очень большой вклад, если когда-то в будущем допустит соответствия необходимым критериям и захочет подать заявку на вступление. Европа не должна ставить себя в положение, при котором она требует от России выполнения правил ее клубов и одновременно твердит, что Россия в эти клубы никогда допущена не будет.

Европейский союз должен предложить свое видение политических долгосрочных отношений, которые он хотел бы строить с Россией. Заявлять, как это делают некоторые европейские лидеры, что Россия никогда не сможет присоединиться к ЕС и должна вечно оставаться “отдельным полюсом” в многополюсном мире (что бы это ни значило), — позиция отрицательная, как и ненужная. В ныне изжившей себя *Общей стратегии ЕС в отношении России* (1999 г.) содержалось более подходящее положение о “возвращении России на ее законное место в европейской семье в духе дружбы, сотрудничества, справедливового согласования интересов и на основе одинаково разделяемых ценностей”. Видение долгосрочной перспективы не должно касаться членства России в ЕС как такового, потому что постановка этого вопроса в нынешней ситуации неизбежно ведет к заключению, что в настоящее время такое членство невысисимо. ЕС (и НАТО) изменятся; Россия изменится; мир вокруг них изменится; и конкретный характер их отношений — будь то членство России в ЕС или некая иная договоренность — должен будет определяться в соответствии с этими будущими обстоятельствами.

## 7

### Россия и Азия: двусторонние связи и будущее российского Дальнего Востока

В резком контрасте с последствиями, которые развал Советского Союза имел на европейской арене, в Азии геополитического положения России он ощутило не изменил. В советскую эпоху омываемая Тихим океаном часть Азии была важной стратегической аренной холодной войны против Соединенных Штатов. Она также занимала ключевое место в советских заботах о своей защите от Китайской Народной Республики, страны, с которой у Советского Союза была самая протяженная в мире государственная граница и которую он долго рассматривал как враждебного соседа.

В последние дни Советского Союза Михаил Горбачев много сделал для исправления конфронтационных отношений с Китаем; так что, когда Борис Ельцин пришел к власти в начале 1990-х, Азия больше не числилась в приоритетах российской внешней политики. С середины того десятилетия, однако, Ельцин начал снова обращать взор к Востоку, утверждая таким образом географически более уравновешенное видение мира, что впоследствии взял на вооружение и его преемник Владимир Путин.

В начале двадцать первого столетия российская политика в Тихоокеанской зоне Азии формировалась, судя по всему, под воздействием четырех главных факторов: (1) ее отношений с Западом, (2) растущего значения Азиатско-Тихоокеанского региона вообще и возвышения Китая в частности, (3) наличия богатых энергоресурсов в восточной части России и (4) беспокойства относительно будущего положения российского Дальнего Востока.

Прежде всего политике России на азиатском направлении можно рассматривать как сбалансированную, сим-

волизируемую двуглавым орлом, взор которого устремлен одновременно и на Восток, и на Запад, и как линию поведения великой державы в многополюсном мире; либо в ней можно видеть “дипломатию равноудаленности”. Однако, независимо от того, что о ней говорят, азиатская политика России отражает ту или иную степень разочарования или недовольства Западом, особенно доминирующей ролью Соединенных Штатов в мире, сложившемся после холодной войны.

Сразу после развала советской империи первоочередной задачей российской дипломатии стало налаживание партнерства или даже союза с Западом. Большие надежды возлагались на то, что Россия станет членом “европейского дома”. Внутри страны в начале 1990-х под руководством президента Бориса Ельцина, особенно когда премьер-министром был Егор Гайдар, а министром иностранных дел Андрей Козырев, много усилий прилагалось к историческому преобразованию советской империи в Россию — западную страну. Однако ряд мер, принятых в ходе экономических реформ под влиянием настойчивых уговоров со стороны Запада, имел результатом резкое падение производительности и плохо кончившиеся начинания в области приватизации. Все это не содействовало созданию в глазах российской публики положительного образа Запада.

В международном плане окончание холодной войны привело к резкому сокращению советского пространства на Западе. Перед режимом Ельцина встал вопрос о том, какого рода отношения ему следует установить со странами этой части мира, — вопрос, представлявший в своей самой острой форме в середине 1990-х в связи с расширением НАТО на Восток. На деле речь шла о ряде решений, предполагавших присоединение к НАТО стран Центральной и Восточной Европы и государств Балтики; к этому добавились бомбардировки Косово, что побудило Ельцина твердо заговорить о необходимости создания многополюсного мира в духе концепции, которую отстаивал министр иностранных дел Евгений Примаков (сменивший в 1996 г. Андрея Козырева). В апреле 1997 г. Ель-

цин объяснил, что, мол, кое-кто хотел бы видеть мир с одним-единственным центром, а Россия предпочитает, чтобы мир был многополюсным, имел несколько опорных точек и это служило бы основой формирования нового мирового порядка. И вот, начиная с середины 1990-х российское руководство стало в своих внешних отношениях обращаться взоры на Восток как на противовес Западу.

Растущий международный вес Азии (особенно возвышение Китая) стал вторым фактором, заставившим Россию внести в свою дипломатию больше равновесия. В экономике Азиатско-Тихоокеанского региона произошел устойчивый рост по модели, часто называемой строем перелетной стаи гусей. Япония играла в региональной экономике ведущую роль в 1960-е гг., после чего к ней присоединились новые азиатские промышленные страны, Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и, наконец, в 1990-х — Китай. Россия, однако, за все время холодной войны не умела извлечь выгоду из этих в высшей степени замечательных экономических достижений. Теперь Россия стремится изменить положение и так или иначе прицепиться к поезду азиатского экономического роста. Концепция создания Восточноазиатского сообщества лежит в основе усилий, предпринимаемых группой, которую называют АСЕАН+3 (АСЕАН плюс Япония, Китай и Южная Корея) и к которой хочет примкнуть Россия.

Важнейшим инструментом подкрепления России к азиатско-тихоокеанской экономике могли бы стать поставки энергоресурсов из восточной части страны, что является третьим фактором формирования азиатской политики России. Хотя притязания России на роль энергетической сверхдержавы вызывают много споров и внутри страны, и в международных кругах, никто не отрицает, что Россия, самый крупный в мире экспортер природного газа и второй на мировом рынке поставщик нефти, способна быть важнейшим действующим лицом в сфере энергетики. Действительно, российские производители энергоносителей намечают к 2020 г. увеличить свою выручку от нефтяного экспорта в страны Азии на целых 30 процентов. Китай, ввиду перспектив огромного роста



его спроса на энергию, естественно, заинтересован в до-  
ступе к этим ресурсам, но Япония, Корея и Тайвань, все  
более и более осознающие опасность своей сверхзависи-  
мости от ближневосточных поставщиков, также проявля-  
ют повышенный интерес к российским энергоресурсам.

Четвертый фактор — это серьезная обеспокоенность  
России будущим своего Дальнего Востока. Тот факт, что  
поставки нефти и газа будут все больше и больше идти из  
Восточной Сибири и с Дальнего Востока, становится  
важным обстоятельством, побуждающим российское  
правительство заняться развитием этого региона, кото-  
рый немало пострадал от глубокого экономического за-  
стоя и неуклонного сокращения численности своего на-  
селения.

Хотя восточная часть России не пережила того “сжа-  
тия”, которое выпало на долю европейской части страны,  
то есть ни территориальных потерь не понесла, ни от со-  
кращения зоны своего влияния не пострадала, все же  
окончание холодной войны обернулось для Дальнего  
Востока серьезными отрицательными последствиями,  
поскольку регион лишился очень значительных субси-  
дий, которые Москва предоставляла ему по стратегичес-  
ким соображениям. В течение всего времени холодной  
войны Москва полностью содержала регион, позволяя  
Дальнему Востоку наслаждаться уровнем жизни, подоб-  
ным тому, какой был в европейской части России. Те вре-  
мена, однако, давно прошли, и с тех пор регион изрядно  
скатился вниз.

Появление российской “энергетической диплома-  
тии”, которая должна расширить поставки энергоносите-  
лей в Азию в значительной мере за счет ресурсов Восточ-  
ной Сибири и Дальнего Востока, открывает перспективу  
долгожданного развития этого региона, если — а это “ес-  
ли” находится под большим вопросом — Москва готова  
решать задачу.

Каким же образом эти четыре фактора сказываются на  
отношениях России с ключевыми игроками на азиатско-  
тихоокеанской сцене? В этой главе мы сосредоточимся  
прежде всего, и наиболее обстоятельно, на ее отношени-

ях с Китаем. Частично ввиду того чрезвычайного значе-  
ния, которое Москва придает, по-видимому, своим отно-  
шениям с южным соседом, но также и потому, что эти от-  
ношения имеют самые существенные последствия для  
политики, складывающейся под воздействием всех упо-  
мянутых выше факторов. Затем будут рассмотрены отно-  
шения отдельно с Японией, Кореей и Индией. Хотя по-  
следняя географически относится скорее к Югу Азии, чем  
к ее Тихоокеанскому региону, мы обращаемся здесь к  
Индии ввиду ее традиционно близких связей с Россией и  
с учетом геополитического значения этих связей для всей  
Азии. Наконец, обсудим в целом будущие отношения  
России с Азиатско-Тихоокеанским регионом.

## Россия и Китай

Разрешиив наконец в октябре 2004 г. последний из сво-  
их давнишних пограничных споров, Китай и Россия в  
2005 г. заметно улучшили свои отношения и продемонст-  
рировали беспрецедентный уровень сотрудничества: прези-  
денты Владимир Путин и Ху Цзиньтао встречались четы-  
режды в течение года и выступили с совместной деклара-  
цией, посвященной мировому порядку двадцать первого  
столетия; эти две страны провели свои первые совмест-  
ные учения в Восточно-Китайском море; и оборот их дву-  
сторонней торговли увеличился более чем на 30 процен-  
тов, достигнув 29 миллиардов долларов. Диалог между  
двумя правительствами также был поставлен на более  
прочную основу с введением в норму консультаций на  
всех уровнях — от премьер-министров до министров и  
высших чиновников — с обсуждением широкого круга  
тем, от стратегических задач безопасности до гуманитар-  
ных обменов.

Для России два главных соображения лежат в основе ее  
нового стратегического партнерства с Китаем. Первое —  
изменившееся положение России относительно Китая.  
Россия больше не может притязать на роль большого бра-  
та своего илдушего вверх южного соседа. Если между Со-

ветским Союзом и Китаем еще в 1990 г. существовало равенство, выражавшееся в одинаковых размерах их ВВП, то в 2000 г. ВВП Китая был уже в три раза больше российского, а в 2005 превзошел его четырёхкратно. Дошло до того, что президент Путин стал первым российским лидером, публично указавшим на главный вызов, который бросает России поднимавшийся Китай. В июле 2000 г. при посещении дальневосточного города Благовещенска Путин заметил, что без реального и скорого противодействия нынешним тенденциям даже дешёвое российское население через несколько десятилетий будет говорить в основном “по-японски, по-китайски и по-корейски”. Общепринято считать, что на уме у него при этом было прежде всего “по-китайски”.

В этом контексте Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве, подписанный в 2001 г. Путиным и Цзян Цзяминем, стал правовым оформлением принципиального равенства двух государств. Точно так же историческое урегулирование упомянутого выше китайско-российского пограничного спора привело к согласию России на формулу 50:50 применительно к спорным территориям трех речных островов. Это было понято как желание Путина исключить появление в будущем какого бы то ни было потенциального источника пограничных споров — с учетом, что время предположительно работает на Китай.

С российской точки зрения еще одной причиной необходимости стратегического партнерства с Китаем является тот факт, что у обеих стран есть на международной арене существенные общие интересы и одинаковые основания для беспокойства. Первое и самое главное то, что обе страны одинаково настроены на строительство многополюсного мира в противовоположность однополюсному, в котором господствуют Соединенные Штаты. Русские полагают, что, как правило, их представления имеют больший вес, когда их разделяют китайцы; эту мысль еще в 1995 г. выразил Ельцин, сказав, что в отношениях с Западом Россия может опереться на плечо Китая и что в этом случае Запад будет обращаться с Россией более уважительно. Отражением об-

шего для двух стран неприятия однополюсного мира, подчиненного США, является тот факт, что Россия и Китай выступают твердыми сторонниками Организации Объединенных Наций и ее Совета Безопасности. Они подчеркивают важность сохранения существующего порядка — нынешней международной системы.

Позицию взаимной поддержки Россия и Китай расширяют на подход к конкретным проблемам, связанным с национальным единством и территориальной целостностью: Россия выступает против независимости Тайвани и признает Тибет как неотъемлемую часть Китая, а Китай одобряет усилия России по подавлению террористических и сепаратистских сил в Чечне. Ключевая фраза в их соглашении поясняет, что они сотрудничают в борьбе против “международного терроризма, национального сепаратизма и религиозного экстремизма”. Расходящее значение для внутренних систем управления обеих стран имеет признание ими права стран выбирать собственный путь развития и собственный способ осуществления всеобщих прав человека, отражающий национальные условия и традиции.

#### *Средняя Азия и Шанхайская организация сотрудничества*

Средняя Азия — пример китайско-российского сотрудничества глубокого геополитического значения. С падением Советского Союза пять среднеазиатских стран — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан — стали независимыми государствами. Однако унаследованное от советских времен смешение и путаное переплетение этнических групп и поиски этими государствами собственного национального лица бросили вызов стабильности в регионе.

В то же время геополитическое значение региона в центре континента Евразии — его богатые запасы нефти и газа, его расположение на главном маршруте торговли наркотиками, направляемыми из Афганистана к северным и западным перевалочным пунктам, потенциальная угроза, исходящая от него как от зоны, где находят себе

принят радикальные исламистские террористические движения и авторитарные режимы, создающие проблемы самим своим существованием, — все это привлекло сюда внимание крупнейших международных игроков, каждого сообразно его собственным интересам и задачам.

Для России Средняя Азия — важная, но трудная часть “ближнего зарубежья”. Отношения России с этими бывшими советскими государствами отличались различными степенями близости и сложности. В конце 1990-х гг. Россия, Китай и три среднеазиатских государства подписали Соглашение об углублении военного доверия в пограничных районах. Эта группа стала основой расширенной Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), созданной как межправительственная организация в 2001 г. Заинтересованность России в ШОС определяется прежде всего необходимостью обеспечивать безопасность региона и препятствовать поставкам наркотиков из Афганистана. Она также пытается использовать другие послевоенские механизмы для более прочной привязки к России экономики среднеазиатских стран.

Китай, граничащий с тремя среднеазиатскими государствами, стремился укрепить свои границы, имея в виду отразить Синьцзян от вторжения исламистских экстремистов. Все более растет, однако, его интерес к расширению своих экономических позиций в регионе и особенно стремление иметь доступ к нефтяным и газовым ресурсам Каспия. (Он уже получил существенную долю в казахстанском месторождении нефти.) Поэтому Китай желает использовать ШОС как инструмент развития своего экономического сотрудничества с регионом и, как сообщают, предложил создать здесь зону свободной торговли.

Притом что для Соединенных Штатов Средняя Азия изначально представляла интерес ввиду ее геополитически важного положения и из-за месторождений нефти на Каспии, в которых США уже имели существенную долю участия, события 11 сентября 2001 г. превратили регион в критически важную для них базу операций в Афганистане. Все среднеазиатские государства дали самолетам коалиции, противоборствующей террористам в Афганистане,

право пролета над своей территорией, а Кыргызстан и Узбекистан предоставили ей также военно-воздушные базы.

Япония, предоставившая с 1994 по 2004 г. в порядке помощи среднеазиатским странам 284 миллиарда йен (более 2,2 миллиарда долларов), была главным донором региона. Считая это важной составной частью своей дипломатии Шелкового пути, Япония выступила инициатором диалога Средняя Азия — Япония с целью содействовать внутрирегиональному сотрудничеству на таких направлениях, как борьба с терроризмом и наркотиками, обезвреживание противопехотных мин, здравоохранение и медицинское обслуживание, водоснабжение, энергетика, торговля и транспорт. Первая встреча на уровне министров, в которой приняли участие все пять азиатских государств, имела место в августе 2004 г. в Астане (Казахстан), вторая прошла в июне 2006 г. в Токио — без Туркменистана, но с участием приглашенного афганского министра. Японские компании также приглашаются к региону, о чем свидетельствует участие одной японской нефтяной компании в разработке Кашаганского нефтяного месторождения в Казахстане.

В 2005 г., однако, в политическом пейзаже Средней Азии произошли радикальные перемены. В Кыргызстане спор вокруг итогов выборов завершился в марте 2006 г. государственным переворотом и появлением у страны нового руководства. Два месяца спустя в узбекском городе Андижане вспыхнул мятеж, силой подавленный правительством президента Ислама Каримова. Вашингтон и Брюссель потребовали независимого расследования, Каримов это требование отклонил. Этот ряд событий закончился радикальным сдвигом во внешнеполитической позиции Каримова, предложившего, чтобы все страны ШОС установили крайний срок, к которому из Средней Азии должны быть выведены оперативные базы сил антитеррористической коалиции. Узбекистан особо потребовал, чтобы Соединенные Штаты оставили авиабазу Карши-Ханабад, что и было сделано в ноябре 2006 г. В том же месяце президенты Путин и Каримов согласовали пакт о взаимной безопасности.

С учетом геополитического значения региона и высоких ставок на нефтяные и газовые ресурсы Каспия обстановка, которая сложится в Средней Азии в ближайшие годы, может серьезно отразиться на поведении ведущих мировых держав.

*Россия — Китай:  
оружие, нефть и торговля*

С распадом Советского Союза российский военно-промышленный комплекс столкнулся с резким сокращением военного бюджета страны и впоследствии стал все более и более зависеть от экспорта вооружений как источника доходов. В результате он стал виднеться в Китае своего самого надежного клиента. По сегодняшним оценкам, более 50 процентов военного производства России финансируется за счет экспорта оружия, и Китай является самым крупным его импортером, ежегодно расходующим на эти цели в среднем существенно больше миллиарда долларов. Поскольку в 1989 г. после событий на площади Тяньаньмэнь на поставки вооружений от европейских производителей были наложены санкции, Народно-освободительная армия (НОА) была вооружена исключительно российским или советским оружием. Если Россия, забываясь о собственной безопасности, старается, как считают, не поставлять на экспорт самые передовые и технически сложные виды вооружений, то китайцы, опираясь на свою растущую индустриальную мощь, стали все больше настаивать на приобретении более продвинутых систем и военных технологий и уже не довольствуются покупками товаров, выставленных на полках. Так, увеличилось число случаев лицензионного производства в Китае новейших моделей самолетов *МиГ* и *Су*. По мере того как Китай становится исключительно импортером энергоресурсов, российские нефтяные компании также стали внимательнее приглядываться к китайскому рынку. До недавнего времени фактически вся российская нефть шла в западном направлении — из Западной Сибири в Восточную и Западную Европу. Первоначально предполагалось, что и китайский рынок

будет также обслуживаться западносибирскими нефтяными месторождениями. Намечалось, что нефть пойдет сначала на Восток, к очистительному заводу в городе Ангарск, близ Иркутска. Оттуда предполагалось построить нефтепровод, который, обогнув с юга Байкал, дойдет до китайских нефтеперерабатывающих мощностей в Далине. Однако после ряда исследований было сделано заключение, что эта трасса связана со слишком большими опасностями, поскольку возможный разлив нефти нанес бы непоправимый ущерб уникальной экологии озера. Вместо этого было решено проложить трубопровод от Тайшета в западной части Иркутской области, вокруг северной оконечности озера Байкал на Сковородино, город на идущей в Северный Китай ветке Транссибирской железной дороги.

Маршрут Ангарск — Далин первоначально рассматривался нефтяной компанией ЮКОС (во главе с Михаилом Ходорковским), которая намеревалась проложить собственный трубопровод. Этот проект был сорван фактической кончиной ЮКОСа в 2003 г. Китайцы, с энтузиазмом приветствовавшие первоначально договоренность, отнюдь не обрадовались такому повороту дела и дополнительно были обижены принятием в 2004 г. российским решением проложить трассу с северного берега Байкала через Сковородино к Находке на Тихоокеанском побережье. Решение вывести транссибирский трубопровод к Тихому океану было, как считалось, принято под сильным нажимом японского правительства, которое давно стремилось получить доступ к восточносибирской нефти.

Российское правительство впоследствии решило, что проект сибирско-тихоокеанского трубопровода будет по-прежнему осуществляться исходя из “национальных интересов”, но начнется строительство с участка Тайшет — Сковородино, откуда китайцы проложат собственную ветку. Договорились также, что в ожидании постройки трубопровода Китай будет получать существенное количество нефти по железной дороге. Судя по всему, Россия выдала гарантии долгосрочных поставок нефти в обмен на предоставляемый Китаем крупный заем.

С вводом в строй намечаемого трубопровода его мощность позволит транспортировать 80 миллионов тонн нефти в год, из которых 30 миллионов имеется в виду направить в Китай и 50 миллионов на тихоокеанские терминалы, откуда танкеры доставят нефть в Японию и другие прибрежные страны Тихого океана. Вопрос, однако, в том, хватит ли нефти. Если с западносибирских месторождений может быть поставлено 30 миллионов тонн, то для получения остального количества понадобится исследование, оборудование нефтепромыслов и добыча в Восточной Сибири, где месторождения еще не освоены.

Второй вопрос касается финансирования этих проектов. И Китай, и Япония проявили интерес к покупке акций российских нефтяных компаний. Китай объявил, что он сделает существенные капиталовложения в “развитие природных ресурсов”, а что касается Японии, сообщалось о ее готовности предоставить существенные финансовые средства в разработку ресурсов и строительство трубопровода. Более того, по нынешним оценкам, у берегов Сахалина должны быть обнаружены запасы нефти, равные по крайней мере 1,9 миллиарда тонн. Япония вкладывает более 10 миллиардов долларов в так называемые *Сахалин I* и *Сахалин II*, которые являются совместными проектами российских, американских и британских фирм. К ним присоединилась также Индия, а Китай, как сообщается, подписал с Россией контракт о совместном участии в развитии Сахалинского проекта.

Однако, помимо дискуссий о потенциальных поставках нефти и газа, китайско-российские отношения в экономической сфере до настоящего времени не соответствовали уровню политических связей двух стран. В торговле пока по-прежнему господствуют приграничный обмен и закупки вооружений, составляющие лишь около десятой части торгового оборота Китая с Соединенными Штатами или Японией. Россия настойчиво стремится к расширению торговых отношений с Китаем не только в энергетическом секторе, чего страстно желает Китай, но и в секторах машин и оборудования.

Хотя низкий уровень торговли был главным образом следствием бед, обрушившихся на российскую экономику, особенно тех, что затронули Дальний Восток, Россия держится мнения, что к российским изделям в Китае относятся менее благоприятно, чем к конкурирующей с ними продукцией с Запада. Например, даже предложив более низкую цену, Россия проиграла западноевропейским конкурентам в тендере на генераторы и турбины для гидроэнергетического проекта *Трех Уйеши*. Дополнительные осложнения возникают из-за того, что против ряда китайских компаний, действующих на российском рынке, выдвинуты обвинения в незаконных операциях и уклонении от налогов.

В ноябре 2005 г. во время саммита организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в Пусане, Южная Корея, председатель Ху Цзиньтао подчеркнул в беседе с президентом Путиным готовность Китая придать первостепенное значение расширению экономических отношений с Россией и обязался активно принимать меры к увеличению импорта из России и прилагать особые усилия к развитию сотрудничества в освоении энергетических ресурсов, производстве электромеханического оборудования и строительстве объектов инфраструктуры.

#### *Совместные военные учения в провинции Шандунь*

Как отмечено выше, в августе 2005 г. Россия впервые в истории провела совместные с Китаем военные учения, геополитическое значение которых предтоит еще определить. Сообщается, что понадобилось несколько раундов переговоров, чтобы согласовать место учений. Сначала Китай предложил воспользоваться учебными полигонами в Приморском крае, самом отдаленном юго-восточном регионе России, у границ Китая и Северной Кореи. Русские это предложение отклонили, потому что зона используется ими для подготовки сил против возможного китайского нападения. Вместо этого они предложили Синьцзян на западной границе Китая со Средней Азией, с чем в свою оче-

редь не согласилась китайская сторона. Затем Китай предложил провинцию Чжэцзян, недалеко от Тайваня. Россия эту идею отвергла, посчитав регион чересчур политически чувствительным, и предложила выбрать место дальше к северу. В конце концов стороны согласились провести учения в прибрежной провинции Шандунь.

Учения, официально названные “Мирная миссия-2005”, должны были представлять собой обычную тренировочную миротворческую и антитеррористическую операцию, но то, что происходило в действительности, ни по содержанию, ни с точки зрения численности развернутых сил не может быть истолковано как противдействие террористам. В учениях участвовали почти 10 000 солдат — 8000 с китайской стороны и 1800 с российской — и 140 военных судов (включая субмаринны и противолодочные корабли). С российской стороны было четыре стратегических бомбардировщика и два носителя крылатых ракет.

Учения проходили якобы в рамках структуры ШОС, хотя лобовито, конечно, поставить вопрос, каким образом консультативный орган, привязанный своими интересами к Средней Азии, может заниматься военно-морскими операциями в Тихом океане. За учениями наблюдали представители четырех среднеазиатских государств — членов ШОС, как и стран, входящих в ШОС со статусом наблюдателей, в том числе Монголии, Ирана, Индии и Пакистана.

Одно из возможных толкований смысла учений — то, что они представляли нападение НОА на Тайвань при поддержке российской армии и воздушных сил. Представители России и Китая неоднократно отвергли эту теорию, но учения, включавшие в себя блокаду, высадку вооруженных воздушных и морских десантов и применение крылатых ракет, имели для Тайваня однозначно воспринимаемый им смысл. Другое предположение — что российское присутствие очень хотело не только показать Западу, что у него есть другой выбор, но и устроить для китайских вооруженных сил витрину военного оборудования. Русские смогли продемонстрировать целую коллекцию военных товаров. Эта теория выглядит правдоподобной в свете распухшего китайского спроса на передовые военные технологи-

гии, что отвращает его от погоны за обычными вооружениями. И действительно, поступили сообщения, что по окончании учений был подписан очень значительный контракт на закупку военной технологии.

### *Китай и будущее российского Дальнего Востока*

Российский Дальний Восток численностью своего постоянно сокращающегося населения (7 миллионов человек) резко отстает от трех смежных северо-восточных областей Китая — Хэйлунцзян, Цилинь (Гирин) и Ляонин — с их продолжающим расти 100-миллионным населением. Российский Дальний Восток снижал широкую известность своей инфраструктурой (транспорт, коммуникации, электроснабжение и портовые сооружения), как и разгулом преступности и коррупции, о которых мы упоминали выше. Во время холодной войны Дальний Восток считался стратегически важным регионом как оплот обороны не только от американских сил в Тихом океане, но и от Китая. Однако окончание холодной войны положило конец поступающим сюда субсидиям из Москвы. Хотя в регионе процветают заготовка древесины и морские промыслы, чрезвычайно большая доля в этих отраслях приходится на незаконные операции, так что получаемые в них доходы не достаются региональным проектам развития.

В начале 1990-х гг. процветала приграничная торговля с Китаем. Однако чрезвычайно беспорядочный характер сделок с мириадами китайцев, пересекавших границу и совершавших правонарушения, заставил российские власти ввести в 1993 г. пограничный контроль, что вызвало резкое падение этого бизнеса. Тем не менее приграничная торговля составляет крупную статью российско-китайского торгового оборота, и существенная часть вооружений, экспортируемых из России в Китай, производится на предпринятых Дальнего Востока.

Критически важные вопросы, которые в ближайшем будущем встанут перед регионом, заключаются в следующем: сможет ли российский Дальний Восток воспользоваться выгодами от становящейся реальностью разрабо-

ки восточносибирских месторождений нефти и газа и каким образом собирается Россия увязать это развитие с Китаем. Иными словами, какую роль отведет Россия Китаю в развитии своего Дальнего Востока?

В действительности Китай уже обеспечивает весь этот регион продовольствием и потребительскими товарами, так что трудно представить себе будущее российского Дальнего Востока без Китая. При всем том Россия обеспокоена потенциальной способностью Китая занять на российском Дальнем Востоке доминирующее положение; поскольку десятки тысяч китайцев прибывают сюда на поселение, российский Дальний Восток вполне может превратиться в сырьевую колонию Китая. Среди российских элит растет, похоже, согласие, что проблема контроля иммиграции будет иметь ключевое значение для будущего Дальнего Востока.

На самом деле существуют разные и меняющиеся оценки численности китайцев, фактически проживающих в России. Официальная цифра — 250 000, но realistically предполагать, что их около полутора миллиона. Преувеличивать численность незаконных иммигрантов из Китая — это популярный вид спорта, и без конца появляются никак не обоснованные цифры, вплоть до двух миллионов, или утверждения, что в любом крупном дальневосточном городе живут 25 тысяч китайцев и что еще миллион китайцев постоянно, без законных оснований, курсирует между двумя странами. Местная мудрость гласит, что китайцы любят жениться на россиянках и пользоваться правом иметь больше одного ребенка (что не разрешается в Китае), а российские женщины — выходить замуж за китайцев, которые не пьют так, как русские.

## Россия и Япония

После Китая Япония — важнейший элемент азиатской политики России. Для Японии, однако, проблема северных территорий — застарелое, отрицательное наследие Иосифа Сталина — это постоянно присутствующее

шее серьезное препятствие для развития ее отношений с Россией.

Северные территории — это четыре острова: Хабомай, Шикотан, Кунашир и Итуруп — общей площадью 4992 квадратных мили. Острова были заняты советской армией в конце Второй мировой войны. Когда в 1956 г. Япония нормализовала отношения с Советским Союзом, Москва согласилась передать Хабомай и Шикотан Японии после того, как будет подписан мирный договор. В разгар холодной войны, однако, Советы отменили самое существование территориальной проблемы с Японией. Горбачев исправил это положение во время своего визита в Японию в 1991 г., и последующие правительства существования территориальной проблемы больше не отрицают. Во время своего президентства Ельцин предлагал решить проблему к 2000 г., но он не сумел справиться с этой задачей отчасти из-за неприятия со здоровьем, но, что важнее, из-за того, что наткнулся на сильное сопротивление российского внешнеполитического ведомства. Когда на рубеже столетий пришел к власти Путин, в Японии были большие надежды, что со своими полномочиями и авторитетом он будет способен преодолеть это сопротивление и найти решение.

Суть российской позиции сводится к тому, что надо следовать соглашению 1956 г. и что Россия должна возвратиться только два острова. С другой стороны, японская позиция заключалась в основном в том, что ей должны быть возвращены все четыре острова, потому что исторически и юридически они являются неотъемлемой частью территории Японии и никогда России не принадлежали. По Симодскому трактату 1855 г. граница между этими двумя странами должна проходить к северу от Итурупа. Несмотря на действительно серьезные усилия обеих сторон, их позиции все еще широко между собой расходятся и никакого решения пока не видно.

Между тем во время визита премьер-министра Джунитиро Коизуми в Москву в январе 2003 г. они с президентом Путиным согласовали японо-российский план действий, состоявший из шести опорных положений:

- Углубление политического диалога
- Продолжение переговоров о мирном договоре
- Сотрудничество на международной арене
- Торгово-экономическое сотрудничество
- Развитие отношений в области обороны и безопасности
- Содействие культурным и личностным обменов.

Торговля и инвестиции устойчиво росли с тех пор, как в российскую экономику вернулась некоторая инерция развития. Ежегодный торговый оборот между двумя странами составляет сейчас около 10 миллиардов долларов, и японские промышленники начали вкладывать капитал в Россию. Символичным для этого подхода к рождающемуся российскому рынку стало основание в 2005 г. в городе Санкт-Петербурге автомобильного завода фирмы *Toyota*.

Отношения в сферах обороны и безопасности также устойчиво развиваются в виде обменов визитами министров обороны и начальников генеральных штабов. Совместная тренировочная обработка поисковых и спасательных операций, как и взаимные визиты военных кораблей, стали теперь обычным делом. Провлинулось и сотрудничество сил безопасности в решении проблем борьбы против международного терроризма и незаконной торговли наркотиками и огнестрельным оружием, в противодействии международно-му лову рыбы и контрабандной торговле ею). В последние годы регулярно проводились двусторонние консультации органов, отвечающих за безопасность на море, — примечательный сдвиг, если вспомнить, что совсем недавно советские патрульные корабли то и дело преследовали японские рыболовецкие суда, занимавшиеся промыслом вблизи четирёх Северных островов.

Самые многообещающие сдвиги произошли в японо-российских отношениях в области энергетики. В Японии приветствовали решение России построить нефтепровод от Тайшета в Восточной Сибири к Перевозной на Тихоокеанском побережье, и конкретные формы сотрудничества в осуществлении этого проекта изучаются экспертами обеих стран.

Как отмечалось выше, Япония — видный участник проектов *Сахалин I* и *Сахалин II*. В рамках этих проектов с 2006 г. идет добыча нефти, экспортируемой в Японию и другие страны. Япония по-прежнему очень сильно заинтересована в дальнейшем укреплении сотрудничества с Россией в развитии Восточной Сибири и российского Дальнего Востока — хотя бы с целью разнообразить источники поступления энергоресурсов, ограниченные сейчас Ближним Востоком.

Во время визита президента Путина в Японию в ноябре 2005 г. было подписано соглашение о долгосрочном сотрудничестве в энергетическом секторе. В соглашении вошли договоренности о сотрудничестве по нефти, природному газу, электроснабжению, проблемам эффективного использования энергии и вопросам, связанным с изменением климата.

Наконец, по проблеме северных территорий между Японией и Россией происходил взаимнообмен официальными и неофициальными предложениями в попытках сформулировать решение, основанное на общем понимании, подтвержденном самим президентом Путиным, что нерешенная территориальная проблема является препятствием для дальнейшего развития конструктивного партнерства. На встрече в Токио в ноябре 2005 г. Коизуми и Путин подтвердили их общее мнение, что обе страны продолжат прилагать все усилия к поиску приемлемого и для Японии, и для России решения на основе прошлых соглашений и документов.

Недавно появились кое-какие заметные признаки ужесточения российской позиции в отношении юридического статуса островов. В сентябре 2005 г., например, в прямой телевизионной передаче Путин сказал, что эти четыре острова находятся под суверенитетом Российской Федерации. Это установлено международным правом как результат Второй мировой войны, не подлежащий обсуждению. Впоследствии эта жесткая позиция была повторно заявлена высокопоставленными должностными лицами российского правительства. Такая перемена в подходе к переговорам может быть отражением растущей уверенности России



в своей экономической силе, в сокращении ее зависимости от притока иностранного капитала и ее амбициозного желания вести себя как энергетическая сверхдержава. Нарастающие националистические чувства, обращенные против Запада вообще, могут побуждать российское правительство также и к ужесточению ее позиции в отношении Японии в связи с территориальной проблемой, особенно близко затрагивающей национальные чувства.

В целом японо-российские отношения устойчиво развиваются на основе принятого в начале 2003 г. плана действий, и по мере того, как российская экономика продолжает рваться вперед, следует ожидать дальнейшего расширения экономических связей двух стран. Три проблемы имеют ключевое значение для этих отношений: поставки нефти и газа, будущее развитие российского Дальнего Востока и решение проблемы северных территорий. Последнее самое трудное, но с точки зрения Японии политическим императивом является приложение с обеих сторон искренних усилий к поиску взаимоприемлемого решения.

Наконец, едва ли возможно преувеличить значение расширяющихся отношений двух стран в сфере обороны и безопасности, с учетом того, что представляется качественным сдвигом в китайско-российском военном сотрудничестве. Дополнительных позитивных результатов можно было бы добиваться через все более частые обмены визитами высоких должностных лиц оборонных ведомств. В этой области, как и в других, японо-российские отношения постепенно расширяются, но есть еще много возможностей улучшить их содержание.

## Россия и Корейский полуостров

Когда летом 2000 г. президент Путин прибыл на Окинаву для участия в саммите *Большой восьмерки*, он оказался в центре внимания не по одной той причине, что только-только стал главой Российской Федерации, но и потому, что до Окинавы посетил Пхеньян и был, таким

образом, единственным из лидеров *Восьмерки*, кто когда-либо встречался с Ким Чен Иром. Было очевидно, что Путин хотел быть посредником между Пхеньяном и Вашингтоном. Однако его попытка кончилась неудачей, потому что Ким Чен Ир публично отказался от обещаний, данных им Путину при личной встрече. Соответственно России пришлось удовлетвориться ролью одного из участников шестисторонних переговоров и воздерживаться от активных выступлений с инициативами в решении важнейшей для мира и безопасности в Восточной Азии проблемы.

Довольно пасивное в последние годы отношение России к корейским делам отражает, похоже, меняющийся политический пейзаж вокруг полуострова Кореи. Во-первых, ввиду примирения между Сеулом и Пхеньяном, России не приходится больше беспокоиться о том, как найти себе место между этими двумя столицами и оглядываться на прошлое, когда всякая уступка одной из них неизменно вызывала отрицательную реакцию другой. Во-вторых, вследствие ее близкого стратегического партнерства с Китаем, России нет больше нужды быть особо чувствительной к стремлению Пхеньяна быть поближе к Пекину. Фактически на шестисторонних переговорах Москва последовательно выказывала благосклонность к позиции Пекина.

По ядерной проблеме Россия, как ядерная держава, выступает против создания в Северной Корее мощностей для производства ядерного оружия, но в то же время она знает, что у нее нет эффективных рычагов воздействия на северокорейское руководство, чтобы заставить его возвратиться к режиму нераспространения. Что обычно отличало позицию России по этой проблеме, так это ее нежелание согласиться, что ядерные амбиции Северной Кореи представляют собой какую-либо непосредственную опасность, и это несмотря на заявления самого Пхеньяна, что страна уже стала ядерной державой. Однако после проведенных Северной Кореей в июле 2006 г. пробных запусков ракет и ядерного взрыва в октябре того же года Москва вынуждена была взглянуть в лицо реальности и присоединилась к резолюциям Совета Безопасности ООН, осуждающим действия Пхеньяна. Все еще не рассеивается впе-

чатление, что Россия относительно спокойно смотрит на те угрозы, которые создает для ее собственной безопасности появление у Северной Кореи ядерного потенциала.

Скорее всего, видимое нежелание Москвы смотреть в глаза действительности происходит из ее стремления уйти от необходимости решительно принимать жесткие меры против Пхеньяна, с которыми ей хотелось бы поддерживать разумно устойчивые отношения. Это может также отражать относительно беззаботное отношение к угрозе, которую ядерное вооружение Северной Кореи способно создать для безопасности самой России.

Что беспокоит Россию больше всего, так это возможное в будущем появление объединенной Кореи. Крах режима Ким Чен Ира затронул бы Россию прежде всего притоком беженцев, хотя на ней сказаться это может гораздо меньше, чем на Китае или Южной Корее. Важнее, однако, то, какое место объединенная Корея может занять на геополитической карте Северо-Восточной Азии. Видлу неизбежных неопределенностей при таком развитии событий Россия, по-видимому, склоняется к тому, чтобы поддерживать сохранение статус-кво разделенной Кореи, и таким образом нехотя становится сторонницей режима Ким Чен Ира, считая, что, пока Ким остается, никакого воссоединения не будет.

Южную Корею, растущий фактор в мировой экономике, Россия рассматривает как ценного экономического партнера, а южные корейцы очевидным образом заинтересованы в России как источнике энергетических ресурсов и другого сырья. После установления в 1990 г. дипломатических отношений между Россией и Южной Кореей экономические связи постепенно расширялись. Финансовые кризисы, пережитые обеими странами в середине и к концу 1990-х гг., замедлили рост этих связей, но в последующие годы они набрали темп. Южная Корея стала крупным торговым партнером России, особенно Дальнего Востока.

На состоявшейся в 2004 г. московской встрече на высшем уровне между Путиным и южнокорейским президентом Ро Му Хёном оба лидера связали себя обещанием

развивать экономическое сотрудничество в широком диапазоне отраслей — от энергетики до транспорта, науки и техники, разработки минеральных ресурсов, информативных и телекоммуникационных технологий, океанологии и рыбной ловли. Россия в настоящее время помогает в осуществлении южнокорейской космической программы, и, судя по всему, идут переговоры о создании совместных предприятий в таких областях, как производство оборудования для спутников.

Некоторые инициативы касаются развития трехстороннего экономического сотрудничества России, Северной и Южной Кореи. Наиболее известен проект соединения Транссибирской железнодорожной магистрали с транскорейской железной дорогой. Этот проект не только помог бы в развитии российского Дальнего Востока, облегчил бы корейцам доступ к энергетическим и другим ресурсам и резко сократил время доставки южнокорейского экспорта в Западную Европу, но и создал бы условия для укрепления основ доверия на полуострове. Другая область потенциального сотрудничества двух Корей — это поставки природного газа из Сибири, с Ковьктинского месторождения. Китай и Южная Корея вели с Россией переговоры о строительстве газопровода, и, как сообщалось, Южная Корея попросила Северную Корею участвовать в подготовке технико-экономического обоснования.

## Россия и Индия

С первых лет холодной войны Индия последовательно поддерживала дружественные отношения с Россией. Индия приобрела стратегическое значение во время китайско-советского конфликта, когда в глазах России она выглядела противовесом Китаю, притом что Пакистан находился в близких отношениях с Китаем и Союзными Штатами. В результате решение Индии обзавестись ядерным оружием Советский Союз от нее не оттолкнуло. Индия долгое время была одним из крупнейших импортеров советского и российского оружия и военных технологий,

включая очень сложные системы вооружений. Считая Индию важным фактором в складывающемся многополюсном мире, Путин укрепил эту традиционную дружбу предложением проводить ежегодные двусторонние встречи на высшем уровне и расширить поле сотрудничества за пределы торговли оружием. Таким образом, идея Приманова о трехстороннем сотрудничестве по схеме Китай — Индия — Россия все еще жива (хотя ее содержание требует уточнения), и консултации на эту тему проводятся время от времени на уровне министра иностранных дел.

Вместе с Пакистаном и Ираном Индия был приглашен на в качестве наблюдателя на саммит Шанхайской организации сотрудничества в августе 2005 г., состоявшийся в Астане (Казахстан). Индия очень стремится заручиться доступом к российским энергетическим ресурсам, чтобы покрыть потребности своей растущей экономики, и индийские компании взяли себе доли в таких проектах, как *Сахалин I* и *Сахалин II*.

Новый элемент стратегического значения — быстрое развитие американо-индийских отношений, которые президент Джордж У. Буш во время своего визита в Индию в марте 2006 г. назвал “стратегическим партнерством”. Этот визит выразительно подчеркнул стремление Соединенных Штатов преобразовать характер своих отношений с Индией так, чтобы она, будучи самой большой в мире демократией, стала бы для них одним из главных торговых партнеров, к чему располагают ее выдающиеся мощности в производстве программного обеспечения. Резко отступая от политической позиции, которую определяли как прохладную и отстраненную, Соединенные Штаты объявили, что намерены распространить сотрудничество в сфере гражданской ядерной энергетики на страны, не участвующие в Соглашении о нераспространении, и выразили готовность делиться важными технологиями и производственными навыками военного назначения, представляющими интерес для Индии. Как эта американская инициатива отразится на отношениях Индии с Россией и Китаем — важный вопрос, который заслуживает пристального внимания.

## Россия в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Хотя Россия была связана с региональным форумом АСЕАН с момента его первого созыва в 1994 г., а в 1999 г. стала членом АТЭС, ее отношения с Юго-Восточной Азией существенного развития не получили. Во все время дискуссий о строительстве Восточноазиатского сообщества Россия едва упоминалась.

В декабре 2005 г. Россия впервые приняла участие в диалоге Россия — АСЕАН на высшем уровне и выразила заинтересованность в содействии усилиям по строительству Восточноазиатского сообщества. Вместе с Австралией, Новой Зеландией, Индией и государствами АСЕАН плюс еще тремя странами (Китаем, Японией и Кореей) Россия была приглашена на восточноазиатскую встречу в верхах в Куала-Лумпуре.

Фактором решающего значения в формировании российской политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе является необходимость содействовать развитию Восточной Сибири и Дальнего Востока, то есть добиваться решения проблемы, которая — ввиду нынешнего тяжелого положения этих регионов — приобрела чрезвычайно важное значение. Задача поддается решению, поскольку эти регионы наделены богатыми природными ресурсами, особенно нефтью и газом. Таким образом, отношения сотрудничества с Китаем существенны по двум причинам. Во-первых, Китай — сосед, с которым у России общая граница протяженностью более 4000 километров; во-вторых, вес этого соседа в регионе и в мире быстро растет.

Исключительно важен тип партнерства, которое Россия устанавливает с Китаем. Если, как многие предполагают, сохраняются высокие цены на энергоресурсы, не тронутые покасторождения углеводородов в Восточной Сибири должны стать пригодными для разработки при условии, что сюда пойдут достаточные капиталовложения. Остается открытым вопрос, повяжутся ли в Восточной Сибири и особенно на Дальнем Востоке необходимые инвестиционный климат.

С конца 1980-х до начала 1990-х некоторые деловые круги Азии переживали “русский бум”, вызванный резкой популярностью Горбачева. Многоочисленные японские малые и средние фирмы устремились на Дальний Восток, чтобы создавать там совместные предприятия по заготовке древесины, переработке продуктов моря, строить гостиницы, но почти все они в конечном счете ушли отсюда из-за обрушившихся на них пресупности, коррупции и притеснений со стороны российских властей, а также за отсутствием возможности отстаивать свои интересы в органах правосудия. Имели место случаи очевидного сговора местных предпринимателей, местных властей и организованных преступных сообществ.

Когда президент Путин, придя к власти, бросил лозунг “диктатура закона” и приступил к средоточению власти в Москве, ожидалось, что по крайней мере с давлением пресупности дело повернется к лучшему. К сожалению, во многих отношениях ситуация остается в основном прежней. В этом вся суть проблемы: задача в том, чтобы сначала расчистить местные системы безопасности и управления, а затем разработать и ввести в действие план всестороннего развития Восточной Сибири и Дальнего Востока. Как было сказано в начале этой главы, Россия не смогла приобщиться к плодам впечатляющего экономического развития Восточной Азии. Одна из основных причин в том, что Дальний Восток не открыт для эффективного взаимодействия с Азиатско-Тихоокеанской зоной. Имея перед собой перспективу стать экспортером энергоресурсов в Азию, Дальний Восток должен показать себя способным предложить всеохватывающий региональный план, в осуществлении которого со своими соответствующими мощностями могли бы участвовать не только Китай, но также Корея — как Южная, так и Северная — и другие азиатско-тихоокеанские страны и Соединенные Штаты. Япония, например, могла бы проявить интерес к участию в таком плане развития своими инвестициями, технологиями и предпринимательством. В этой связи надо, однако, по-

мнить, что необходимо постоянно прилагать усилия к поиску взаимоприемлемого решения проблемы северных территорий.

Наконец, будто желая подчеркнуть тяжекую демографическую ситуацию в регионе, Камил Исхаков, полномочный представитель президента на Дальнем Востоке, недавно заявил о готовности принять 18 миллионов новых поселенцев из числа жителей Центральной России, этнических русских из других частей бывшего Советского Союза или из соседних стран\*. Хотя поставленная цель (18 миллионов) выглядит явно нереалистично для региона с нынешним населением менее 7 миллионов человек, отчаянный призыв Исхакова дает наглядное представление о нелегком положении Дальнего Востока и масштабах брошенного ему вызова.

### Будущая архитектура безопасности

Притом что в Азиатско-Тихоокеанском регионе все еще сохраняются пережитки холодной войны в виде разделенной Кореи, проблемы Тайваньского пролива и проблемы северных территорий, самой существенной проблемой является, возможно, то, что Россия больше не воспринимается как угроза миру и безопасности в регионе.

Россия с ее ядерным потенциалом остается, однако, крупнейшей, сопоставимой с Соединенными Штатами, военной державой. Если прошедшие в августе 2005 г. совместные китайско-российские военные учения в Восточно-Китайском море имели какое-либо существенное значение, то это было напоминание азиатским странам, что российские вооруженные силы все еще существуют и

\* Исхаков — бывший мэр Казани, столицы Татарстана: недавно он стал заместителем руководителя президентской рабочей группы по разработке государственной программы содействия добровольцам, желающим переселиться в Россию из других стран бывшего Советского Союза.

функционируют. Если имелось в виду показать соседним странам, а также Соединенным Штатам, что Китай и Россия способны быть противовесом военному присутствию США в этой части мира, то это следовало бы рассматривать как тревожный новый фактор, затрагивающий региональную структуру безопасности.

Как бы ни была серьезна северокорейская ядерная проблема и как бы ни была велика необходимость ее быстро по возможности решить, у нее появился один положительный побочный продукт, а именно начало шестисторонних переговоров, наглядно свидетельствующее об общем стремлении пяти их участников к сотрудничеству в поддержании мира и безопасности на северо-востоке Азии. Дстойно сожаления было бы увидеть, что эта структура сотрудничества оказывается под отрицательным воздействием России, которая объединится с Китаем ради создания противовеса американо-корейскому и американо-японскому альянсам. Ввиду того, что в американо-китайских отношениях дело идет к стабилизации (в том числе по Тайваньской проблеме), этот негативный сценарий представляется маловероятным. Деградации российских вооруженных сил также препятствует его осуществлению. Тем не менее слово предостережения может быть тут уместным. Надо надеяться, что из опыта шестисторонних переговоров родится общая цель создания коллективного, многостороннего консультативного механизма скорее, чем образование новой стратегической дихотомии.

Нельзя отрицать, что после окончания холодной войны среди сдвигов геополитического значения в Азиатско-Тихоокеанской зоне наиболее важным было возвышение Китая, и мирная природа этого сдвига заявляет о себе внушительно. За это Китай заслуживает похвал и восхищения.

Однако есть высокая степень неопределенности в том, что касается будущих форм и поведения этой быстро поднимавшейся державы. Настороженность неизбежно возникает ввиду того, что военные расходы Китая постоянно растут быстрее, чем его ВВП, темпы роста

которого одни из самых высоких в мире, и к тому же отсутствует прозрачность легей и содержания этих расходов. Отношение крупнейших игроков мировой сцены к этой поднимавшейся державе будет определять структуру мира и безопасности в Азиатско-Тихоокеанской зоне. Соответственно существует обывающая причина считать, что российско-китайские отношения окажут глобальное влияние не только на формирование будущей структуры безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, но и будут иметь большое значение для безопасности самой России.

## Куда движется Россия: на столбовую дорожку цивилизации?

“Значительные поправки потребуются внести во всю политическую программу, которая, наряду с потраченной идеологией строительства национального капитализма в отдельно взятой стране, слишком сильно напояет политику, приведшую к развалу Советского Союза. Сегодня Россия скорее рискует стать крупной разновидностью Венесуэлы или Нигерии — богатой нефтью и недееспособной, — нежели превратиться в великую европейскую или евроазиатскую державу”.

Sergei Kataganov, “Russia’s Road to Isolation”,  
Project Syndicate, February 2005

“То, что современный режим называют самодержавным, не означает, что Россия 2005 года не отличается от России 1913-го, но под этим подразумевается, что Россия вернулась на исторический путь развития — примерно на тот этап, когда дела пошли наперекосяк, а теперь у нее есть возможность поступить лучше... Россия похожа на Западную Европу в том смысле, что развивается — экономически, социально и политически — ей придется самой и постепенно”.

Dmitry Trenin “Reading Russia Right”,  
Samlegie Endowment, September 2005

Всего лишь двенадцать лет назад наши предшественники в Трехсторонней комиссии писали в завершение своего доклада 1995 г.: “В продолжение следующих десяти, двадцати или пятидесяти лет Россия, вероятно, будет пребывать в состоянии большего или меньшего брожения”.

Они заявили, что “экономическая стабилизация необходима, чтобы экономика не рухнула в хаос гиперинфляции. Социальная и политическая стабилизация необходима, чтобы народное недовольство не привело к насилию”. Они считали разумным предполагать, что в случае стабилизации экономики Россия при жизни одного-двух следующих поколений сможет также усвоить жизнеспособные демократические учредления и методы. Наиболее вероятную альтернативу они видели в движении к “умеренному авторитаризму” — своего рода решении по формуле Пиночета, элементы которого были различимы уже тогда, в 1995 г. Менее оптимистические сценарии включали растущий разлад между центром и регионами и “погружение правящих и деловых кругов в болото коррупции, из которого стране трудно будет выбраться”. Читалось невообразимым полностью исключить более крайние сценарии хаоса или жесткого авторитаризма.

Спустя десятилетие страна и ее экономика стали гораздо более устойчивы, и самые пессимистические сценарии сегодня менее вероятны, хотя совсем исключать возможность их осуществления нельзя.

В этом разделе нашего доклада, исходя из представленного выше анализа, мы стремимся сделать некоторые выводы о направлении, в котором идет Россия. Первым делом обратимся к внутреннему развитию страны и попробуем установить, что же мешает выходу России на “магистральный путь, которым идет все человечество” (если воспользоваться словами Путина из его статьи “Россия на рубеже тысячелетий”). Движется ли Россия в этом направлении? Что необходимо для перерастания стабилизации в длительное устойчивое развитие и в процесс становления современного общества, живущего без разлада с самим собой и миром? Затем мы рассмотрим внешние сношения России и направление ее внешней политики. Наконец, мы предложим наш взгляд на длительную перспективу. В следующей, заключительной, главе мы поставим вопрос о том, какой подход к России следует избрать странам, представленным в Трехсторонней комиссии.

### Внутреннее положение России: направление развития и помехи на его пути

Здесь сохраняет силу мысль Джорджа Кеннана: “Дайте им время; позвольте им быть русскими; дайте им самим и по-своему решать их внутренние проблемы”. Или, как недавно писал российский публицист Дмитрий Тренин, Россия, как и Западная Европа, должна будет продвигаться экономически, социально и политически самостоятельно и постепенно\*. Прозападно настроенный либеральный российский бизнесмен сказал нам более прямо: Лучше, что может сейчас сделать Запад, это оставить нас в покое; со своими проблемами мы сами разберемся”.

На Западе стало общим местом утверждение, что Россия движется “*не туда*”\*\*. Но русские не чувствуют себя обязанными идти в том направлении, которое устраивает Запад, и у них развилась алтернатива на указания, какую им следует выбирать дорогу. Михаил Горбачев сказал 30 мая 2006 г., что он горячий сторонник развития отношений с Западом, но Запад не должен объяснять России, что она идет не туда, куда следует. Русские не считают себя обязанными принимать именно западную модель правления, или “сдерживать Китай в его разногласиях с Соединенными Штатами”, или принимать энергетическую политику, разработанную с целью укрепить энергетическую безопасность США. Как и все прочее, русские будут действовать так, как, по их мнению, требуют их собственные интересы.

\* Dmitri Trenin, “Reading Russia Right,” Policy Brief no. 42 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, October 2005).

\*\* “Недавние тенденции указывают, к сожалению, что преданность демократическим институтам и свободам уменьшается. Мы будем работать, стараясь убедить российское правительство, что дорогой свободой надо двигаться вперед, а не назад”. See The National Security Strategy of the United States of America Washington, D.C.: The White House, March 2006), 39, www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf. See also the report of a bipartisan task force, *Russia’s Wrong Direction: What the United States Can and Should Do* (New York: Council on Foreign Relations, March 2006), www.cfr.org/content/publications/attachments/Russia\_TaskForce.pdf.

### 8. Куда движется Россия: на столбовую дорогу цивилизации? 205

Имеет смысл начать с вопроса о том, идет ли Россия в том направлении, которое отвечает желаниям русских и интересам страны. Обобщая мнения наших собеседников и свидетелейства, полученные из других источников, включая опросы общественного мнения, можно было бы сделать обобщающий вывод, что в целом русские хотят стабильности, процветания, жизни в “нормальной, цивилизованной стране”, уважения к ним в мире и особенно со стороны соседей (в последнем случае с уважением к России как региональной державе). Под нормальной и цивилизованной они подразумевают страну, которая развивается, становится современным государством, в целом приближающимся к уровню европейской норм и ценностей, включая верховенство закона, социальную справедливость, демократические учреждения и уважение к правам человека, но при условии, что все это не будет нарушать российские традиции и скрываясь свободой действий. Социальные строгости в жизни самых зарегулированных европейских государств, вроде Швейцарии или Швеции, русским не нравятся и на них смотрят как на излишние пути.

Русские не станут утверждать, что эти цели уже достигнуты. Они вам скорее скажут, что после всех прошлых ошибок и срывов процесс модернизации потребует долгого времени. Для них это также вопрос о направлении, в каком надо двигаться. Президент Путин после его избрания в четких формулировках выразил чаяния своего народа и повел его именно тем курсом, какого тот хотел. Он устранил опасения, что Россия может развалиться (такого рода страхи были сильны в 1990-е гг., и о них говорилось, например, в докладе Трехсторонней комиссии 1995 года), и предпринял меры, очевидно необходимые для наведения в стране должного порядка. Быстрое развитие российской экономики, в том числе приток иностранных инвестиций, говорят сами за себя. Уровень жизни повзрослевших очень существенно. С точки зрения простых людей, Россия во многих отношениях стала страной, где жить гораздо лучше, чем было на рубеже тысячелетий. У россиян появилось больше уверенности в своем будущем, и боль-

шинство живущих в стране представителей иностранного делового сообщества эту уверенность разделяют. Любые суждения о России должны начинаться с признания реальных достижений последних семи лет.

Однако в самой России и за ее пределами растет беспокойство по поводу направления, в котором движется страна. Оно присутствует не только среди интеллигенции и образованных элит, хотя говорят они об этом с жаром — в частных беседах. Опросы общественного мнения заведательствовали широкое распространение представлений, что страна управляется неэффективно; что надежды на улучшение в различных сферах, возлагавшиеся на руководство пять лет назад, не оправдались и уступили место разочарованию; что уровень доверия руководству не-высок. Светлая сторона картины представлена по-прежнему высоким рейтингом президента Путина, которому ставится в заслугу утверждение в стране стабильности после хаотичных и беспokoйных 1990-х. Но популярность президента создает свои проблемы, поскольку оставленный электрорату выбор невелик и те, кто кажутся наиболее вероятными его преемниками, не пользуются большой поддержкой (несмотря на огромное внимание к ним со стороны телевидения). Недовольство, как правило, выражается по трем пунктам: мол, верхи руководствуются личными синоминутными интересами; административную в ее заботах о самосохранении занесло слишком далеко в сторону приказных методов управления; и события, большие и малые, показали, что правящая бюрократия остается столь же некомпетентной и неэффективной, какой она была всегда, и никоим образом не становится лучше.

Свобода, строительство институтов, реструктуризация экономики и социальные реформы и ситуация на Северном Кавказе — таковы четыре ключевые области, в которых синоминутный оппортунизм и приказной стиль управления загромождают выход на путь, который президент Путин определил как “столбовую дорожку цивилизации”, и порождают беспокойство относительно средне- и долгосрочных перспектив страны. Это сферы внутренней

жизни России, и здесь самим россиянам, а не кому бы то ни было со стороны, предстоит решить, что соответствовало бы их долгосрочным интересам.

### *Свобода*

Свобода — термин, которым надо пользоваться с осторожностью. Она может существовать в разных формах. Свобода в рамках закона — дело благое; абсолютная свобода была бы силой социального разрушения. Свобода и демократия часто поминаются в связке, но это не одно и то же. Свобода — предпосылка демократии, для которой это необходимое, но не достаточное условие.

Личная свобода в России возросла при президенте Горбачеве и чрезвычайно расширилась при президенте Ельцине. Роспуск Коммунистической партии Советского Союза и особенно дискредитация и отстранение от власти КГБ после путча 1991 г. стали важнейшими сдвигами в пользу свободы. При Ельцине масса нарушений правопорядка происходила потому, что многие русские шли на злоупотребление свободой, соединенной со слабостью законна и несостоятельностью органов, призванных обеспечивать его соблюдение. В какой-то мере все это имеет место и сейчас. Преступность по-прежнему процветает; права дорожного движения нарушаются как кому угодно.

Мы старались доказать, что во многих отношениях при Путине личной свободы меньше не стало. Неточно определять Россию как страну “несвободную”. Большинство русских живет очень свободно и пользуется свободой слова, информации, веры, собственности, передвижения.

Но есть два обстоятельства, которые вызывают серьезное беспокойство и о которых говорили нам многие русские. Прежде всего, политическая свобода русских ужимается. Действия, предпринятые против наиболее заметных критиков администрации, произвели пугающий эффект. Препятствия, воздвигаемые на пути не имеющих поддержки Кремля политических деятелей и партий — как левых, так и правых, — лишили русских возможности знакомиться с полным спектром точек зрения и при голосовании делить свой выбор соответственно. Во-вторых, имеет место



вплеск активности ФСБ и других служб, ставших преемниками КГБ и действующих вне рамок закона и ответственности. Из многих источников поступают сообщения о таких действиях органов безопасности, которые невозможно опровергнуть борьбой с преступностью или терроризмом, о том, что они стали вести себя более навязчиво на предприятиях, в учреждениях, в учебных заведениях, усиливать слежку за иностранцами и имеющими с ними контакты русскими, а также встречать в некоторые деловые операции. Те, кто оказался объектом внимания службы безопасности, говорят о возвращении “фактора страха”. Не так мало русских покинули по этой причине страну.

### *Строительство инстиитутов и дорога к демократии*

Говорить об отступлении от демократии или о ее свертывании в России — значит вводить в заблуждение. Россия начала движение к демократии при Горбачеве и в первые два-три года правления Ельцина (достигнув высшей точки к тому времени, когда было принято решение об отмене выборов губернаторов). Но как мы отметили в главе 2, наследство, доставшееся Путину от Ельцина, не было демократией. Ельцин говорил языком демократии, но под конец действовал недемократически. То же происходит и сегодня. В России никогда не было золотого века демократии или хотя бы демократизации, поэтому нет рубежа, от которого можно было бы откатываться назад.

Это едва ли должно удивлять. Для реалистических суждений о России ее надо рассматривать с учетом всех обстоятельств ее истории и жизни. В странах Запада демократия развивалась на протяжении сотен лет, проходя последовательно через самостоятельность феодалов и коллективизм к правам личности, включая право собственности. Россия прожила только 16 лет после разлуки с коммунизмом и всего-навсего 6 лет с тех пор, как Путин внес первый закон, допускающий безусловную частную собственность на землю. В России средний класс собственников — очень недавнее явление. Условия существования России совсем не те, что у стран Центральной и

Восточной Европы (где быстрый переход к демократическим институтам стал возможен ввиду их меньших размеров и сохранившейся памяти о более свободных коммунистических временах), не говоря уже о Германии и Японии, возродивших после своего военного поражения прежние элиты и учреждения. Россия в 1991 г. не была ни побежденной державой, ни освобожденной нацией. Ее институты и правящая элита оставались на месте, при замене вывесок и откازه от прежней идеологии. Не было никакой иной элиты, готовой прийти на смену, никакой захлестывающей общество демократической волны (лишь горстка просвещенных либералов, которым Ельцин дал немного порулить), никакого общепризнанного согласия на радикальные перемены. Как раз наоборот: в истории российской нации одной из основ ее стойкости и сплоченности перед лицом надвигающихся угроз всегда был ее глубокий консерватизм (олицетворяемый Русской православной церковью, единственной среди христианских церквей Европы никогда не знавшей реформы и все еще ревниво охраняющей свою территорию и выступающей оллотом сопротивляения либерализму и модернизации).

У России не было никакой разумной альтернативы эволюции, постепенному движению, о которых говорил Путин в своих заявлениях, приуроченных к смене тысячелетий. Это не следует понимать так, будто не существовало вообще никакой альтернативы. Самой вероятной и наилучшей альтернативой был бы популистский, авторитарный национализм во главе с демагогами, часто именувемыми “красно-коричневая коалиция”.

Со сталинских времен советские и российскийские лидеры свлгались на эту возможность, чтобы оправдывать жесткий курс, необходимый якобы для сдерживания темных сил, но есть основания предполагать, что опасность крайнего националистического переворота в России преувеличивается. Было бы глупо тем не менее не замечать, что могут сложиться обстоятельства, при которых в условиях незрелой демократии угроза национализма и экстремизма становится реальной.

Российское руководство говорит о своей приверженности демократии. Оно утверждает, очень разумно, что ему требуется время для ее развития и выбора подходящей для России модели. Стабилизация страны была принята как более важный приоритет. Но эволюционный подход к задачам развития предполагает продвижение вперед. Без такого продвижения утверждение, что «Россия не готова к полной демократии», становится самоосуществляющимся пророчеством. Да и не основательно это представление; существует множество признаков, ставяющих считать, что русские люди — несмотря на грустные воспоминания о 1990-х, несмотря на выраженные ими на выборах 2003–2004 гг. одобрение инспирированной и строго направляемой демократии — хотят двигаться к демократии и сожалеют, что не могут больше избирать своих региональных лидеров. Большинство россиян возвращению в 1990-е предпочли бы традиционный, русского разлива авторитаризм, но отсюда не следует, что таков их идеал. Есть основания полагать, что русские хотели бы *лучшей* демократии (приспособленной к российским условиям), а не *меньше* демократии. Они хотели бы иметь современную Россию, а не отсталую Россию. Они хотели бы видеть Россию на достойном месте в ряду передовых стран мира, а не пребывающим в изоляции, лишенным уважения второразрядным государством. Если руководство намерено, опираясь на народную поддержку, достичь им самим поставленной цели, авторитарные учреждения и традиции (унаследованные от прошлого, будь то советского или царского), должны быть приспособлены к требованиям времени и создана среда, позволяющая демократии расти снизу вверх, восходя от широких низов к вершинам власти, как это имело место в других краях.

Ничего подобного не происходит в настоящее время. Нет никакого развития и никакого осмысленно заданного направления — лишь застой и укрепление власти тех, кто держит ее в руках. Политические дискуссии задушены. Кремль усилил контроль над деятельностью законодательных органов, судебной власти, региональных ин-

ститутов, командных звеньев экономики (как в частном, так и в государственном секторах), средств массовой информации и гражданского общества. Это произошло не в условиях войны или кризисной ситуации, а в самой мягкой обстановке, какую только Россия знала на протяжении десятилетий. Вместо того, чтобы способствовать организационному росту устойчивых независимых учреждений, которые служили бы государственному кораблю балластом и килем на случай, если он войдет в бурные воды, Кремль повысил зависимость России от одной-единственной институции — от президентской власти и личности президента. Вместо упрочения стабильности это повысило степень уязвимости.

Режим зависимости от президентской власти подобен фарфоровой вазе, на вид прочной и роскошной, но ломкой, хрупкой и непригодной, чтобы переносить в ней тяжелый груз. Она может служить долго или разбиться очень быстро, смотря каким воздействием подвергнется. Чем больше президентской власти приходится поддерживать себя с помощью авторитарных действий, которые выдают присутствующее у нее ощущение ненадежности своего положения, тем больше она рискует подорвать собственные легитимность и авторитет. Вопрос о легитимности может обрести более острую форму, если конституцию возьмутся подправлять в угоду одельному человеку или определенной политической группировке, либо если у следующего президента не окажется того мандата популярности, каким пользуется президент Путин, так что его посчитают просто продуктом закулисного стовора верхов. Система уязвима, потому что покоится на очень узкой основе; потому что у нее нет механизма упорядоченного перехода власти от одного руководства или правящей группы или партии к другим; потому что установление президентского контроля над исполнительными органами и регионами ставит президента в зависимость от непреобразованной бюрократии и делает его ответственным за все происходящее, за все, что идет не так, как надо; потому, что нет никаких независимых учреждений, которые проверяли бы и уравновешивали исполни-

тельно власть, критиковали ее негодную работу или могли выправить допущенные ею промахи; и потому, что нет никаких каналов для выражения альтернативных точек зрения и для творческих споров.

В целом Россия остается в сверхзависимости от одной-единственной институции — президентской власти, как это было и в 1990-х. В настоящее время в России не создается эффективная, здравая и устойчивая модель современного управления или внедрения демократических учреждений, которые отвечали бы потребностям страны в двадцать первом столетии, и поэтому она не в состоянии двинуться по пути модернизации, намеченному президентом.

В 2000 г. президент Путин в ежегодном послании Федеральному собранию заметил, что “только демократическое государство способно обеспечить баланс интересов личности и общества, совместить частную инициативу с общенациональными задачами”.

Российская элита четко осознает, что господствующая в стране культура единоначалия, нередко определяемая как магкий авторитаризм, является основной помехой для превращения России в современное государство. Это понимание вселяет надежду, что со временем смена команды принесет и смену подходов к решению проблем страны.

### *Реструктуризация, экономическая и социальная реформа*

Советский Союз рухнул прежде всего потому, что неостепенной оказалась его экономика. Основа американской мощи — экономика Соединенных Штатов, самая большая в мире. Мощь Китая вырастает из его быстрого поднимавшейся экономики.

С тех пор как Путин первый раз вступил на президентский пост, он старается довести до сознания соотечественников ту важную истину, что положение России в мире, как и ее способность эффективно справиться с внутренними вызовами, в значительной степени зависят от того, сумеет ли она модернизировать свою экономику и преуспеть в конкуренции на мировом рынке. Модерниза-

ция — не единственно возможный для России выбор, но альтернатива, то есть остаться прежде всего производителям сырья и полуфабрикатов, страной с сокращающимся населением, страной-импортером знаний и экспортером человеческих талантов, страной, не находящей себе места в самых продвинутых частях мировой экономики, — такая альтернатива для думающих русских непривлекательна. При таком сценарии роль России на мировой арене продолжала бы падать, как и ее способность влиять на события в своем непосредственном окружении, а со временем и способность обеспечивать безопасность своей обширной территории.

Модернизация экономики имеет поэтому первостепенное значение. В главе 4, опираясь на множество работ российских и международных экспертов и учреждений, мы предложили более или менее подробный анализ состояния экономики и вызовов, брошенных творцам российской политики. Из него следует ряд выводов.

**Богатство принесло с собой самоуспокоенность, размычение и самодовольство.** Отказ, после 2003 г., от настоящего продолжения структурных реформ уже оказал отрицательное воздействие на рост ВВП, который начинает замедляться. Неэффективность использования мощностей тормозит экономический рост, и это обязательно будет все более острой проблемой\*. Сегодняшний бум маскирует глубокие структурные изъяны; зреют беды в будущем.

**Смягчение макроэкономической политики имело бы разрушительные последствия.** Похвальная макроэкономическая жесткость правительства подкрепила экономический рост. В предстоящий период она будет не менее важна для управления притоком нефтяных денег и поддержания курса рубля при недопущении возврата инфляции.

**Растущая роль государства подорвет эффективность экономики.** Численность и полномочия бюрократии растут, но не растут качество и честность ее управленческой дея-

\* Профессор Евгений Ясин подметил, что средний годовой прирост в 7,3–7,4 процента мог бы быть сохранен по крайней мере до 2010 г., если бы в 2003 г. политика не изменилась.

тельности. Это рождает высокие издержки и помехи для создающих богатства секторов экономики. Значительное увеличилась доля ВВП, принадлежавшая государству. Экономически это неэффективно, как показало сопоставление показателей работы государственных энергетических компаний (низких) с показателями компаний, находящихся в частной собственности (высокими). Будущее Газпрома станет эталонным показателем экономического развития России. Между расширением государственной собственности и модернизацией экономики существует обратная корреляция.

**В борьбе с коррупцией нужны эффективные действия.** Коррупция существует в каждой стране. Это глобальная проблема. Особенно остро она может стоять в странах с переходной и развивающейся экономикой, хотя не только там. Коррупция насквозь пронизывала советскую систему, в которой она была представлена главным образом в виде привилегий и скорее в товарных, чем в денежных формах. Она достигла очень широкого размаха в России в 1990-х гг. В нашем исследовании и наших беседах в Москве мы обнаружили общее для всех мнение, что коррупция вернулась по крайней мере к уровню 1990-х, что она разведает систему управления и бизнес, так же как и жизнь обычных людей.

Говоря словами Экономического обзора ОЭСР (Economic Survey 2006), “неэффективность и коррупция государственной администрации ложатся тяжелым грузом на предпринимателей и ограничивают способность правительства проводить в жизнь какие бы то ни было меры, требующие значительных усилий со стороны государственных административных либо регулирующих органов”.

Не раз обьявлялось о начале разного рода кампаний борьбы с коррупцией. Критическим испытанием для любой из них являются практические действия, которые либо выборочно затрачивают только выпавших в немиглость, либо обрушивают кары на всех, кто преступил закон, при должном соблюдении правовых норм и процедур.

В конкретных случаях необходимо начинать именно с решительных действий, но в более отдаленной перспективе речь должна идти об общем изменении культуры. Одной из основополагающих мер было бы отделение бизнеса от органов государственного управления всех уровней и предотвращение конфликта интересов, который обычно возникает, когда чиновники, сами либо через членов семьи или друзей, имеют долю в частных коммерческих предприятиях. Странной аномалией выглядит предоставление министрам либо иным должностным лицам высшего ранга председательских постов в правлениях корпораций. В более общем плане коррупцию и должностные злоупотребления делают возможными бесконтрольность и слабость тех учреждений — системы судопроизводства, полиции, парламентских институтов, Четной палаты, регулирующих органов и средств массовой информации, — которыми положено вскрывать эти проблемы и настаивать на их решении.

**Для раскрытия потенциала России важно продолжать и расширять структурные реформы.** Таково мнение, преобладающее среди экономистов внутри и за пределами России. Президент, по-видимому, признал это, когда предупредил в ежегодном послании 2006 г., что заявленные экономические цели не будут достигнуты, если не принять дальнейших действий в этом направлении. Некоторые реформы продолжаются (например, в банковском секторе и в таможенных процедурах), и можно ожидать определенных благоприятных результатов от осуществления национальных проектов в здравоохранении, образовании, строительстве жилья и сельском хозяйстве (которые суть затратные программы). Но необходимы более фундаментальные сдвиги. Чем дольше откладываются меры, необходимые для диверсификации и повышения конкурентоспособности экономики, — например, направленные на реформирование бюрократии, монополизацию, создание справедливой правовой среды для бизнеса, реформы образования, здравоохранения и социальной обеспечения, — тем выше будет цена, заплатить которую России рано или поздно придется.

Пессимисты говорят, что реформы возобновятся только тогда, когда экономика окажется в беде (как выразился один наш собеседник из деловых кругов, когда цена нефти в течение трех лет будет держаться на уровне 20 долларов за баррель). Надо надеяться, что следующему правительству достанет силы и решимости опять завести двигатель модернизации, пока этому благопритвствуют экономические условия, и тем самым предотвратить возможный спад.

В 2008 г. следующий президент России столкнется с необходимостью принять жизненно важное стратегическое решение о возобновлении или невозобновлении программы структурных реформ. Масштабы и политическую трудность задачи нельзя преуменьшать. Очерченные нами здесь и в главе 4 тревожные вызовы потребуют от политического руководства смелого и дальновидного решения. Понадобится много лет, чтобы управиться с социальными проблемами и демографическим кризисом. Составлять список неотложных дел гораздо легче, чем брать на себя бремя ответственности за их осуществление.

### *Северный Кавказ*

Самая непосредственная угроза безопасности России идет с Северного Кавказа. В Чечне размах конфликта шестенно сокращен, но сам конфликт не разрешен, притом что последние северокавказские республики также неспокойны, в них тоже имели место вспышки насилия. Неустойчивость в этом регионе породила акты терроризма в других местах, вызвала гражданские беспорядки даже далеко на севере — в Кондопоге.

Нынешней стадии конфликта в Чечне шесть с половиной лет. Положение в соседних северокавказских республиках также неустойчиво, и здесь тоже имели место вспышки насилия, некоторые, но ни в коем случае не все, напрямую связанные с событиями в Чечне. Неустойчивость в этом регионе породила террористические акты в других местах. Это должно вызывать беспокойство всех международных партнеров России. Некоторые моменты следует подчеркнуть особо:

**Чечня находится в международно признанных границах России.** На российском правительстве лежат ответственность за поддержание там общественного порядка и обязанность вести борьбу с терроризмом. Разногласия — в пределах России, как и за ее пределами — касаются споров ведения кампаний, а не принципа, то есть необходимости противодействовать терроризму.

**После усадки и гибели Масхадова матеж возглавляют экстремисты,** вести переговоры с которыми оснований не больше, чем искать соглашения с Усамой Бен Ладеном. Западным странам следует заниматься собственными проблемами и переживать отсутствие у них успеха в зонах тлеющих конфликтов, таких как Афганистан, Ирак и Палестина, и воздерживаться от упрощенных требований мирного или политического урегулирования в Чечне. Для этого конфликта нет “простого” решения. Он может и должен быть погашен.

**Есть горы свидетельств о нарушениях российскими и местными чеченскими силами безопасности прав человека и международного гуманитарного права на протяжении всего времени конфликта.** Так же вели себя и их противники, но жестокое и негуманное поведение сепаратистов не оправдывает ни правительственные силы, ни местную кадровую администрацию, скатывающиеся на уровень преобладающих вне закона террористов. Сказав это и не погружаясь в болото морализаторства, следует признать, что поведение других сил в других подобных ситуациях, включая Ирак и Палестину, было далеко от совершенства. Сдержанность и соблюдение правовых норм в условиях гражданского матежа — это проблема, общая для всех.

Что следует делать? Не допуская какой бы то ни было недооценки чрезвычайной сложности переплетения трудных проблем, с которыми столкнулось российское правительство на неустойчивом Северном Кавказе, мы предложили бы руководствоваться тремя выводами:

1. России необходимо признать тот факт, что методы, принятые в минувшие семь лет — и рассчитанные главным образом на применение силы и ее использование

войсками, не подготовленными для действий в условиях гражданского мятежа и локального конфликта, — не дали результата, и теперь возрос риск гражданских столкновений в соседних республиках, таких как Дагестан и Кабардино-Балкария. Необходимо тщательно продуманный стратегический подход.

2. Новый, внутренне лучше скоординированный и опирающийся на гораздо более широкую основу подход должен быть разработан с расчетом на то, чтобы:

- Применить его не только в Чечне, но и на Северном Кавказе в целом;
- Переключить первоочередные усилия с эскалации и бесконечного продолжения конфликта на проведение средне- и долгосрочной политики устранения причин недовольства и жалоб населения, повышения благосостояния людей, содействия социальной гармонии и уменьшения соблазнов для экстремистского насилия и терроризма;
- Заняться всеми сторонами проблемы, а не полагаться исключительно на механизмы поддержания безопасности;
- Минимально прибегать к военным методам, ограничиваясь использованием должным образом обученных и дисциплинированных сил безопасности, действующих в рамках закона;
- Развивать политические учреждения;
- Развивать систему справедливого и независимого судебного производства и охраны порядка;
- Обеспечивать соблюдение гражданских и политических прав, в том числе с включением механизмов протivoдействия этнической дискриминации;
- Содействовать экономическому развитию, в том числе подавлением коррупции, справедливым распределением экономических ресурсов и возможностей, и заниматься решением социальных проблем, таких как образование, здравоохранение и обеспечение жильем;
- Учредить единую командно-распорядительную цепь, в том числе для управления ресурсами, под граждан-

ским руководством высокого уровня (при фрагментации системы текущего управления).

Мы полагаем, что международное сообщество подержало бы такой подход и что Россия могла бы выиграть, пожившись в большей степени на международное сотрудничество, в том числе в рамках структур ОБСЕ. За последние семь с лишним лет структуры Организации Объединенных Наций и ЕС наглядно подтвердили свое желание оказывать существенную гуманитарную помощь и содействовать развитию Северного Кавказа.

При любых обстоятельствах региональная стабильность в течение нескольких лет будет оставаться ненадежной. Мы убеждены, однако, что сохранение нынешнего подхода не приведет ни к улучшению ситуации, ни к устранению терроризма и насилия, а скорее будет способствовать затягиванию и расширению конфликта.

### Направление внешней политики России

В появившейся в марте 2006 г. *Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов Америки* содержится предупреждение России, что ее “попытка помешать демократическому развитию у себя дома и за границей будут препятствовать развитию отношений России с Соединенными Штатами, Европой и ее собственными соседями”. Тогда же, в марте 2006 г., рабочая группа Совета по международным отношениям в вызвавшем споры докладе *Россия идет не туда: что могут и что должны делать Соединенные Штаты* обрисовала столкновение интересов Соединенных Штатов и России вокруг российского подхода к соседним государствам, развития более близких (несущих в себе “опасный потенциал”) отношений между Россией и Китаем и того, что группа воспринимала как расхождение в ответах на угрозу терроризма.

Это всего лишь два отражения растущего представления, что Россия обратилась против Запада, агрессивно

проводит политику противостояния интересам Запада или их подрыва в некоторых областях и больше не должна рассматриваться как партнер. Выдворение американских сил из Узбекистана и перекрытие поставок газа через Украину отмечены как показательные примеры.

Наша задача — попытаться оценить, как это смотрится из Москвы. Нет сомнения, что риторика российских политических деятелей стала намного более жесткой и что Кремль вдохновил тележурналистов на ядовитые выпады против Запада. Почему это происходит? Окрепшая уверенность в своих силах — предвестник агрессивности? Есть ли основания для беспокойства по поводу растущей роли России в соседних с нею регионах мира, ее смычки с Китаем и сонмом правителей-диктаторов? Становится ли Россия сырьевой сверхдержавой? Ее внешняя политика наступательная или оборонительная?

Риторика идет в ход по разным причинам. Она направится части внутренней аудитории — той, естественно, которая сожалеет о пибели советской власти и хочет, чтобы Россия была сильной, чтобы она, подобно другим державам, имела самостоятельную внешнюю политику. Такая аудитория инстинктивно видит НАТО в отрицательном свете (особенно памятуя о бомбежках Сербии) и с неприязнью воспринимает любые действия американской сверхдержавы, которые выглядят как пренебрежение интересами других. Половина граждан России достигла среднего возраста в годы холодной войны, воспоминания о которой неизбежно влияют на мировоззрение этих людей. Антиамериканская и антизападная риторика служит отвлечению от собственных проблем — это способ перекалывания вины. На уровне политики она отражает также крах преувеличенных надежд России на выгоды от сотрудничества с Западом; отчаяние по поводу утраты страной ее влияния; переоценку сегоднешней силы России. Но лишь в умах маргиналов, выпадающих в националистическое безумие, эта риторика перерастает в экспансионистскую философию. С точки зрения Москвы (но не Киева или Тбилиси) внешняя политика России — это в основном арьергардные бои, это испол-

зование имеющихся инструментов и рычагов влияния для предотвращення развала сохранившихся у страны позиций.

Национальная гордость присуща далеко не только русским. Целое десятилетие после 1991 г. они страдали от боли, причиненной драматической утратой державной мощи, и испытывали унижение экономического краха. Им выпало сносить кровавицейственный тон Запада и приходить в отчаяние от собственного неожиданно обнаружившегося бессилия. Они бились и все еще бьются в попытках примириться с превращением прежних сагратий и подчиненных народов в независимые суверенные государства. Другим державам-метрополиям пришлось переживать схожие духовные потрясения, но ни одна из них не теряла своего могущества так внезапно, как Россия. Уделом других стран был длительный процесс становления нового равновесия между прежней колонией и ее бывшим государством-правителем: понадобившись для этого срок был, пожалуй, ближе к 50, чем к 15 годам. И не стоит удивляться, что русские приздумают конец своего национального унижения, что их захлестывает прилив высокомерия и одолевает желание превратить новообретенное богатство в рычаг восстановления своего влияния и авторитета. Это тоже одна из фаз долгого процесса.

Не следует также приписывать нынешние настроения просто “приверженцам холодной войны”. Как и на Западе, в России есть, конечно, люди старшего поколения, у которых на все события срабатывают рефлексы холодной войны. Но это не значит, будто русские хотели бы возврата к свойственным тому времени изоляции и враждебности. Они стремятся быть частью мира и играть в нем сильную и независимую роль. Притом россияне всех возрастов, не только те, кто вырос в Советском Союзе, не желают жить под западным диктатом, менее всего под диктатом американской сверхдержавы. Они обижаются на западную критику, особенно когда в ней проглядывают двойные стандарты или обходятся стороной собственные ошибки и промахи Запада (примером

которых служит им прежде всего полная неразбериха в Ираке). Распространению таких настроений Кремль не препятствовал, но не он их создал. Они глубоко укоренены.

Высшим приоритетом российской внешней политики является Россия, не только в обычном смысле обеспечения национальной безопасности — хотя нет большей главной боли для страны с нестабильностью повсюду вдоль и поперек ее южного фланга, — но также и в смысле обеспечения прочного фундамента своего существования. Военная мощь, на которой строилась советская внешняя политика, в значительной степени исчезла и не вернется. Обладаая огромным арсеналом боеголовок, стратегическими ракетными войсками и атомными подводными лодками, Россия остается ядерной державой номер 2; и ядерное оружие обеспечит защиту ее безопасности от растущей военной мощи Китая или любых ближневосточных государств, которым удалось бы пробиться в “ядерный клуб”. Ядерный статус позволяет также России играть важную роль в вопросах нераспространения. В остальном он имеет ограниченный ценностной. Намного более существенна для России деградации ее обычных вооружений.

Скорее экономическая, чем военная сила — такова новая опора российского могущества. Не поддежит сомнению, что восстановлением своих международных позиций Россия обязана высоким ценам на нефть, растущему спросу на ее энергоресурсы, ее привлекательностью как поля для инвестиций и быстро расширяющегося рынка сбыта, выходу российских корпораций и капитала на мировые рынки. Все это наделило Россию мощью в мягкой форме. Кое-кто в России проявил желание перейти к формам более жестким, утверждая, что Россия могла бы действовать как энергетическая сверхдержава и использовать поставки энергии, в частности экспортную монополию Газпрома, непосредственно как инструмент внешней политики. Такой подход страдает рядом очевидных недостатков. Немного продержавшись январское перекрытие экспорта газа в Украину в 2006 г. и через нее в Западную

Европу подорвало репутацию России как надежного поставщика и подогрело в ЕС дебаты о необходимости разноразличить структуру энергоснабжения и не допускать сверхзависимости от единственного источника поставок. Последовавшие угрозы Газпрома ответить экспорт в сторону ЕС, если не будут приняты его требования об участии в европейской газораспределительной сети, продемонстрировали зависимость России от Европы как рынка сбыта газа. Газпрому Европа нужна как источник его прибыли и — за отсутствием газопроводов на азиатском направлении и терминалов для поставок сжиженного газа — у него на много лет вперед нет ни средств транспортировки, ни рынков, которые позволили бы ему отклонить в сторону экспортные потоки своей продукции.

Российскую внешнею политику официально называют многовекторной. Самое важное направление — ближайшие соседи, определяемые как “постсоветское пространство”. Политика здесь не столько неомпериалистическая, сколько постимпериалистическая. Как бы россияне ни оспаривали кончину Советского Союза и особенно потерю Украины, серьезные и ответственные творцы российской политики, похоже, и не помышляют о новом объединении прежних советских республик с Российской Федерацией, исключая, может быть, Белоруссию. Но они рассматривают это пространство как свой задний двор, буферную зону и зону влияния. По возможности они хотят удерживать его на своей орбите и вне поля прагматического воздействия других держав. У них есть в этих странах большие и законные интересы, включая безопасность границы, положение соотечественников и сеть экономических связей. Для большинства постсоветских государств Россия остается самым крупным торговым партнером.

Сквозь призму московского видения ситуации как игры с нулевой суммой положение России на ее “заднем дворе” выглядит опасно ухудшившимся за последние несколько лет, о чем свидетельствуют следующие обстоятельства:

**Очевидный провал попыток создать коллективные организации.** Содружество независимых государств существует в названии, но не в действительности. Четыре его чле-



на — Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина — обра- зовали отдельную *Организацию для демократии и экономиче- ского развития* с центром в Киеве. Украина отказалась стать полноправным членом находящегося под эгидой России “единого экономического пространства” (вкю- чаюшего в себя также Белоруссию и Казахстан). Россий- ские надежды возлагаются теперь на группу государств ШОС, в которую входит и Китай.

**Остаток мало за что бороться в трех государствах Бал- тии.** Суверенитет государств Балтии, теперь членов ЕС и НАТО, является неприступным. Они — источник раздра- жения, с которым Россия мало что может поделать.

**Беларусь — шекотливый случай.** В своей истории до 1991 г. она не знала собственной государственности. Этни- чески белорусы и русские очень близки. На бумаге две страны согласились образовать “союз”, и российские из- биратели приветствовали бы такое воссоединение, но пра- вительству России нет смысла спешить с возложением на себя ответственности за отсталую экономику Белоруссии, а ее неуравновешенного диктатора Александра Лукашенко трудно было бы воспринимать как партнера. Как показали события января 2007 г., любовь между ним и российским руководством не утесла, но похоже, что за Лукашенко Кремль готов держаться *faute de mieux* (за неимением луч- шего) и из опасений, как бы более демократически распо- ложенный обладатель его поста не оттянул Белоруссию в западном направлении, куда зовут ее мнящиеся огни сосед- него ЕС.

**Украина намного больше всех новообразовавшихся неза- висимых республик и среди них самая весомая.** После *оран- жевой революции* маятник качнулся в обратную сторону. Соотношение сил на Украине в следующие несколько лет предсказать трудно, но решимость украинцев сохранить суверенитет и свободу действий была очевидна даже при Кучме, а с тех пор стала еще очевидней.

**Молдова — непонятная задача.** Молдова, с ее выбро- шенным на мель упрямым русским меньшинством, явля- ется не столько призом, сколько проблемой и небольшой опорной точкой для рычага давления.

**На Кавказе проблемы остаются.** В отношении Грузии Россия проявила готовность пускаться в ход меры принуж- дения, но не способность держать ситуацию под контро- лем, у нее близкие, но лишённые особой ценности отно- шения с Арменией и она менее способна манипулировать богатым нефтью Азербайджаном.

**В Средней Азии ситуация неоднозначная.** Отношения с Казахстаном дружественные, но Назарбаев отнюдь не ма- рионетка. Опираясь на хорошо обеспеченную энергией экономику, Назарбаев утвердил суверенитет Казахстана, умело балансируя между Россией и Китаем, Востоком и Западом, Севером и Югом. В Узбекистане, как в Белору- сии, Россия поддерживает неуравновешенного диктатора из опасения в отношении тех, кто может прийти ему на смену, и должна испытывать беспокойство по поводу на- растающих возможностей для будущих потрясений и на- силгия. Таджикистан — бедная страна с пограничной про- блемой, в решении которой она сильно зависит от Рос- сии. Значение Кыргызстана невелико. В Туркменистане покойный президент Низов особого почтения к россий- скому соседу не выказывал и с этническими русскими об- ращался грубо. Время покажет, будет ли его преемник бо- лее стоворчивым соседом, особенно в делах, связанных с экспортом туркменского газа.

В целом послесоветское пространство дает системе международных отношений России мало благоприятно- го, выгодного или завидного и еще меньше — материала для возобновления в двадцать первом веке Большой иг- ры, столь любимой сочинителями редакционных статей.

Еще одно направление — Китай. Как отмечается в гла- ве 7, сейчас китайско-российские отношения лучше, чем прежде. Спорные проблемы были решены, обмен визи- тами на высоком уровне состоялся, как и прошедшие под- тром салатов совместные военные учения. Это, говорят российские дипломаты, показывает, что Россия может иг- рать роль евразийской державы и не быть привязанной к Западу. Более точное представление получило недавно от- ражение в китайских средствах массовой информации: “горячо на вершине, но холодно у основания”.

Отношение России к Китаю содержит символы пи-зофрении: добрый друг, важный торговый партнер, потенциально серьезный рынок для экспорта энергоносителей из Сибири и Дальнего Востока — но также (как доверительно признают российские генералы и стратеги) самый большой источник долгосрочных стратегических опасений. Россия находится в неудобном положении: она поставляет технологически продвинутые вооружения северу и конкуренту, который далеко превзошел ее экономически и при жизни следующего поколения твердо намерен стать тораэло более мощной в военном отношении мировой державой; Россия обладает также сырьевыми кладовыми в малонаселенных областях Сибири и Дальнего Востока, привлекающих к перенаселенному, бедному ресурсами Китаю. Судьба младшего партнера Китая России не привлекает, и русские также сознают, что с другими странами, вне области обороны, Китай имеет гораздо более существенные (пусть и более беспокройные) отношения, включая торговлю с Соединенными Штатами, которая десятикратно превосходит по объему китайско-российскую торговлю. Это стратегическое партнерство со многими сдержками и ограничениями и это большой знак вопроса в отношении долгосрочного будущего России.

Другие важные направления российской внешней политики, которые мы также рассматривали в предыдущих главах, — это Соединенные Штаты и ЕС (меньшее значение имеют Индия, крупный торговый партнер и второй по величине рынок для экспорта вооружений, АТЭС и Ближний Восток). Выше мы отметили, что при всех разговорах о злупотреблениях энергетическими рычагами, при всей раздражающей риторике Россия пока что на многое шла, лишь бы избежать возобновления конфронтации с Соединенными Штатами по какой бы то ни было крупной проблеме (скорее случайно, чем во исполнение некоего замысла, Россия оказалась дополнением к франко-германскому *front de refus* [фронт неповиновения] по Ираку, но, как нам представляется, не стала бы в одиночестве использовать свое право вето). Хотя отношения с ЕС часто отмечены неравновесностью, Европейский

союз по своему значению для России намного превосходит других ее торговых партнеров и другие источники иностранных инвестиций, что играет очень положительную роль и питает взаимную сдержанность.

Наш общий вывод: внешняя политика России стала, конечно, более твердой и уверенной, поскольку страна восстановила свою силу и веру в нее, но в сущности курс России скорее оборонительный и независимый, чем агрессивный и экспансионистский. Россия будет использовать многие виды давления на не столь сильных соседей и пускать в ход рычаги воздействия на главные державы там, где у нее появятся для этого возможности (российская дипломатия вокруг Ирана — лучший пример), но она не ищет с ними конфронтации. Лидеры России в общем, похоже, безразличны к тому ущербу, какой наносят ее сразу за границей акции, подобные делу ЮКОСа, нарушения прав человека в Чечне или запугивание Украины и Грузии. В настоящее время Россия не готова наглатать организации на свое поведение дома и за границей, которые способствовали бы ее более близкому партнерству со странами, представленными в Трехсторонней комиссии. Тенденция имеет обратное направление: амбиции существующего руководства, поддерживаемого большинством электората, состоят в том, чтобы восстановить Россию как сильного, независимого, имеющего полную свободу рук актера на глобальной сцене.

#### После 2008 г.: долговременные перспективы

Переходный период будет для России слишком сложным и глубоким, чтобы можно было когда-либо ждать ее движения по строгой прямой линии. Сегоднешний порывок в России, как и тот, что был в правление Ельцина в 1990-е, — только перерыв, но не станция назначения на маршруте этого перехода. Как долго продлится эта промежуточная стадия, никто сказать не в состоянии. Если группа, стоящая ныне у власти, не изменит курса страны,

прядет время трудностей, которые при иных подходах можно было бы предотвратить или смягчить. Отсутствие сильных и гибких учреждений, обеспечивающих предельно для длительного точеч зрения, — неподходящая модель для долгосрочной стабильности. Отсутствие диверсификации и честной конкуренции в бизнесе — это не модель для продвинутой, жизнеспособной экономики. Отсрочка структурной реформы в области социального обеспечения, в сочетании с ростом неравенства доходов, — не модель для социальной гармонии. После опынения богатством наступит отрезвление.

Но что же потом? В своем экономическом развитии Россия не пойдет по той же дорожке, что Китай и Индия, потому что ее экономика имеет совершенно другую природу: страна богата ресурсами, но бедна населением.

Россия — один из больших пережитков мировой истории. Она попала в отчаянные ситуации — и вышла из них, порой даже в некоторых отношениях процветающей. Ее общество и культура отличаются необычайной упругостью. Ей потребуются, тем не менее, государственные деятели, наделенные выдающимися способностями и воображением, чтобы не только произвести перемены, но также и спасти то ценное, что было в ее прошлом, и отлить его в формы, пригодные для двадцать первого столетия.

Geoffrey Hosking *Russia and the Russians: A History*, 2001.

Китай и Индия находятя на подъеме, в них развиваются новые производства, происходит ускоренный рост инвестиций в научные исследования (в Китае примерно на 25 процентов в год), повышается конкурентоспособность, а национальная мощь и влияние на международном арене увеличиваются. С Россией все наоборот: ей приходится возвращать к жизни некогда мощную (пусть и настроенную на военные нужды) базу научных и технологических исследований, инвестиции в которую резко упали, приходится заниматься модернизацией неконкурентоспособной сырьевой экономики и бороться за сохранение своего исторического положения великой дер-

жавы. Если Россия намерена превратиться в нечто большее, чем страна — экспортер сырья и полугабрикатов, и, возможно, со временем стать признанным членом семьи европейских государств, то тут колоссально много будет зависеть от ее способности снова раскрыть свои сильные стороны, исторически связанные с образованием и исследованиями, и приложить их к развитию основанных на знаниях производств и услуг в условиях открытой рыночной экономики.

Если Россия не преуспевает в модернизации и не пойдет в ногу с быстрой переменами в других краях, она может оказаться без места в стремительно развивающемся мире и в результате будет не в состоянии достичь рубежей, которые наметила для нее *Голдман Сакс* в своем прогнозе развития стран группы БРИК.

При жизни следующего поколения России придется иметь дело со столкновением культур. Некоторые стремятся утверждать российскую самобытность с помощью политического и экономического протекционизма, государственного контроля и сохранения традиционной, консервативной и авторитарной модели управления страной и отторжения ценностей внешнего мира. Другие (не менее настоятельно) вызывают к национальной гордости, которая, по их мнению, должна вести в противоположном направлении, а именно к проявлению способности России модернизироваться, участвовать в мировой конкуренции и добиваться в ней успехов, используя лучшие модели и методов, выработанных передовой экономикой.

Таков выбор России. Россияне сами должны решить, какого рода будущее они хотят для своей страны. Нынешнее руководство, взяв сначала курс на реформы и модернизацию, затем, убожаканное притоком богатства, вернулось к прежней, традиционной модели. Эта модель, если она останется неизменной, будет вести к застою, росту недовольству плохим управлением, отсталой системой услуг и малопродуктивной экономикой, которая станет все менее и менее конкурентоспособной и более неэффективной в секторах, захватываемых государством и подчиняемых ему.

Первой реакцией, когда это проявится, не обязательно будет обратный порыв к модернизации. Если произойдет экономический спад или если на Россию обрушатся другие удары изнутри или извне, власть может попасть в руки крайних ретроградов-националистов.

Со временем, однако, откроется перспектива модернизации, направляемой бизнесом, — эволюции (не революции) России. Сейчас российские бизнесмены старшего поколения опустили головы и подлаживаются к тем, кто у власти, предпочитая спокойную работу внутри властных структур опасным напалкам на них извне. Более молодые и образованные сосредоточены на делании денег и наслаждаются материальными благами, не обращая почти никакого внимания на политику, пока она никак не покушается на их образ жизни. Такова картина дня. Но бизнесу нужна статика. Начинать появляться новые, высокоталантливые лидеры делового мира, не запятанные практикой 1990-х. Бизнес и финансы привлекают самых способных представителей вступающего в жизнь поколения — поколения молодых профессионалов, никому в мире не уступающих в навыках и талантах. В сферах, не заданных государством, появляются компании, успешно действующие и участвующие в конкурентной борьбе за пределами России. Эти компании взаимодействуют с передовыми секторами мировой экономики и неизбежно переносят их знания и методы в Россию. Контраст между по-рыночному разумно управляемыми, конкурентоспособными компаниями и старомодными предприятиями, настроенными лишь на извлечение прибыли, субсидируемые государством, будет все резче и резче по мере того, как Россия станет неотвратимо обращаться к переосмыслению некоторых болезненных уроков прошлого.

Бизнес обладает очевидным потенциалом, чтобы стать самой динамичной движущей силой перемен при жизни следующего поколения, если в соревновании старой и новой культуры современность не будет побеждена и верх не возьмет неисправимый консерватизм. Обладает Россия и необходимым потенциалом для движения собст-

венным темпом и собственными путями к более демократическим учреждениям, хотя это далеко не единственный сценарий. Есть много сил, которые могут сыграть положительную роль в судьбах России, включая эффект, какой дадут путешествия за границей и существенные сдвиги в распространении информации. Первое должно полагаться советское поколение руководителей и менеджеров будет в ближайшие 15–20 лет занимать все больше высших постов.

---

Другое поколение может сплавить эти крайности в более однородную массу. Русские могут однажды стать тем, чем мы являемся сейчас, и несмотря на то, что мы хвастаемся нашим нынешним превосходством, мы можем вновь впасть в то варварство, из которого они стараются выбраться.

Sir George Masartney *An Account of Russia*, 1768

---

Это поколение выросло вне советской системы ценностей и оно не пожелает, чтобы его отторгли от господствующих тенденций международного общества и глобальной экономики. Не меньше своих предков это поколение будет гордиться историей, традициями и неповторимыми чертами России. Но скорее всего оно направит силы на то, чтобы вплести в российскую ткань ценности и системы, которые принесли хорошие плоды современным обществам в других местах — верховенство закона, гражданские и политические права и демократические институты.

## 9 Что нужно странам, представленным в Трехсторонней комиссии, — стратегическое партнерство или прагматическое взаимодействие?

“В отношениях с Россией Западу следует придержи-  
ваться конкретных вещей и не ждать, что Москва будет во-  
сем ему следовать. Заигрывание с Россией закончилось;  
*игра с Россией*, где это возможно и желательно, должна  
основываться на взаимных интересах”.

Dmitri Trenin, Moscow Carnegie Centre,  
“The West and Russia: Paradigm Lost”

Государства зоны Трехсторонней комиссии в разных  
формах обязались строить “партнерские” отношения с  
Россией — коллективно через такие организации, как  
*Большая восьмерка*, ЕС и АТЭС, и на двусторонней осно-  
ве, что получило отражение во множестве документов и  
заявлений. С великим облегчением они перенесли Рос-  
сию из перечня стоящих в повестке дня проблем в список  
партнеров, собираемых вокруг стола для их обсуждения.  
Они приветствовали намерение президента Путина ста-  
билизировать и модернизировать Россию, глубже интег-  
рировать ее в систему международного партнерства. Быть  
союзником в борьбе против терроризма. Если Россия  
движется, похоже, в ином направлении, если в настоя-  
щее время она не желает принять налагаемые партнерст-  
вом ограничения, значит, необходимо действовать иначе.  
С Россией нас связывают важные дела. Нам не следует от-  
казываться от долгосрочной цели партнерства. Но мы  
должны вести дела с той Россией, какая есть, а не с той,  
какой в идеале мы хотели бы ее видеть.

В этой заключительной главе нашего доклада сначала  
предлагается общий и концептуальный подход, который,

как мы считаем, странам Трехсторонней комиссии следу-  
ет избрать в отношении России; затем речь идет о некото-  
рых конкретных проблемах политики; и наконец — об  
инструментах взаимодействия.

### Общий и концептуальный подход

**Действовать терпеливо и с пониманием.** Россия и окру-  
жающий ее мир разделены пропастью незнания друг  
друга. Говоря о тех, кто делает российскую политику,  
Сергей Каранов с сожалением отметил, что “наше зна-  
ние и понимание остального мира продолжает ухуд-  
шаться”\*. Почти то же можно сказать о зоне Трехсто-  
ронней комиссии, где за время, прошедшее с начала  
1990-х гг., внимание, уделяемое России, заметно упало.  
Если смотреть на Россию исключительно через запад-  
ную призму, нельзя сделать правильных выводов. Ны-  
нешнее раздражение Запада Россией частично происте-  
кает из неумения оценить масштаб брошенных ей вызо-  
вов. Нам необходимо более реалистичское понимание  
того, к чему стремится Россия, что является для нее до-  
стижимым и сколько времени ей потребуется, чтобы на-  
верстать упущенные за 70 лет возможности в сферах по-  
литики, социального и экономического развития. Нам  
следует также понять пределы, в каких возможно внеш-  
нее влияние на ход событий в России. Страны, представ-  
ленные в Трехсторонней комиссии, не совсем лишены  
влияния, но они не могут навязывать свою точку зрения;  
попытка делать это, как правило, оборачиваются по-  
следствиями, обратными желаемым. Перемены придут  
изнутри, а внешний мир должен ждать развития собы-  
тий. Это не довод в пользу сладкозвучной снисходитель-  
ности. Это призыв быть реалистами.

**Держаться своих принципов...** Среди составляющих на-  
шего сдержанного подхода должны быть ясность принци-

\* Sergei Karanov, Russia’s Road to Isolation, *Project Syndicate*,  
February 2005.

пов и четкость позиций. Это чрезвычайно важно для тех в России, кто хочет поставить свою страну на основу поданных принципов. Ценности ни в коем случае не являются темой, посторонней в развернувшейся дискуссии. Дихотомия ценностей и интересов, о которой кое-кому хочется толковать, ложна, потому что отстаивание (не навязывание) общепризнанных ценностей само по себе тоже есть важный интерес — средство упрочения стабильности. Российское государство обязалось следовать ценностям, утверждаемым Уставом Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларацией прав человека, Хельсинкским Заключительным актом и Советом Европы. Президент Путин заявляет, что “идеалы свободы, прав человека, справедливости и демократии в течение многих веков являлись для нашего общества определяющим ценностным ориентиром”<sup>\*</sup>.

В Советском Союзе Хельсинкский Заключительный акт стал и маяком и критерием. Государства, представленные в Трехсторонней комиссии, должны открыто говорить о своих позициях и не создавать впечатления, будто они готовы закрывать глаза на пренебрежение ценностями.

---

Если повезет, она (Россия) возобновит свое беспорядочное движение к демократии и плюрализму. Мы, однако, немало делаем для поощрения этого процесса, скорее потворствуем политике и взглядам, которые будут способствовать образованию более опасного для нас соседства. России нужен в Европе сильный и откровенный партнер, а не сладкоречивый соглашатель. Если мы хотим, чтобы Россия разделяла наши ценности, выступать за них надо прежде всего в самой России.

Chris Ratten, *Not Quite the Diplomat*, 2005

---

**...Но избежать мегатонной дипломатии, бесплодных споров и двойных стандартов. Что мы говорим, это важно.**

<sup>\*</sup> В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию, 25 апреля 2005 г.*

Как это говорится, *кто говорит и даже где* говорится — тоже важно. Для российских приверженцев жесткой линии нет ничего милее западных нападок, которые можно изображать как угрозу, как свидетельство, что России хотят ослабить, или как проявление двойных стандартов. По обе стороны обмен бранью может иметь успех внутри отдельных групп населения, но он перерастает в процесс с содержанием, обратным желаемому, так что никоим образом не способствует намеченной политике и подрывает позиции сторонников умеренности и разумного взаимодействия.

**Последовательно руководствоваться видением долгосрочной перспективы.** В политике стран, представляющих в Трехсторонней комиссии, проявилась тенденция к недоглядывательности: она раскачивалась между эйфорией и отчаянием, вовлеченностью и отстраненностью, сосредоточенностью и рассеянностью. Мы должны утвердить для себя политику, определяемую долгосрочным видением тех отношений, которые мы предлагаем и стремимся строить с Россией, видением, позволяющим заглядывать на много дальше ближайшего пятилетия или очередного президентского срока. Три пункта должны быть обозначены очень четко:

**...Мы хотим видеть Россию сильной, процветающей и успешной, а не слабой, разделенной, нестабильной и бедной.** У нас нет никаких возражений против намерений российского руководства строить сильное государство, такое, каким оно само его определяет, то есть государство, основанное на экономической, а не военной мощи.

---

Мы дошли до предела внутриполитической консервативной эволюции. Перейдя этот предел, мы дадим “рыцарям и пажам” холодной войны на Западе предлог для ухудшения отношений с Россией. Эти люди потеряны, не могут жить без врага, признать прошлые ошибки. Они будут играть на руку нашим собственным “рыцарям и пажам”, которые из-за провинциальности мышления или повинуются старым стереотипам хотят побороться с Америкой, а не за Россию, и вогнать нас в губительную изоляцию. Нельзя до-

пустить создания “несвященного союза” наиболее отсталых элементов в наших политикообразующих классах. Они или их предшественники уже нанесли нам огромный ущерб, играя друг другу на руку в годы наступившей холодной войны.

Сергей Караганов, *Россия — США:*

*назад к мирному сосуществованию?* Российская газета,

24 марта 2006 г.

Лишены всякого основания утверждения некоторых российских политиков, будто западные страны стараются ослабить Россию. Это попахивает паранойей холодной войны и представляет собой неразумное суждение, доходящее до нелепости. С внешней точки зрения самую опасную ситуацию могли бы породить слабость и нестабильность России, в которой на авансцену могут выйти экстремистские элементы, нависнуть угроза хранения оружия массового уничтожения, разгореться локальные конфликты, так что Россия станет гораздо менее надежным источником энергоносителей и другого сырья. Сильная Россия способна внести большой вклад в глобальную стабильность и глобальную экономику. Чем больше развита российская экономика, тем весомее роль России как партнера — и поставщика, и потребителя — в торговле и инвестициях.

- **Сильные, независимые соседи были бы для России преимуществом, а не помехой.** Сила России не складывается и не должна складываться за счет соседних стран бывшего Советского Союза. России нет смысла иметь на своих границах слабые и нестабильные страны. Успешное развитие этих стран и формирование зрелых взаимоотношений между ними как суверенными государствами и бывшей метрополией окажут взаимовыгодным и, несомненно, будут способствовать укреплению безопасности России и пойдут на пользу ее торговле. Отсюда следует, что для государств Трехсторонней комиссии развитие близких отношений и сотрудничество одновременно с Россией и с другими постсоветскими

государствами не предполагает никакого конфликта интересов.

- **Не должно быть никаких раздельных линий, никаких закрытых дверей и никакой “исключительности”.** С Россией нужно обращаться в соответствии с ее достоинствами и судить о ней сообразно ее действиям, не поддаваясь трицепательным эмоциям, унаследованным от прошлого, и не принимая желаемое за действительное в будущем. Доступ к международным объединениям и связям должен быть открыт России на тех же основаниях, что и другим, и Россия должна следовать тем же правилам, что и другие. ЕС и НАТО должны очень четко прояснить, что у них совершенно отсутствует намерение очерчивать новую раздельную линию, которая рассечет Европу от восточного края Балтики до Черного моря; что они по-прежнему хотят видеть Европу целостной и свободной, пространством беспрепятственного и безопасного передвижения товаров и людей; и что они признают российский народ членом европейского семейства наций. Это важно: русские должны видеть, что двери для них открыты и никто не собирается смотреть на них как на второсортных или чужеродных обитателей разделенного континента. Пока ничто не указывает на необходимость принимать решения по вопросу гипотетического членства России в ЕС или НАТО; на сегодня Россия и не отвечает условиям для такого членства, и не добивается его. Возможно, она никогда и не захочет этого, но нет никакой нужды и никакого смысла вовсе исключать какую бы то ни было возможность на будущее, которого мы не в состоянии с точностью предвидеть.

- **Честно определить суть наших отношений: стратегическое партнерство или прагматическое взаимодействие?** Многие заявления о “стратегическом партнерстве, основанном на общих ценностях и интересах”, были слеланы преждевременно и стали пустым звуком. Стратегическое партнерство — достойная цель, но оно стало не более чем лозунгом. Пускать в ход такие слова до то-

го, как мы сможем воплотить их в жизнь, значит, разлагать язык дипломатии. Сегодня ни Россия, ни зона Трехсторонней комиссии (ни входящие в нее отдельные страны) не готовы к полному партнерству на взаимоприемлемой основе. Мы должны признать этот факт без злости и брани, прекратить пользоваться термином *стратегическое партнерство* и искать путь к более честному определению наших отношений. Это могло бы сгладить перепады настроений и остановить выбросы желчи, вызываемые сиюшней заблуждения терминологией.

На практике грандиозные, причудливые концепции, вроде стратегического партнерства, никак не способствуют развитию отношений и не оказывают влияния на повседневную работу. Партнерство, как и демократия, надлежит строить снизу, “от земли”. Его ядром является предложение, что получать и оказывать помощь можно только в интересах продвижения общего дела, а не просто в обмен на какие-то текущие выгоды. Эта философия всеобщего выигрыша не сочетается со все еще укорененной в официальном мышлении концепцией игры с нулевой суммой. Будь то в политике или в бизнесе, русские зачастую делают сделки, упрямо и жестко добиваясь своего и оставляя в стороне любые сантименты. Когда это отвечает их интересам, они готовы совместно с другими вести дела очень реалистично. Нам следует поступать подобным же образом. На нашем флаге должно быть написано “прагматическое взаимодействие”, а не “стратегическое партнерство”.

Сущность прагматического взаимодействия следует видеть в том, чтобы сотрудничать в тех многих и важных областях, где у нас есть общие или пересекающиеся интересы. Они будут меняться, но в настоящее время к ним со всей очевидностью относятся отпор международному терроризму; борьба с распространением оружия массового уничтожения; изменение климата; борьба с торговлей наркотиками; стабилизация на Ближнем Востоке; поставки энергии и другие аспекты торговли и инвестирования. Это — серьезная повестка дня.

## Глобальные проблемы, безопасность и зоны разногласий

**Приспосабливать политику Запада к долгосрочным задачам преобразования в России.** Суверенитет и будущее послевоенных государств суть точки, через которые проходит линия разлома между Россией и Западом. Именно в них возникает опасность оживления труда холодной войны. Политику Запада необходимо разрабатывать применительно к задаче долгосрочного воздействия на этот процесс.

Должно быть ясно, что для Запада это не игра с нулевой суммой. Запад не стремится продвигать свои стратегические интересы за счет России или противиться осуществлению законных российских интересов в этих регионах. Он не стремится отделить от России ее соседей и никоим образом не заинтересован ни в окружении России (вопреки тому, что склонны утверждать некоторые российские политики), ни в новом варианте политики сдерживания — по той простой причине, что в подлобой политике нет нужды и нет оправдывающей ее цели. Первостепенный интерес Запада состоит в том, чтобы укрепить стабильность границах с Россией регионов (тем более что некоторые из них граничат также с ЕС). Это и первостепенный интерес самой России.

...Говорят о том, что России не место в “восьмерке”... Такие записные недоброжелатели нашей страны есть. Они все еще остались в прошлом веке, все это специалисты в области советологии. Несмотря на то что Советский Союз прекратил свое существование, они все еще там, потому что другой специальности у них нет... Все, кто говорит об этом, о том, что нам там место не место, — пускай дальше говорят. Это их работа. Собака лает — караван идет.

Пресс-конференция президента В. Путина,  
31 января 2006 г.

Лучший способ содействовать упрочению этой стабильности — обеспечивать, чтобы нерушимы были суверенитет и право соответствующих государств свободно определять собственное будущее; чтобы этнические конфликты в их



пределах и пограничные споры между ними решались на основе переговоров, без применения силы; и чтобы они были способны развивать свои системы управления, свои институты и экономику. Трехсторонняя комиссия уверена, что интересам этих стран более всего послужил бы рост демократии; но ее нельзя навязывать, и этот идеал надо увязывать с реальными историей, традиций и культуры, особенно в среднеазиатских государствах, где в полной мере демократия сможет заработать в лучшем случае нескоро. Все заинтересованы в том, чтобы соседи России на основе своего суверенитета свободно, без внешнего вмешательства и запугивания, пользовались преимуществами гармоничных и плодотворных отношений с Москвой.

В настоящее время четыре послесоветских государства стали источником напряженности между Россией и Западом:

- **Беларусь.** Александр Лукашенко обманным путем занял пост президента (нет никакого способа установить, чего бы он добился на честных выборах), и на нем лежит ответственность за множество нарушений прав человека, однако он по-прежнему пользуется популярностью в России. Пока не придет конец диктатуре Лукашенко, страны Трехсторонней комиссии не смогут иметь нормальных отношений с Беларуссией. Впоследствии они должны будут придавать первостепенное значение свободной воле белорусского народа. Если белорусы свободно и без принуждения выразят желание объединиться или слиться с Российской Федерацией, у стран, представленных в Трехсторонней комиссии, не будет никаких оснований этому противиться. Если бы, с другой стороны, Белоруссия как независимое государство попыталась установить более близкие отношения с ЕС с возможными видами на будущее к нему присоединение, это должно было бы найти у Европейского союза положительные отклики. Ему нет нужды завлекать Беларусь в свои ряды, но не нашлось бы и никакого разумного основания отталкивать ее, если в каком-то отдаленном времени она будет отвечать соответствующим критериям.

риям, особенно учитывая, что ее соседи, такие как Польша и Литва, состоят членами этого союза.

- **Украина.** Здесь следует применить подобные же принципы. У Запада нет стратегических планов в отношении Украины, но ему следует поддерживать суверенное право украинцев самостоятельно определять собственное будущее. До сих пор ЕС колебался в вопросе пригодности Украины для принятия ее в члены сообщества. Ему следует оставить ласковые слова и четко заявить, что он признает Украину европейским государством (не в меньшей степени, чем другие страны, стоящие ныне в очереди) и будет готов рассмотреть ее заявление о приеме, как только она будет отвечать соответствующим критериям и таково будет демократически выраженное желание безусловного большинства ее избирателей. Так же следует поступить и НАТО. Но чего ни ЕС, ни НАТО не должны делать, так это пускаться в ход принуждение или вести геостратегическую игру с Россией за спиной украинского народа. Запад не должен ставить целью искусственное ускорение интеграции в ЕС или НАТО стран, подобных Украине, ему лишь следует отстаивать право украинцев на самостоятельное решение. По всем признакам пройдет много времени прежде чем Украина будет способна выполнять все необходимые условия.

- **Грузия.** Незавидной оказалась история Грузии после обретения ею независимости. Страну терзали внутренние раздоры, постоянное вмешательство со стороны России, невнимание со стороны Запада и собственное некомпетентное и коррумпированное руководство. Правительство президента Саакашвили, пришедшее к власти на волне народной поддержки, принесло с собой перемену к лучшему, но обмануло надежды многих на более честное и демократическое правление, на более успешное решение проблем страны. Западу не следует поощрять заблуждение, будто Грузия может решить свои проблемы через членство в ЕС или НАТО. Это не тот шаг, который можно делать легко и беззаботно.

Крушение Советского Союза было крупнейшей геополитической катастрофой века.

Президент В. Путин, *Ежегодное послание Федеральному собранию*, 25 апреля 2006 г.

Страны, представленные в Трехсторонней комиссии, должны твердо поддерживать суверенитет Грузии и столь же твердо проопрать ее внимание к внутренней стабильности и строительству институтов, ее рациональный подход к отношениям с Россией и решению замороженных конфликтов на договорной основе.

- **Узбекистан.** В отношении Узбекистана незапятнанного послужного списка у Запада нет. После 11 сентября 2006 г. поддержка Узбекистаном антитеррористических сил и его готовность разместить у себя базы США сыграли весьма важную роль в операции свержения талибов в Афганистане. Российское правительство проявило благосклонность к этому решению, исходя из того, что базы требуются на короткое время. Руководствуясь интересами практической политики, западные правительства закрыли глаза на диктаторские замашки режима Каримова, пока бойня в Андижане не заставила их изменить позицию. После андижанских событий Каримов взял общий с Россией и Китаем курс и удалил из страны американские вооруженные силы. Конечно, это была перемена в российской, как и узбекской, позиции, но усматривать здесь, как делают некоторые, признак изменения статуса отношения России к терроризму — значит упрощать сложный комплекс относящихся сюда проблем. Точнее было бы обратить внимание на сверхчувствительность России к военной активности Запада, особенно США, вблизи ее границ. В Узбекистане, как и во всей Средней Азии, нереалистично ожидать в каком-либо обозримом будущем расцвета демократии западного образца. Практичнее было бы завязывать экономические связи и стремиться играть в этом регионе конструктивную роль в преодолении неустойчивости, противодействия терроризму и наркоторговле, а также обрабатывать пристальное внимание на соблюдение прав человека.

Недостаточно внимания уделяется Средней Азии. В частности, Европейскому союзу следует предоставлять больше средств на развитие контактов с этим регионом, как рекомендуется Международной группой кризисного реагирования в ее докладе, появившемся в 2006 г.\* Продолжающийся конфликт в Афганистане дополнительно осложняет вопрос о региональной стабильности. В Средней Азии сталкиваются российские и китайские интересы. Западным и азиатским державам не следует там стремиться к конкуренции с Россией и Китаем, а строить базу для сотрудничества в целях содействия устойчивому развитию.

**Поддержать Россию на Северном Кавказе, если Россия перестроит там свою политику.** Что касается Чечни и Северного Кавказа, то в предыдущей главе мы наметили наш подход, который, как мы убеждены, наилучшим образом соответствовал бы интересам России. Полагаем, что международное сообщество должно осознавать опасность распространения чеченского конфликта на весь регион Северного Кавказа. Международное сообщество должно быть готово оказывать России активную поддержку в той степени, в какой российское правительство проявит восприимчивость и само будет готово проводить политику, уважающую права человека и международные гуманитарные законы, перестроенную соответственно широкому подходу к разрешению конфликта, когда дело не сводится к драконовским силовым приемам.

**Содействовать усвоению более продуманного подхода к проблеме энергетической безопасности.** Россия играет важную роль в поставках энергии на мировой рынок, особенно прежним советским республикам и ЕС; Россия может сильно влиять на уровень цен энергетического рынка. Однако полной зависимости этого рынка от России не существует, потому что имеются альтернативные источники поставок, пусть они и обходятся дороже. Дело в том, что высок уровень взаимозависимости. Россия сильно зависит от экспорта энергетических ресурсов, а российские

\* *Singtal Asia: What Role for the European Union? Asia Report no. 113* (Brussels: International Crisis Group, April 10, 2006).

энергетические компании зависят от внешнего финансирования. Для будущего производства энергоносителей России придется добывать ресурсы в более отдаленных местностях и ей понадобятся поступающие извне технологии и партнерство с иностранными компаниями, специализирующимися на разработке и обслуживании нефтяных и газовых месторождений. Эта взаимозависимость подталкивает самоочевидное основание для ориентированного на рынок подхода к делу с четкими и прозрачными правилами для участвующих сторон, в результате чего российские компании могли бы шире развешивать свою деятельность на международном рынке (Газпром, например, заявил о своей заинтересованности в приобретении трубопроводов), а на благо России шел бы приток инвествтиций многонациональных компаний.

#### **Частичное совпадение интересов на Ближнем Востоке.**

Существует опасность, что ухудшение отношений между Россией и Западом может повредить разумному подходу к проблеме Ирана и другим проблемам Ближнего Востока. Как сосед Ирана (в чувствительном каспийском и кавказском регионе) и его важный торговый партнер Россия имеет интересы и видение перспектив, отличные от интересов и взглядов Западной Европы или Соединенных Штатов. Россия весьма заинтересована в мирном исходе спора, который исключил бы появление на ее границах еще одного государства, обладающего ядерным оружием. Творцы западной политики должны признать эту заинтересованность и работать вместе с Россией над поиском решений, но им не следует особо платить за сотрудничество России, когда оно явно предполагает работу с целью достижения того же отвечающего интересам самой России результата.

**Россия и Китай.** Лучшие отношения между Россией и Китаем всем следует приветствовать. Еще при жизни прошлого поколения это был время от времени разгорававшийся конфликт между двумя огромными державами. Для мира гораздо лучше, чтобы после разрешения своих пограничных споров они оставались друзьями. Существует высокая степень их экономической взаимозависимости. Более глубокое сотрудничество, включая вложе-

ние человеческих и материальных ресурсов Китая в развитие восточной России, было бы шагом в разумном направлении. Оно способствовало бы росту взаимного доверия и упрочению базы более стабильных отношений в будущем. Некоторыми своими гранями более близкие китайско-российские отношения будут входить в противоречие с интересами стран, представляемых в Трехсторонней комиссии, но это не делает их незаконными. Нам не следует горячиться, когда это произойдет, так же как наивно предполагать, будто Россия примет сторону Запада в случае его разногласий с Китаем. Нег также ничего противозаконного в российских поставках вооружения Китаю. Россия не нарушает никаких предписаний Организации Объединенных Наций. От СССР она унаследовала огромную оборонную промышленность. С окончанием холодной войны многие свои традиционные рынки она уступила западным поставщикам. Китай (а за ним Индия) остался для России самым большим, значительно превосходящим другие рынком сбыта военного оборудования, и на него приходится самая весомая статья ее экспорта готовых изделий. Русские, очевидно, решили, что не могут позволить себе воздерживаться от экспорта, приносящего миллиарды, несмотря на их собственную беспокоенность наращиванием вооружений Китаем. Некоторые российские политики взяли привычку поддразнивать Запад и Японию намеками на образование антизападной оси, которую могут-де, объединившись, создать Россия и Китай. Если наш анализ правилен, осторожность и подозрительность (более того, для многих русских — страх) между этими двумя соседями и масштабы их особых интересов в отношениях с Западом, в том числе торговых, делают этот спенарий невероятным. Более правдоподобно, что со временем Nervoznost, порождаемая растушей мощью Китая, может подтолкнуть Россию к поиску более близких отношений с Западом.

**Большая восьмерка.** Право России на дальнейшее пребывание в составе *Восьмерки* поставлено под вопрос. Россия не принадлежит пока к числу ведущих экономических держав мира; не полностью разделяются ею принципы де-

мократии и верховенства закона, которые объединяют остальных участников *Восьмерки*. Принятое в 2002 г. решение о полноправном членстве России сейчас представляется преждевременным. Но членство России в *Восьмерке* — свершившийся факт, и если не произойдет чего-то из ряда вон выходящего, решение 6 ее участии в этом клубе пересматриваться не будет. Пойти на это изначально бы создать очень глубокую трещину, что никому не пошло бы на пользу. Что сейчас необходимо, так это серьезно задуматься о будущем *Восьмерки*. G8 — это не формальное международное учреждение, и она не имеет никакого юридического статуса, никаких полномочий. Это само по себе позволяет легче относиться к аномальному членству России. С тех пор, как 31 год назад на своей неофициальной встрече лидеры шести стран начали обсуждать мировую экономику, эта группа периодически оказывалась полезным инструментом, главным образом для мозговых атак и координации на высоком уровне. Вступление России вывело группу за ее изначальные рамки небольшого клуба Запада и Японии. Вместо того чтобы удалять Россию или сворачивать клуб, у *Восьмерки* есть сейчас большие основания вернуться при следующем председателе (канцлере Германии) обсуждение своих целей и методов. Здесь мог бы быть поднят вопрос о расширении состава группы. Китай и Индия — очевидные кандидаты (не лишено также смысла подумать, может быть на более поздней стадии, о Южной Африке и Бразилии). Группа из десяти членов (фактически одиннадцати, поскольку присутствует также ЕС) не была бы неправоявляемой. Тем, кто станет утверждать, что расширение изменит природу самого образования, мы хотели бы заметить, что она уже изменилась — благодаря России.

#### Инструменты вовлечения во взаимодействие

**Поддерживать сотрудничество с российским народом и протыгаться изоляцией.** Попытки изолировать или наказывать Россию, либо свертывать сотрудничество с нею не

принесли бы никакой пользы странам, представляемым Трехсторонней комиссией. Они лишь ирали бы на руку ретроградам и изоляционистам внутри России. Надо быть подальше от таких неподходящих идей. Вместо этого нам нужно по возможности расширять каналы, по которым идет взаимовыгодное сотрудничество и происходят обмены, позволяющие сузить упоминавшуюся выше пропасть незнания друг друга. Особенно важны следующие шесть каналов.

- **Бизнес.** Виду застоя в политике бизнес стал в России потенциально наиболее динамичной силой перемен. Он привлекает молодую элиту и взаимодействует с внешним миром; появляется все больше компаний, которым требуется соответствие международными стандартам права, бухгалтерского учета и управления. Более широкое взаимодействие — создание партнерских фирм, выход российских компаний на живущие по правилам иностранных рынки, первичные размещения акций на зарубежных биржах, давление акционеров — будут оказывать благотворное влияние на все заинтересованные стороны. Правительства и бизнес стран, представленных в Трехсторонней комиссии, должны активно поощрять этот процесс с условием, что правила честного соревнования обязательно будут в равной степени распространяться на всех его участников. Правительствам этих стран следует делать все, что в их силах, для содействия становлению открытых рынков, образованию и подготовке молодых российских бизнесменов, обмену между деловыми людьми на всех уровнях. Это было бы взаимовыгодно — в коммерческом и более широком смысле. Расширение संबоды торговли может стать двигателем перемен.
- **Информация.** Это дело лучше оставить рыночным силам и частному сектору, хотя тут есть небольшая роль для правительств — например, в поддержке теле- и радиовещания. Быстрое распространение информации приобредло такое значение в мировой экономике, что любая попытка российских властей ограничить ее свободное движение не только оказалась бы в высшей сте-

пени непопулярной, но и разрушительной для экономических интересов России. Тем не менее правительства стран, представляющих в Трехсторонней комиссии, должны проявлять бдительность в защите информационных потоков, идущих в Россию и из нее, и очень серьезно воспринимать любое посягательство на их свободное течение.

- **Зарубежные поездки и путешествия.** Начав с нуля, Россия стала одним из главных экспортеров на рынке туризма. Русские во множестве совершают также деловые поездки за границу. Не существует препятствий для их выезда из страны, но получить визу на въезд в западные страны часто оказывается для них непросто, особенно для тех, кто не принадлежит к элите. Некоторые страны отклоняют до половины поступающих обещаний, другие — лишь пять процентов, тогда как иные вовсе не требуют виз от русских. Все это процедуры, заслуживающие постоянного пересмотра. Облегчить русским поездки в другие страны — один из наиболее очевидных способов помочь им лично познакомиться с благами, предоставляемыми современными и демократическими обществами.

- **Образование.** Наряду с бизнесом, образование должно быть наиболее действенным инструментом, с помощью которого при жизни следующего поколения можно устранить разрыв между Западом и Россией. Там, где появляются ресурсы, нет способа использовать их лучше, чем направить на поддержку и расширение образовательных обменов между Россией и странами Трехсторонней комиссии. Участниками обмена могут быть молодые люди разных уровней подготовки — от школьников до аспирантов и дипломированных специалистов; в числе разных форм содействия в получении образования возможно и обучение в международных учреждениях внутри России. Некоторые страны — особенно, но не только Соединенные Штаты — щедро финансировали такие обмены. Российское правительство также делало определенные шаги в этой области, учреждая стипендии и вводя в действие президентскую

образовательную программу. Результаты можно видеть в успехах молодых россиян, прошедших обучение за рубежом. Если нас беспокоит будущее России, эти различные усилия должны быть удвоены.

- **Общественные авторитеты и политики.** Россия ушла из центра международного внимания, и за границей наблюдается некоторая от нее усталость. Вследствие этого снизился уровень обмена авторитетными людьми, парламентариями, работниками средств массовой информации, политическими экспертами, учеными. По этой причине снизился и уровень взаимопонимания. Одно из открытий, сделанных по ходу наших консультаций при подготовке настоящего доклада, состоит в том, что в России и в зоне Трехсторонней комиссии стал очень узок круг экспертов, которые встречаются, чтобы поделиться взглядами и оценками. Экспертные суждения имеют наибольший вес и лучше всего материально поддерживаются в Соединенных Штатах; очень слабо поставлено это дело в Азии, и на удивление малое значение оно имеет в значительной части Европы. Учитывая масштабы и важность отношений ЕС — Россия, к выгоде Европы было бы образование сети институтов, теснее увязывающих эллитную экспертизу с суждениями, которые рождаются в Соединенных Штатах и других местах, и налаживающих контакты с более широкой, чем сейчас, группой русских.
- **Неправительственные организации.** По имеющимся оценкам, в России существует более 300 тысяч неправительственных организаций того или иного вида. Большинство из них маленькие и заняты чисто местными делами, но некоторые многого добились благодаря связям со сходными организациями в других странах. Это, безусловно, относится к широкой сфере ознакомления с демократическими методами, в чем Россия прежде не имела никакого опыта; но международные связи и освоение наилучших достижений были не менее важны в социальном секторе, например в работе над проблемами инвазивных видов, бездомности, алкоголизма, насилия в семье и многообразными проблемами

ми здравоохранения. Такого рода деятельность мало привычна для независимых групп и ассоциаций, которые ее ведут в сегодняшней России; в советские времена она осуществлялась исключительно под контролем государства или коммунистической партии. Как мы отметили в докладе, сейчас возродилось желание управлять гражданским обществом и неправительственными организациями, как и подозрительность в отношении международных контактов. Мы должны делать все, что в наших силах, чтобы помешать необоснованным полозрениям встать на пути оказания нормальной и прозрачной помощи и поддержки людей, работающих во имя улучшения жизни в их стране.

### Заключение

2006 год — не самое благоприятное время, чтобы выступать за взаимодействие с Россией, пусть даже речь идет о взаимодействии, основанном, как мы старались показать, на взаимных интересах, менее окрашенном романтической риторикой, меньше проникнутом неосуществимыми амбициями, о взаимодействии при твердом соблюдении принципов и стандартов и исходящем из реалистической оценки направления, в каком движется Россия. По мере приближения думских и президентских выборов — соответственно в конце 2007 и начале 2008 г. — Россия вступает в напряженный и трудный период.

---

Даже рациональному мыслящему человеку Запада придется, пожалуй, согласиться с тем, что и в самом деле полезно не только понимать Россию, но и верить в нее. Веря, луч надежды и немного доброжелательного понимания — вот чего русские не часто получали от тех, кто созерцал их извне.

Родрик Брейтвейт, *За Москвой-рекой*, М., 2004.

---

Начинает сказываться и близость президентской кампании в США. Предметом большой озабоченности являются конфликты в Ираке и Афганистане, как и стремле-

ние Ирана обрести ядерный статус. Высокие цены на нефть создают особое напряжение. Все это способно ослабить налаживание отношений с Россией. Несмотря на эти отвлекающие обстоятельства и привнесенную в последнее время в отношения с Россией негативную тональность, общее мнение трех соавторов состоит в том, что интересам представляемых ими трех регионов наилучшим образом будет служить терпеливая, строящаяся с долгосрочным расчетом и по возможности конструктивная политика взаимодействия. Как постоянно подчеркивалось в докладе, авторы видят в этом задачу нынешнего, а то и следующего поколения, с пути к выполнению которой нас не должны сбивать никакие завихрения, повороты и потрясения. Важнее всего то, что взаимодействие с Россией не должно быть только или даже прежде всего взаимодействием с государственным деятелем самого высокого уровня. Для своего эффективного вклада во взаимодействие с Россией внешнему миру следует использовать множество существующих ныне путей для тесного сотрудничества с возможно более широким кругом людей и организаций.

Библиотека Московской школы  
политических исследований

## Взаимодействие с Россией. Следующая фаза

Доклад для Трехсторонней комиссии  
рабочей группы в составе:

*Кадзи Ватанабэ*  
(от Азиатско-Тихоокеанского  
региона)

*Родерик Лайн*  
(от Европы)

*Строб Тэлбот*  
(от Северной Америки)

Редактор Л. Бручек  
Компьютерная верстка О. Козак

ДР № 00972 от 14.02.2000

Подписано в печать 28.06.2007  
Формат издания 60x90<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная. Гарнитура "Newton"  
Усл. печ. л. 16.00. Тираж 1000. Заказ №

Московская школа политических исследований  
123104, Москва, Б. Козихинский пер., д. 7, стр. 2, оф. 21.  
e-mail: [msps@msps.ru](mailto:msps@msps.ru)  
<http://www.msps.ru>



Московская школа политических исследований

Sapere aude!

МЫСЛИМУЩЕСТВО

# МЫСЛИТЬ!

## Вам помогут

- **НАШИ КНИГИ  
В СЕРИЯХ**
- **БИБЛИОТЕКА МОСКОВСКОЙ ШКОЛЫ  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**  
Труды общества и демократии
- **КУЛЬТУРА. ПОЛИТИКА. ФИЛОСОФИЯ**  
Исторический опыт и политическая практика
- **СОВРЕМЕННАЯ МЫСЛЬ**  
Вызовы XXI века
- **НАШ ЖУРНАЛ**
- **ОБЩАЯ ТЕТРАДЬ**  
Вестник Московской школы политических исследований

Заказать книги и подписаться на журнал  
можно по тел./факс: **(495) 202-85-01, 202-36-57, 258-56-83**

Эл. почта: [mpps@mpps.ru](mailto:mpps@mpps.ru)

Почтовый адрес:

123104 Москва, Большой Козинский пер., д. 7, стр. 2, оф. 21, 22

Получить информацию о книгах вы можете  
на сайте Школы [www.mpps.ru](http://www.mpps.ru)