

# РОССИЯ: ближайшее десятилетие

под редакцией  
Эндрю Качинса и Дмитрия Тренина

Сборник статей

к десятилетию

Московского

Центра Карнеги



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*

МОСКВА 2004

Идея этой книги появилась в Москве, но она нашла живую поддержку у наших вашингтонских коллег: президента Фонда Карнеги Джессики Мэтьюз, исполнительного вице-президента Пола Баларана, вице-президента по связям с общественностью Кармен Макдугалл и директора российско-евразийской программы Андерса Ослунда, за что мы им искренне благодарны. Наряду с ними мы выражаем сердечную признательность тем сотрудникам Московского Центра Карнеги, без которых эта публикация была бы невозможной: Наталье Ефимовой – за организацию и общую координацию работы, Марине Павловой-Сильванской – за редактуру текстов, Тимофею Бордачеву – за работу с авторами. Нам было особенно приятно, что на нашу инициативу откликнулись многие бывшие сотрудники Центра Карнеги, которые согласились выступить единой командой с нынешним «играющим составом».

*Эндрю Качинс, Дмитрий Тренин*

# СОДЕРЖАНИЕ

**04** Предисловие  
Джессика Т. Мэтьюз

**06** Россия: ближайшее десятилетие (Вступление)  
Эндрю Качинс

## ЭКОНОМИКА

**10** Экономический рост в России: возможности и ограничения  
Евгений Гавриленков

**19** В ответ на вызовы нового века: пути трансформации российского государства  
Михаил Дмитриев

**26** Дилеммы приватизации в России  
Андерс Ослунд

**33** Нужна ли Россия иностранным инвесторам?  
Ксения Юдаева

## ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

**39** Российская власть в 2014 году: попытка интуитивного прогноза  
Лилия Шевцова

**44** Между демократией и диктатурой  
Майкл Макфол

**50** Альтернативы президентской власти в России  
Андрей Рябов

**55** Доживет ли российский федерализм до 2014 года?  
Николай Петров

**62** Непредсказуемый национализм и предсказуемый ислам  
Алексей Малашенко

**68** Свобода слова и будущее российских СМИ  
Мария Липман

**75** Социальные страты и социальная политика: от уроков прошлого к будущему развитию  
Татьяна Малева

**83** Миграционные вызовы ближайшего десятилетия  
Галина Витковская

## ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ

**90** Мощь, демократия и американо-российские отношения  
Эндрю Качинс

**99** Новые приоритеты в российской внешней политике: «проект СНГ»  
Дмитрий Тренин

**106** Блеск и нищета ядерной политики России  
Роуз Готтемёллер

**114** Россия и Европа: тектонический разлом  
Ханнес Адомайт

**119** Европейский выбор России  
Тимофей Бордачев

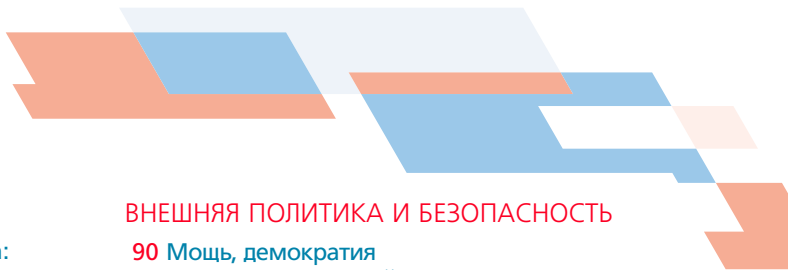
**125** Россия и США в Закавказье: уроки, которые следует извлечь  
Анатолий Ливен

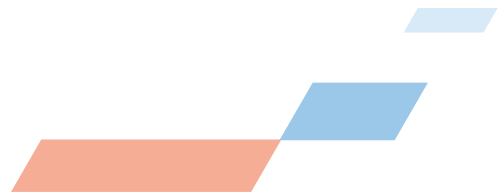
**131** Центральная Азия: как превратить бывших подданных в друзей?  
Марта Брилл Олкотт

**136** Шанс для российского Дальнего Востока  
Василий Михеев

**142** Россия и Китай: одно противоречивое десятилетие сменяет другое  
Бобо Ло

**148** Камешки в мозаике Карнеги (Вместо заключения)  
Дмитрий Тренин





# Предисловие

10 лет назад, осознавая историческое значение завершения «холодной войны», краха Советского Союза и возникновения новой России, осуществляющей труднейший переход к либеральной демократии, Фонд Карнеги за Международный Мир, возглавлявшийся моим предшественником Мортонем Абрамовицем, создал Московский Центр Карнеги. Открытый в 1994 году Центр стал первым на территории бывшего СССР негосударственным исследовательским центром подобной направленности и масштаба – нехватка такого центра болезненно ощущалась после 70 лет коммунистической монополии на политическую мысль. За истекшее десятилетие Центр завоевал прочное признание как жизненно необходимый форум для свободной интеллектуальной дискуссии и выработки новых идей.

Мы старались и по-прежнему стараемся продемонстрировать ценность подлинно независимого исследования и анализа важнейших вопросов российской политики. Мы стремимся стимулировать и обогащать общественные дебаты о крупнейших проблемах, с которыми столкнулась и еще столкнется Россия. Не поглощенные рутинной практической политики и не служащие чьим-либо лоббистским интересам, «мозговые центры» призваны служить питомниками инноваций, способными соединить миры науки, государственного управления, СМИ и бизнеса.

Своими семинарами и публикациями – русскими, английскими и двуязычными – Центр обогащал политические дебаты по внутреннему спектру вопросов: нераспространение ядерного оружия, миграция, экономические реформы, коррупция, этнические конфликты и совершенствование государственных институтов на постсоветском пространстве, новые риски безопасности в Европе и Азии, внутривнутриполитическое развитие России и ее отношения с государствами всего мира – от Прибалтики до Балкан и от Дальнего Востока до США.



ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Для ученых, работающих в Центре, создана благоприятная обстановка, в которой независимое мышление и плюрализм взглядов не только допускаются, но и приветствуются. Завоевавший международное признание коллектив Центра дополнительно расширяет диапазон своей деятельности с помощью постоянного притока приглашенных ученых и регулярных обменов с авторитетной Российской и евразийской программой Фонда в Вашингтоне.

Сегодня, начиная новое десятилетие работы Центра, мы чувствуем гордость и радость. Хотя успехи и разочарования внутренней и внешней российской политики за последние 10 лет заслуживают подробного обсуждения, не это мы считаем своей целью при публикации настоящего сборника. Как ясно уже из заглавия – «Россия: ближайшее десятилетие», – это книга, обращенная в будущее. Эндрю Качинс и Дмитрий Тренин заказали нынешним и бывшим сотрудникам Московского Центра и находящегося в Вашингтоне Фонда статьи, посвященные ключевым проблемам, с которыми России предстоит столкнуться в ближайшие годы. Хотя ни один сборник не может претендовать на всеохватность, это юбилейное издание демонстрирует научную строгость, высокий интеллектуальный уровень и независимость мышления – те самые качества, которых Фонд ждет от Московского Центра Карнеги и от российских политических дебатов.

**Джессика Т. Мэтьюз**

Президент Фонда Карнеги  
за Международный Мир

Март 2004



# Россия: ближайшее десятилетие

(Вступление)

Если бы мне платили всякий раз, когда кто-либо из русских с усмешкой сообщает, что Россия непредсказуема, я давно бы бросил мою нынешнюю работу и путешествовал бы по миру на собственной яхте. Эта страна, по меткому выражению большого знатока международных отношений Уинстона Черчилля, представляет собой «загадку, покрытую тайной, окутанной туманом». Изучение России сравнивали с чисткой лука: слой за слоем вы снимаете кожуру и под конец начинаете обливаться слезами. Россия дает историкам богатый материал для изучения; ее прошлое изобилует яркими личностями и контрастами между трагическими ситуациями и блистательными достижениями. На первый взгляд кажется, будто спектр возможного и воображаемого в этой стране так же широк, как и ее просторы.

Русские склонны упиваться пресловутым своеобразием России, и во многих отношениях она действительно неповторима. Ее природные богатства уникальны, ее необъятные просторы, в частности северные территории, всегда создавали определенные трудности. Из-за своего географического положения Россия – не просто часть Европы или Азии. Это скорее колоссальная евразийская территория, находящаяся одновременно на периферии Европы, Северо-Восточной Азии, Ближнего Востока и Южной Азии. 70 лет советской власти отбросили страну вспять, так что в итоге она оказалась перед лицом уникальных проблем. Прошло всего чуть более десятилетия с того момента, когда она снова начала двигаться к рыночной демократии.

Однако к тому времени, когда Россия приступила к преобразованиям, мир изменился, он стал совсем иным, непохожим на тот, в котором сто лет назад большевики совершили революцию. Народы и государства стали настолько взаимозависимы и взаимосвязаны, что ставку на автаркию уже нельзя рассматривать в качестве реалистической альтернативы тенденциям современного развития. Самоизоляция заведомо обрекла бы страну на бедность и утрату международного престижа. У президента Путина (как, впрочем, и любого другого россий-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

ского политического лидера) нет иного выхода, чем поставить в центр своей программы повышение благосостояния граждан, а также рост мощи и влияния страны.

Чтобы достичь этих целей, необходимо принять ответственные решения по многим кардинальным вопросам, причем не только внутриполитическим, экономическим и социальным, но и по тесно с ними связанным проблемам внешней политики и безопасности. Россия выбрала капитализм в качестве основного принципа экономической организации общества около десяти лет назад, однако выполнение этой программы не завершено. Предстоит провести банковскую и административную реформы, преобразовать естественные монополии, улучшить макроэкономические показатели развития страны, повысить конкурентоспособность производимой ею продукции и т. д.

В последнее время все чаще ставят под сомнение стремление России к демократии, построению открытого гражданского общества, созданию эффективной и всеобъемлющей судебной системы. Хотя и 1990-е годы не были в этом смысле «золотым веком», но надежд тогда было все же больше, чем сегодня. Консолидация власти в руках Кремля и формирование так называемой управляемой демократии говорят о весьма ограниченном прогрессе при «переходе к демократии» в России. Тенденции, которые прослеживаются в избирательном цикле 2003—2004 годов, не особенно обнадеживают. На мой взгляд, главный вопрос в том, насколько устойчивой окажется «суперпрезидентская» система, будет ли она способствовать или же, напротив, мешать подъему и разностороннему развитию экономики России, а также дальнейшему развитию среднего класса.

Сможет ли Москва стать сильным игроком и надежным партнером в международных делах, во многом зависит от того, насколько успешно она будет решать свои коренные внутренние проблемы. Эта взаимосвязь становится особенно явственной при анализе перспектив инте-



грации страны в расширяющийся Европейский союз и ее шансов на вступление в ВТО. Можно с уверенностью утверждать: в ближайшее десятилетие Россия вступит в ВТО, но при этом останется за пределами ЕС. Вопрос же о том, насколько быстрыми темпами она начнет приближаться к политическим, юридическим и экономическим стандартам Европейского союза и как далеко продвинется в этом направлении, остается по-прежнему открытым.

С не меньшей степенью вероятности можно утверждать, что в ближайшие десять лет Россия не станет членом НАТО и не установит союзнических отношений с Соединенными Штатами. Однако при этом пока остается неясным, в какой мере Россия и Соединенные Штаты будут готовы выйти за рамки банальных рассуждений об общих интересах и партнерстве и перейти к решению конкретных проблем, направленных на повышение уровня взаимной безопасности. То же касается и отношений между Россией и НАТО. США далеки от упрощенного подхода к вопросу о том, куда должна быть ориентирована российская внешняя политика – на Запад или на Восток. С учетом своего географического положения Россия, очевидно, должна быть заинтересована в развитии интеграции и с европейскими, и с азиатскими странами – при сохранении равновесия между обеими ориентациями. В ближайшие годы очень большое значение будут иметь отношения России с ее постсоветскими соседями; Москве предстоит сыграть важную роль при смене руководителей в странах Центральной Азии и Кавказа, а также на Украине, в Белоруссии и Молдавии. Каким путем пойдут эти страны – грузинским или азербайджанским, – еще не вполне ясно.

Предлагаемый сборник статей, приуроченный к десятилетнему юбилею Московского Центра Карнеги, составлен из материалов, в которых бывшие и нынешние сотрудники Московского Центра и Фонда Карнеги за Международный Мир в Вашингтоне анализируют главные вызовы и проблемы, с которыми, по их мнению, России придется иметь дело в ближайшие десять лет. Задача авторов состояла не



ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

столько в том, чтобы предсказать события (это вряд ли возможно), сколько в прояснении альтернатив, между которыми предстоит выбрать российским политикам и российскому народу. Как ни банально это звучит, но повторю еще раз: выбор, сделанный Россией, важен не только для нее самой, но и для всего мира. Последние 15 лет были не самыми легкими для Российской Федерации и уж, конечно, во многих отношениях не самыми благоприятными. Однако в своих оценках я всегда исходил из того, что для проведения успешных (и даже не особенно удачных) преобразований России потребуется не менее 20—30 лет – даже в самом благоприятном случае. Выносить окончательные суждения пока преждевременно. Наша задача сегодня – применить творческий и строгий подход к анализу проблем, стоящих перед Россией, стимулируя тем самым широкое обсуждение этих вопросов в обществе и делая более осознанным процесс принятия политических решений. Насколько успешно мы справимся с этой задачей – судить будущим историкам.

**Эндрю Качинс**  
Директор Московского  
Центра Карнеги



# Экономический рост в России: возможности и ограничения



**Евгений Гавриленков**

Управляющий директор,  
главный экономист  
инвестиционной компании  
«Тройка-Диалог».  
Бывший член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

После длительного спада 1990-х годов, когда ВВП сократился на 40 с лишним проц., российская экономика вновь демонстрирует высокие темпы роста: за период после кризиса 1998-го в среднем на 6,7 проц. в год. Показательно, что в 2003-м по сравнению с двумя предыдущими годами темпы даже увеличились, а в целом за 1999—2003 годы ВВП вырос более чем на треть. Насколько устойчива эта тенденция? Сумеет ли Россия повторить успех азиатских стран и десятилетиями удерживать высокие темпы подъема? Если да, то какие для этого необходимы условия?

Очевидно, что неоднозначные процессы, шедшие в российской экономике последнего десятилетия XX века, не только заложили основы нынешнего подъема, но и породили такие общеизвестные проблемы, как сомнения в законном характере собственности и усиление роли бюрократии. Это влияло и может впредь неблагоприятно влиять на темпы и качество экономического роста.

В мае 2003 года, обращаясь к Думе, Владимир Путин поставил задачу за ближайшие десять лет удвоить ВВП страны, для чего среднегодовые темпы экономического ро-



ста должны превышать 7 процентов. Такая цель достижима: многие государства (Китай, Корея, Япония и др.) в течение довольно долгого периода развивались стремительно, какое-то время это удавалось и СССР.

В середине 2000 года российское правительство разработало долгосрочную стратегию, направленную на формирование динамично развивающейся экономики, повышение ее эффективности, модернизацию и снижение зависимости от колебаний мировых цен на сырье и энергию. Ключом к решению достижения этих целей должна была служить либеральная модель экономики с простыми и понятными «правилами игры» и минимальным участием государства в хозяйственной деятельности – при существенном усилении его роли как гаранта соблюдения стабильных условий хозяйствования.

После кризиса 1998 года сложился ряд объективных предпосылок для начала общеэкономического подъема. Достигнутые в 1999—2002 годах (а особенно сразу после дефолта) высокие темпы роста во многом объяснялись возможностью увеличить загрузку производственных мощностей. Положительный эффект дала поначалу и девальвация рубля, переключившая существенную часть внутреннего спроса на продукцию отечественного производства (в конце 1998 и начале 1999 годов среднемесячные объемы импорта сократились по сравнению с докризисным уровнем более чем вдвое). В последующие годы увеличившиеся цены на нефть продолжали стимулировать как потребительскую, так и инвестиционную составляющие внутреннего спроса. Возврат валютной выручки, ее перераспределение в пользу других секторов экономики (через бюджет, повышение инвестиционного спроса со стороны крупнейших экспортеров и финансовую систему) способствовали повышению уровня доходов по более широкому спектру отраслей экономики.

Однако уже к концу 2002 года стало ясно, что послекризисная модель экономического роста себя исчерпала. Произошло это не только из-за того, что во многих отраслях свободные мощности были использованы до конца, но и потому, что на фоне роста доходов изменилась структура спроса. По сути дела, он предъявил качественно новые требования к производственным мощностям. Спрос сместился с относительно простых и дешевых товаров (область, в которой отечественное производство вполне конкурентоспособно) на более дорогие и качественные продукты, то есть тот сегмент рынка, где российские товаропроизводители уступают зарубежным. Поэтому если даже в каких-то отраслях и сохраняются свободные мощности, способные выпускать продукцию подобного рода, то ставить задачу их загрузки при отсутствии спроса бессмысленно.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



В итоге за последние годы импорт рос существенно быстрее экономики в целом, причем не из-за повышения реального эффективного курса рубля (с 2001 года он оставался относительно стабильным; его рост более явно обозначилось только в 2003-м, хотя импорт увеличивался и раньше). Исключение составляют лишь услуги (за исключением туризма), которые нельзя импортировать. Повышение доходов существенно расширило спрос на услуги, а это в свою очередь стимулировало рост ВВП.

Таким образом, само по себе расширение внутреннего спроса уже не способно гарантировать высокие темпы роста экономики в целом. И если не обновить существенно производственно-технологическую базу, не повысить деловую культуру и качество государственного управления, не улучшить заметно инвестиционный климат, искусственное стимулирование внутреннего спроса (например, через бюджет) лишь увеличит ввоз товаров.

Расширение внутреннего спроса уже не способно гарантировать высокие темпы роста экономики в целом.

Существует мнение, будто Россия может в общих чертах повторить путь развития, которым десятилетиями шли азиатские страны. Однако на деле это вряд ли возможно. Как показывает анализ, самый существенный вклад в экономическую динамику азиатских стран, и в частности Южной Кореи, вносило накопление основного капитала. Аналогичный эффект давали быстрый рост численности населения, а также предложение на рынке труда, увеличившееся вследствие миграции из сельских местностей в города. Эффективность производства тоже росла, но медленнее.

Сходные тенденции наблюдались в 1960—1980-х и в СССР, где за три десятилетия объем выпуска продукции увеличился почти вдвое, основные фонды – примерно в восемь раз, а занятость – всего на треть. Избыточный рост основных фондов (а часть их в современных условиях можно условно назвать «неправильными», так как они сформировались в совершенно иной экономической системе в результате недостаточно эффективного распределения инвестиций) не сопровождался, да и не мог сопровождаться необходимым наращиванием трудовых ресурсов. Труд

превратился в ограничивающий фактор экономики, которая и при стремительном накоплении основного капитала оставалась трудоемкой. Однако у экстенсивного развития есть естественные пределы. Приближаясь к ним, национальные экономики переживают кризисы, преодоление которых требует трансформации институциональной среды.

Декомпозиция роста по факторам показывает, что ситуация в развитых странах принципиально отличается от характерной для государств Юго-Восточной Азии. В первых источником роста выступает неуклонное повышение производительности, опережающий по своим темпам как увеличение занятости (если таковое вообще происходит), так и накопление основного капитала.

В России в долгосрочной перспективе население будет сокращаться. К тому же нам не приходится рассчитывать на большой приток дешевой рабочей силы из сельских районов в города, сыгравший столь важную роль в Китае, Корее и других азиатских странах. По европейским стандартам доля сельского населения в Российской Федерации все еще высока (чуть больше 20 проц.), но намного ниже той, что была зафиксирована в азиатских государствах, когда те вступали в период ускоренного экономического роста. Иными словами, не следует рассчитывать на то, что накопление человеческого капитала внесет существенный вклад в подъем российской экономики. В среднесрочной перспективе предложение на рынке труда, по-видимому, почти не изменится или будет расти сначала максимум на 0,5 проц. в год, а затем начнет сокращаться.

Как показывает эконометрический анализ, для обеспечения роста основных фондов на 0,5—1 проц. в год инвестиции должны увеличиваться не менее чем на 10 процентов. Но даже если они будут расти быстрее, аккумуляция основного капитала останется медленной, особенно поначалу, поскольку по сравнению с накопленным его объемом текущие инвестиции малы (в 1990-е годы они сократились почти на 80 процентов).

Таким образом, чтобы российская экономика росла на 7—8 проц. в год, необходимо ежегодно повышать совокупную факторную производительность (СФП) на 5,5—6,5 проц., а 6—7 проц. среднегодового роста, которые страна показывала после 1998-го, потребуют параллельного увеличения СФП на 4,5—5,5 процентов. Такое возможно лишь при условии, что капиталовложения пойдут не только в топливно-энергетический комплекс (ТЭК), но и в отрасли, производящие продукцию с большей добавленной стоимостью (сфера услуг, машиностроение и др.).

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



### Институциональные ограничения роста

Очевидно, что устойчиво повышать СФП можно только при условии, что усилившаяся инвестиционная активность будет сочетаться с повышением качества услуг, которые государство оказывает обществу, и качества управления на уровне корпораций. Катализатором экономического роста становятся вложения в основной капитал.

Качество государственной экономической политики и корпоративного управления – это важные составляющие инвестиционного климата. Вскоре после кризиса 1998 года государственное регулирование, и в первую очередь макроэкономическая политика, изменилось к лучшему. Дефолт и девальвация позволили устранить накопленные к 1998 году макроэкономические диспропорции. Они возникли из-за сочетания чрезмерно мягкой бюджетной политики с жесткой денежно-кредитной политикой, сохранявшей, вопреки макроэкономическим дисбалансам, фиксированный курс рубля. Долговой кризис 1998 года был вызван хроническим дефицитом бюджета, а попытка проводить жесткую денежно-кредитную политику, не соответствовавшую бюджетной, лишь приблизила развязку. В результате перехода к плавающему курсу рубля и политике профицитного бюджета за последние годы, с точки зрения макроэкономической политики, угроза кризиса исчезла – как в краткосрочной, так и обозримой перспективе.

Важно, однако, понимать, что макроэкономические диспропорции коренятся не только в слабости макроэкономической политики, но и в неразвитости рыночных институтов, неэффективной структурной политике государства и в слабом корпоративном управлении. В «проблемных» экономиках эти причины, как правило, сочетаются.

Если в сфере макроэкономики Россия за последние годы ощутимо продвинулась вперед, то структурные реформы и развитие рыночных институтов прогрессировали менее заметно. Оговорюсь, что проведение сбалансированной макроэкономической политики существенно облегчило длительное сохранение высоких цен на нефть. В этом смысле послекризисный период можно назвать периодом «дешевого роста», позволявшего экономическим агентам обходиться без масштабных качественных изменений: предприятия могли увеличивать выпуск, увеличивая загрузку мощностей, а государство, благодаря устойчивому притоку валютной выручки, – поддерживать макроэкономическую стабильность и наращивать резервы.

Очевидно, что в российских реалиях устойчиво высокие темпы роста возможны лишь при качественном обновлении структуры экономики, один лишь ТЭК обеспечить их не способен. Как показал послевоенный



мировой опыт, страны – экспортеры ресурсов развивались гораздо медленнее тех, кто ресурсы ввозил, производя продукцию с более высокой долей добавленной стоимости.

Первые изменения к лучшему обозначились в России к 2003 году. Модель экономического роста стала меняться не только на макро-, но и на микроуровне. Так, в промышленности, увеличившей выпуск на 7 проц., занятость сократилась почти на 6 процентов. Издержки, выросшие из-за повышения тарифов на тепло, энергию и грузовые перевозки, вынудили предприятия задуматься над путями снижения других затрат. Избыточная занятость, унаследованная от советских времен, стала первой мишенью. Реструктуризации сопутствовало и ожидаемое повышение реального эффективного курса рубля.

Этим благоприятным изменениям отчасти способствовали общеэкономические меры правительства, особенно его макроэкономическая политика. Кроме того, оно приняло серьезные меры по реформированию налоговой системы и несколько повысило эффективность государственных расходов. Начали действовать такие базовые документы, как Налоговый, Бюджетный и Земельный кодексы. Приняты пакеты законов о пенсионной реформе, реформе электроэнергетики, снижении административных барьеров для малого бизнеса и др.

Однако выполнение принятых решений не всегда отвечает ожиданиям, а многие реформы, намеченные в долгосрочной экономической стратегии 2000 года, пока не проведены. Прежде всего это относится к преобразованию естественных монополий. Правительству не удалось ограничить рост бюджетных расходов, искоренить коррупцию и заметно реформировать финансовую систему, в частности банки. К изменениям административной системы кабинет приступил лишь в конце 2003 года, и, судя по всему, они останутся декоративными.

Таким образом, не будет большим преувеличением считать позитивные тенденции в развитии экономики главным образом результатом естественной эволюции крупных и средних предприятий, настроенных на рост. Показательна в этом отношении статистика капитальных потоков. В первом полугодии 2003-го отток капитала из российской экономики практически остановился, зато приток заемных средств, которые российские корпорации сумели привлечь на внешних рынках, существенно увеличился. Это значит, что крупный национальный бизнес не только окреп, но и стал прозрачнее. Предприятия, привлекавшие средства на внешних рынках, перешли на международные стандарты бухгалтерской отчетности, начали публиковать состав своих акционеров. В

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



результате, несмотря на обострение отношений между государством и бизнесом, чистый отток капитала в истекшем году заметно сократился. В последние десятилетия (а не только в 90-е годы XX века) СССР и Россия экспортировали капитал. Одной из форм его вывоза в советское время по государственным каналам была, например, поддержка коммунистических режимов. Если капитальные потоки окончательно повернут вспять и вместе с этим придет новая деловая культура, темпы и качество роста могут сильно измениться к лучшему.

### Экономический рост и развитие финансовой системы

Ускорение роста потребует не только весомого присутствия иностранного капитала в отечественной экономике, но и все более активной роли финансовой системы, особенно банков. Увеличится и роль фондовых рынков. Необходимость финансировать экономический рост и привлекать финансовые ресурсы на возвратной основе увеличит открытость предприятий и подстегнет процессы их реструктуризации. Существуют, однако, обусловленные фундаментальными причинами факторы, которые ограничивают возможности роста и потому особенно важны для анализа долгосрочных перспектив российской экономики и финансовых рынков. К их числу можно отнести три обстоятельства.

1. Монетизация российской экономики по-прежнему низка. Хотя в 1999—2003 годах отношение денежного агрегата M2X к ВВП и росло, оно по-прежнему намного ниже, чем в большинстве других стран с развивающимися рынками, не говоря уже о промышленно развитых государствах.
2. Монетизацию невозможно повысить быстро и искусственно. Она увеличивается по мере экономического подъема, роста доходов на душу населения и прибылей других экономических агентов, укрепления доверия и появления стимулов к накоплению сбережения. Статистические данные показывают, что уровень монетизации экономики тем выше, чем выше ВВП страны на душу населения.
3. В низкомонетизированных экономиках показатели динамики финансового сектора, и в частности рынка ценных бумаг (индекс или капитализация), корректнее сравнивать не с ВВП, а с динамикой реальной денежной массы. То же касается и макроэкономических показателей развития банковского сектора. В развитых же странах отношение M2 к ВВП приближается к 100 проц., и потому не особенно важно, на какой из показателей падает выбор – на ВВП или M2.

Низкая монетизация российской экономики в совокупности с раздробленностью банковской системы (в стране по-прежнему функционирует более 1300 банков) ограничивает возможность получения кредита. С одной сто-





роны, такая монетизация означает, что скорость оборота денег высока и потому рассчитывать на длинные банковские кредиты не приходится. Их сроки будут увеличиваться по мере повышения монетизации экономики. Доминирование крупных предприятий в российской экономике в сочетании с мелкими банками – одно из фундаментальных ее противоречий. Среди российских банков преобладают мелкие; лишь 15 из них обладают активами на сумму более миллиарда долларов. Из этого следует, что подавляющему большинству отечественных банков не под силу обслуживать быстро растущие крупные компании, нуждающиеся в больших долгосрочных кредитах. Естественно поэтому, что объем внешних заимствований нефинансового сектора растет.

С менее крупными компаниями, по ряду причин не готовыми обратиться к внешним кредиторам, дело обстоит иначе. Не имея также возможности получить относительно крупный и долгосрочный кредит от одного банка (из-за низкой капитализации большинства из них), компании расширяют выпуск рублевых долговых обязательств и тем самым привлекают ресурсы большого числа кредиторов. Этот сегмент финансового рынка будет быстро развиваться и в последующие годы.

В долгосрочной перспективе (именно долгосрочной) развитие финансовой системы будет коррелировать с динамикой денежной массы. В результате ремонетизации роль финансового сектора, и в частности финансовых рынков, будет возрастать. Поскольку последние значительно гибче экономики в целом, их рост в краткосрочной перспективе способны ускорить «крепкие» фундаментальные показатели и хорошие новости. Однако

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Большинству  
отечественных банков  
не под силу обслуживать  
быстро растущие  
крупные компании.

при появлении «плохих» корпоративных или политических новостей котировки могут упасть, а процентные ставки под воздействием оттока капитала вырасти даже на фоне сильных макроэкономических показателей.

Еще один важный момент: чем больше разрыв между объемом капитала, реально обращающегося в экономике, и капитализацией рынка, тем выше и риск коррекции последнего вниз. То же касается и других сег-



ментов финансового рынка (валютного и рынка государственных облигаций), а также других элементов финансовой системы.

Из сказанного следует, что на фоне дальнейшего экономического подъема (при условии прогресса экономических реформ) рост монетизации продолжится, а значит, денежная масса будет увеличиваться быстрее ВВП. Если к тому же в долгосрочной перспективе темпы развития рынка будут коррелировать с динамикой денежной массы, то на фоне экономического роста и продолжающейся ремонетизации экономики российские акции должны опережать в росте ВВП. Именно это, собственно, и происходило в последние годы, и потому опережающими темпами росла вся финансовая система. Однако быстрый рост, который рынок и финансовая система в целом должны показать в долгосрочной перспективе, не исключают его краткосрочных колебаний.

Следует, впрочем, учитывать, что риски краткосрочной коррекции рынка вниз останутся по-прежнему высокими. Такая коррекция наблюдалась после кризиса 1998 года и во второй половине 2002-го. Во втором случае снижение котировок было, вероятно, вызвано изменением модели роста: экономический подъем замедлился потому, что механизм роста, сложившийся после кризиса 1998 года, исчерпал себя. Восстановление рынка началось в начале 2003-го, когда на фоне подъема инвестиционной активности он снова начал набирать обороты. Однако история с ЮКОСом и вызванная ею политическая напряженность временно толкнули рынок вниз.

Долгосрочные же фундаментальные экономические риски в России, возможно, ниже, чем во многих других государствах с развивающейся экономикой, так как в ближайшие годы счет текущих операций Российской Федерации скорее всего останется сильно положительным – главным образом благодаря сложившейся структуре национальной экономики. Режим плавающего обменного курса и намерения правительства не допускать дефицита бюджета позволят избежать кризиса, подобного разразившемуся в 1998-м. Даже при самом неудачном стечении обстоятельств, то есть в случае долговременного снижения цен на нефть, потенциальная девальвация рубля будет постепенной и позволит сохранить положительное внешнеторговое сальдо.

Если экономические реформы продолжатся, то рост российского ВВП будет идти быстрее мирового, а финансовая система, в частности фондовый рынок, станет развиваться еще быстрее. То есть доход от долгосрочных инвестиций в российские ценные бумаги может оказаться выше, чем во многих странах, что послужит стимулом к притоку инвестиций в российскую экономику.

# В ответ на вызовы нового века: пути трансформации российского государства

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



## Михаил Дмитриев

Первый заместитель министра  
экономического развития  
и торговли РФ.

Бывший член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

В течение последнего десятилетия главной задачей реформирования системы государственного управления в России стало привести его в соответствие с рыночной экономикой и принципами демократического правового государства. Эта задача была поставлена в начале 1990-х годов, но выполнить ее тогда же не удалось. Изменения почти не затронули принципов работы исполнительной власти, сложившихся в советское время, в условиях тоталитарной политической системы и плановой экономики. В их нынешнем виде – это исторический анахронизм, а значит, повестка переходного периода в этой сфере осталась актуальной.

В наши дни на первый план выходит принципиально новое содержание, давно назревшие проблемы предлагается решить новым, ранее не обсуждавшимся образом. Это объясняется не столько эволюцией российского общества, сколько изменениями, происшедшими на рубеже веков в мировой экономике.

Россия уже не может себе позволить механически копировать исторически сложившиеся государственные институты Запада. За последние годы сами они подверглись глубокой трансформации, поскольку перестали соответствовать требованиям информационного общества и глобальной экономики XXI века. Принимать ответственные решения, затрагивающие большие группы граждан, становится все сложнее: информационные потоки и многообразие общественных интересов нарастают, а



значит, приходится искать новые управленческие подходы для государственного аппарата. Экспериментировать в этой сфере вынуждена не только Россия, но и развитые страны мира, и потому увеличение инновационной составляющей в российской административной реформе естественно. Таким образом, решая специфические проблемы переходного периода, Россия одновременно выходит на передовые рубежи общемирового поиска новых средств повышения эффективности национального государства в глобальном мире. Это, разумеется, связано с

Государство настолько неэффективно, что одно это вынуждает радикализировать административную реформу.

дополнительными рисками, однако в нашей стране внедрение маловоенных подходов частично облегчается тем, что происходит оно в условиях глубокого кризиса государственной администрации.

Судя по международным рейтингам, оценивающим качество и эффективность государственной власти, Россия отстает в этой сфере не только от развитых стран, но и от большинства стран, сопоставимых с ней по уровню экономического развития. Российское государство настолько неэффективно и настолько неадекватно состоянию экономики и общества, что уже одно это вынуждает радикализировать административную реформу. Сохранять государство неререформированным намного рискованнее, нежели форсировать внедрение новых решений в этой сфере.

Положительные итоги административной реформы в России могут превзойти результаты аналогичных реформ в большинстве развитых стран, ибо неиспользованные возможности повышения эффективности государства у нас гораздо больше, чем в развитых странах. Да и общественное мнение, крайне отрицательно оценивающее состояние государственной администрации, судя по всему, готово поддержать самые радикальные предложения

#### Инновационные преобразования

Элементы инновационной повестки дня прояснились еще далеко не до конца, но их общая направленность уже очевидна.

Необходимо расширить спектр возможных форм и каналов взаимодействия общества и государства, гражданина и чиновника, создать новые механизмы общественного влияния на принятие решений в органах власти и местного самоуправления. Такие подходы отражают происходящее по всему миру расширение доступа к информации и другим значимым ресурсам, уменьшение роли иерархий и, напротив, возрастание роли сетевых структур при принятии значимых решений, а также открывающиеся в этой связи новые возможности общественной самоорганизации и взаимодействия граждан с государством.

В планах административной реформы и реформ общественного сектора (в широком смысле этого слова) получили отражение пять направлений, по которым должно будет пойти развитие взаимодействия между государством и обществом:

- развитие социального диалога на ранних стадиях выработки политических решений;
- информационная открытость государства и государственных учреждений;
- расширение представительства структур гражданского общества в наблюдательных структурах, учреждаемых в системе исполнительной власти и в государственных организациях;
- создание эффективных механизмов обжалования действий и решений государственных органов;
- вовлечение структур гражданского общества в оказание публичных услуг.

#### Обратная связь общества с государством

За последние годы федеральные власти не раз убеждались в том, что решение важнейших социально значимых вопросов наталкивается на непреодолимые препятствия – главным образом из-за кулуарной практики подготовки решений и отсутствия действенных механизмов обратной связи с обществом на подготовительных этапах работы. Реформа ставит своей целью сделать выработку значимых политических решений и разработку широкого круга нормативно-правовых актов публичными.

В частности, многие категории проектов нормативно-правовых актов должны будут подвергаться обязательному публичному обсуждению, а представители заинтересованных структур гражданского общества и потенциальные субъекты регулирования – входить в состав рабочих групп, разрабатывающих соответствующий акт. Обязательный характер предполагается придать и независимой экспертизе правовых актов по широкому кругу вопросов, особо значимых для общества и экономики. Механизмы внешней экспертизы уже заложены в ряд законопроектов, принятых за последнее время (например, закон «О техническом регулировании»).

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Особенно сложный вопрос – механизм отбора специалистов, который гарантировал бы объективность и высокий профессионализм экспертизы, исключающие возможность манипулирования ее результатами.

Придать публичность процессам правоустановления и выработки политики призваны предлагаемые процедуры публичной оценки результатов, достигнутых в ходе реализации предлагаемых мер, с помощью заранее установленных и поддающихся количественной оценке индикаторов эффективности и результативности.

Чтобы государственная власть стала действенной, успешно предотвращала злоупотребления и коррупцию, необходима информационная открытость. Поэтому следует внедрить принцип презумпции информационной открытости, открывающий всем гражданам и организациям доступ к любому документу, находящемуся в распоряжении органов государственной власти, – за исключением конфиденциальной или секретной информации. При этом доказывать правомерность отнесения конкретной информации к этим категориям обязан орган власти, принявший соответствующее решение.

Существенным элементом обратной связи и каналом воздействия общества на власть должны стать разнообразные альтернативные механизмы представительства граждан в органах исполнительной власти и местного самоуправления. Например, проекты законов о государственной гражданской службе и о доступе к информации предусматривают обязательное присутствие представителей структур гражданского общества в создаваемых государственными органами комиссиях по информационным спорам, вопросам служебного поведения служащих, а также их конкурсному найму.

Для упрочения обратной связи гражданам должна быть предоставлена возможность эффективно обжаловать и опротестовывать необоснованные решения и действия органов государственной власти, предъявлять рекламации в случае, если государственные органы оказывают им некачественные услуги или затрудняют получение таковых. Каждый гражданин должен иметь право обжаловать действия и решения органов власти в судебном порядке. Однако обычно обращение в суд – дело настолько трудоемкое и дорогостоящее, что без крайней необходимости большинство людей старается к нему не прибегать.

Поэтому возрастает роль досудебных процедур обжалования действий органов власти. С точки зрения гражданина такие процедуры обладают рядом преимуществ. Во-первых, они проще, быстрее и доступнее, чем обращение в суд. Во-вторых, решение органа досудебного обжалова-



ния для ведомства окончательно и не подлежит обжалованию по его инициативе, гражданин же имеет право обратиться в суд и пересмотреть предварительное решение. В-третьих, органы досудебного обжалования задуманы как независимые от государственных органов, чьи решения они рассматривают. И, в-четвертых, апелляционные органы предполагается организовать на коллегиальных началах и с участием представителей структур гражданского общества.

### Демократизация сферы оказания публичных услуг

Сейчас структуры гражданского общества и граждане, потребляющие публичные услуги, практически не имеют возможности влиять на деятельность ведомств или участвовать в управлении. Это еще больше усугубляет кризис, в котором находится вся бюджетная сфера, и выйти из него можно, лишь коренным образом демократизировав систему предоставления социально значимых услуг. Для этого необходимо принять немало мер:

- установить стандарты доступности и качества публичных услуг;
- внедрить новые механизмы бюджетного финансирования в соответствии с объемами работ и результатами деятельности;
- повысить роль граждан – потребителей социальных услуг при распоряжении финансовыми средствами, выделяемыми на оплату таких услуг;
- привлечь негосударственные организации и структуры гражданского общества к предоставлению социальных услуг, финансируемых за счет государственных средств;
- сделать деятельность организаций социальной сферы более прозрачной;
- расширить участие граждан и структур гражданского общества в управлении организациями социальной сферы;
- создать механизмы частно-государственного партнерства в области предоставления и финансирования услуг.

Расширить свободу выбора и влияние граждан на принятие финансовых решений можно только при условии, что государство будет впредь финансировать не учреждения, а услуги, фактически оказанные потребителям. Для такого перехода предстоит внедрить механизмы финансирования по принципу «Деньги следуют за потребителем» и бюджетирования по функциям и результатам. При этом всюду, где возможно, граждане должны получить право выбирать, от каких государственных или негосударственных организаций они предпочитают получать услуги, финансируемые государством, – разумеется, при условии, что такого рода услуги будут отвечать всем необходимым требованиям и стандартам. В конечном счете это заставит организации бюджетной сферы бороться за улучшение качества услуг и удовлетворение запросов по-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



требителей. Расширить возможность выбора организаций, оказывающих услуги, призвано также преобразование пенсионного и обязательного медицинского страхования. Демократизация системы оказания публичных услуг потребует изменить организационно-правовые формы организаций бюджетной сети. В государственном учреждении трудно наладить участие потребителей услуг в принятии управленческих решений, здесь не подходит принцип «Деньги следуют за потребителем». Поэтому при реформе социальной сферы задумано создать новый тип государственной (муниципальной) некоммерческой организации, который бы постепенно заменил значительную часть учреждений бюджетной сети. Такие специализированные организации будут непосредственно подотчетны структурам гражданского общества и потребителю при посредстве попечительских советов, наблюдающих за эффективностью использования общественных средств при оказании социально значимых услуг. Такие организации, поставленные перед необходимостью предоставлять информацию о своей деятельности, будут прозрачнее для общества, чем другие государственные учреждения.

Частно-государственные партнерства в бюджетной сфере могут складываться двояким образом: либо посредством соучредительства организаций – поставщиков услуг в форме автономных некоммерческих организаций, либо через совместное смешанное государственно-частное финансирование социальных программ при посредничестве негосударственных благотворительных фондов, находящихся под контролем структур гражданского общества или смешанным государственно-общественным контролем.

#### Повышение зрелости гражданского общества

Последовательная демократизация государства и увеличение роли социального диалога при принятии значимых решений способны сделать весь общественный сектор более эффективным, а условия для успешного социально-экономического развития страны – более благоприятными.

Однако чтобы добиться реальных перемен к лучшему, одной готовности государства создать новые механизмы обратной связи с обществом мало. Закладывая их в законодательство, государство лишь формирует свой «спрос» на новые способы взаимодействия с обществом. Для успешного его развития нужна готовность к диалогу гражданского общества, «предложение» с его стороны, которое бы сопровождало или даже опережало расширение «спроса» со стороны государства.

Гражданское общество в России не настолько созрело, чтобы ему было под силу делегировать своих представителей во все те многочисленные





наблюдательные советы, коллегиальные органы и рабочие группы, без которых немислимы новые формы социального диалога. В каждую такую структуру должны попасть лица, действительно представляющие широкий круг общественных интересов в соответствующей сфере.

Пока такие механизмы представительного делегирования более или менее отлажены у профсоюзов и объединений работодателей в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а также в некоторых других общественных организациях, сформированных по профессиональному или отраслевому принципу. Однако что касается многих других структур гражданского общества, то здесь новое законодательство, регулирующее социальное партнерство, рассчитано «на вырост». Предстоит еще продумать, как точнее выбирать наиболее представительных партнеров, способных вести диалог от имени соответствующих общественных групп.

Разумеется, проблема внедрения новых механизмов социального диалога при недостаточной зрелости гражданского общества может на первых порах создать немало трудностей. Однако накопленный в этой сфере опыт свидетельствует, что появление у государства «спроса» на социальный диалог способно ускорить становление гражданского общества, которое в противном случае шло бы гораздо медленнее.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Появление у государства  
«спроса» на социальный  
диалог способно  
ускорить становление  
гражданского общества.

Как показывают международные сопоставления, качество государства тесно связано с темпами экономического роста. Поэтому успех административной реформы и социальных реформ, в том числе их инновационной составляющей, по своим последствиям способен выйти далеко за рамки совершенствования государственных институтов. Их главным результатом может стать появление у России дополнительных конкурентных преимуществ в условиях нарастающей информатизации экономики и усиливающейся глобальной конкуренции за мобильные ресурсы. В конечном счете эти реформы могут воплотиться в более высокие темпы экономического роста и позволят России изменить свое место в меняющемся мире.



# Дилеммы приватизации в России



**Андерс Ослунд**

Директор Российско-евразийской программы Фонда Карнеги за Международный Мир.

К основам любой экономической системы относится собственность на средства производства. Полтора века назад один из первых теоретиков социализма Пьер Прудон произнес знаменитую фразу: «Собственность – это кража!». Карл Маркс и Фридрих Энгельс считали национализацию средств производства одной из первоочередных задач диктатуры пролетариата.

Семьдесят лет существования государственного социализма со всей очевидностью показали, что идея национализации была неудачной: она вызывала много проблем. Во-первых, всякая концентрация собственности в руках одного лица сопровождается соответствующей концентрацией политической власти или диктатурой. Во-вторых, из-за того что рыночная экономика требует наличия нескольких собственников, в социалистических странах рыночные отношения в большинстве сфер хозяйства были невозможны, хотя они, как показывает практика, эффективнее государственной монополии. Частные компании тоже могут быть монополиями, но в политическом отношении они менее устойчивы. В-третьих, централизованная государственная собственность оказалась не особенно оперативной. Управляющие государственных предприятий получили право распоряжаться денежными средствами, а за центральным правительством

осталось право покупать, продавать или иным образом передавать государственную собственность. В результате управляющие оказались заинтересованными в выводе наличности из находившихся в их ведении государственных предприятий. В-четвертых, границы между центральным правительством и предприятиями оказались размытыми, а управление политизированным. Государственные предприятия всегда проворнее, чем частные, получали субсидии от государства.

Либеральные революционеры, сменившие коммунистов, выдвинули четыре основных лозунга: демократизация, либерализация, финансовая стабилизация и приватизация. Демократизация стала неременной предпосылкой трансформации в целом, поскольку прежний советский истеблишмент соглашался лишь на минимальные перемены. Никакой рынок не мог существовать без либерализации торговли и цен. Финансовая стабилизация вызвала дефицит наличных денег, заставив фирмы экономить средства. Сначала финансовая стабилизация казалась ключевым элементом экономического роста. Одно из первых обследований польских предприятий показало, что после того как финансовая стабилизация серьезно ограничила их бюджеты, не только частные, но и государственные предприятия начали снижать затраты и сокращать численность занятых. Что же касается России, Украины и Казахстана, то они в 1996—1998 годах, напротив, демонстрировали низкие темпы инфляции и стабильные курсы валют в сочетании с дальнейшим спадом производства, поскольку их экономика оставалась излишне регулируемой. Акцент переместился со стабилизации на либерализацию.

Однако после 1998 года стали обнаруживать себя плоды приватизации. Правда, регрессионный анализ с самого начала указывал на положительные результаты введения частной собственности, но главным образом на вновь созданных предприятиях и в компаниях, которыми владели иностранцы. Появилось расхожее мнение, будто Россия допустила ошибку, слишком быстро проведя приватизацию в столь значительных масштабах. В частности, Джозеф Штиглиц утверждал, что качество приватизации важнее скорости ее осуществления: «Провести быструю приватизацию нетрудно, если не обращать внимания на то, как происходит эта приватизация – по сути, в основном путем раздачи ценной государственной собственности своим друзьям».

Однако за время, прошедшее после 1999 года, случилось нечто знаменательное. Россия, Украина и другие постсоветские страны вырвались вперед, добиваясь ежегодно в течение пятилетия более чем 6-процентного экономического роста. Их хозяйственное возрождение возглавили крупные частные корпорации, оживившие старые советские энергети-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



ческие и металлургические предприятия. Новыми «звездами» стали такие компании, как ЮКОС, «Сибнефть», Тюменская нефтяная компания (ТНК), «Норильский никель», «Северсталь», Новолипецкий металлургический комбинат, «Русский алюминий», СУАЛ, МДМ, корпорация «Interpipe» и компания «System Capital Management».

#### Концентрация собственности и старые промышленные гиганты

В каждой из десяти крупнейших частных компаний России работает около 200 тыс. человек. Все они куплены аутсайдерами либо у государства – за бесценок, либо у бывших частных собственников – столь же дешево. Ядро основных новых собственников компаний малочисленно, но так как в их руках сконцентрирована крупная собственность, они имеют возможность кардинально реорганизовать производство. В результате такой радикальной приватизации старых советских промышленных предприятий российская нефтедобыча стремительно растет, а современные металлургические заводы России и Украины работают почти на полную мощность. Полностью приватизированная угольная промышленность переживает быстрый подъем и приносит высокие прибыли.

Приватизацию следует проводить тогда, когда она становится политически возможной.

В Центральной Европе, напротив, старые предприятия тяжелой промышленности все еще в упадке. В Польше, например, угольная промышленность полностью принадлежит государству и потому добыча продолжает падать, штаты раздуты, а шахты убыточны, хотя и получают от государства большие дотации. Только в 2003 году Польша наконец приватизировала четыре крупных сталелитейных завода. Предприятия такого размера в Центральной Европе почти исчезли. Они либо впадают в жалкое существование, оставаясь в государственной собственности, либо куплены иностранными инвесторами, которые не умели управлять громадными предприятиями советского типа и предпочли закрыть их – за исключением небольшого числа заводов, в которых они были заинтересованы. Итог: в бедной Украине больше миллиардеров, чем в Польше, а шесть богатейших украинцев сколотили свои состояния на

реанимированных после приватизации советских сталелитейных заводах, в то время как сталелитейные заводы в Польше все еще пребывали в государственной собственности.

Из этого вытекает несколько выводов. В конечном итоге приватизация приносит свои плоды. Прежде всего жесткие бюджетные ограничения, налагаемые финансовой стабилизацией, побуждают предприятия сокращать издержки. Кроме того, предприятиям, чтобы действовать эффективно, нужна достаточная степень свободы. И наконец, для проведения стратегической реконструкции и развития им требуются крепкие частные собственники и действенные стимулы. Требуются предприимчивые, готовые взять на себя риск собственники, а ни государство, ни слабые коллективные собственники такой способностью не обладают. В России это стало заметно только к 2000 году.

На ранних стадиях капитализма концентрация собственности в руках небольшого числа основных владельцев кажется предпочтительной, потому что им нелегко контролировать наемных менеджеров, привыкших к управленческому воровству. Массовая приватизация придала этому процессу определенность и сделала допустимой переуступку имущественных прав. Акции, поначалу распределенные между многими, можно было быстро купить на рынке, когда их цена начинала стремительно расти. Это, несомненно, вело к концентрации собственности.

Когда следует начинать приватизацию? Когда она становится политически возможной. Российский опыт доказывает, что массовая приватизация возможна. Сразу после крушения коммунизма смутные ожидания различных социальных слоев облегчили этот шаг в политическом отношении. Польша служит особенно ярким примером того, как трудно приватизировать крупные предприятия на более поздних этапах трансформации. Переговоры по поводу каждого отдельного случая приходится вести годами, постепенно сокращая число возможных вариантов, поскольку группы влияния становятся деятельными, упорными, и от них приходится откупаться. Они выглядят довольно респектабельно, но многие из них причастны к коррупции. Высшие должностные лица входят в советы директоров сразу нескольких государственных компаний, что приносит им существенный доход, значительно превышающий их официальную зарплату. Посткоммунистические государства, сохранившие множество государственных предприятий, запутались в сетях коррупции.

Посткоммунистическая приватизация не ставила своей основной целью повышение доходов государства, что резонно. Чем раньше проводилась приватизация корпораций, тем меньше средств поступало в его

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



казну: экономическое положение было неопределенным, риски – высокими, а компании еще не подверглись реорганизации. Однако ранняя приватизация помогала создать критическую массу реформ, необходимую для нового экономического подъема. Затем начинают расти как ВВП, так и налоговые поступления, быстро превосходя потенциальные доходы от приватизации, а общее благосостояние, то есть объем ВВП, для общества, конечно же, гораздо важнее налоговых поступлений.

В слабости малого  
бизнеса виноваты  
не крупные корпорации,  
а бюрократия.

Приватизация очень во многих отношениях меняет мотивацию бизнесменов. Государственные предприятия с их бюрократической культурой и регламентирующим подходом редко создают дочерние компании и передают им часть своих активов и капитала, частные же корпорации часто пользуются этим механизмом. Сегодня российские корпорации быстро расширяют масштабы своей деятельности, проникая в другие посткоммунистические страны, где приватизация идет медленнее. У российских предпринимателей было больше времени, чтобы научиться вести дела и накопить капитал. Они дольше работали в условиях конкуренции, да и деловая атмосфера пришла в норму. Когда Белоруссия начнет наконец переходить к рыночной экономике, она столкнется с серьезной трудностью: проворные российские и украинские бизнесмены скупят все, что смогут, прежде чем их белорусские коллеги встанут на ноги.

Недостаточное число предприятий малого бизнеса по праву считается одним из самых слабых мест российской экономики, но винить в этом следует скорее российскую бюрократию, чем крупные предприятия, которые сумели преодолеть бюрократические препоны. Действительно, многие крупные российские компании содействуют развитию малых и средних предприятий, осознавая собственную потребность в большем числе поставщиков и усилении конкуренции между ними. Кроме того, крупные корпорации не опасаются конкуренции со стороны малых предприятий. Что же касается нефтяной и металлургической промышленности, то в этих отраслях действует эффект масштаба производства, и там крупные корпорации экономически необходимы.

На практике российские бизнесмены реструктуризируют крупные советские предприятия быстрее, чем западные инвесторы. Из-за отсутствия у персонала необходимой квалификации последние долгое время считали неразумным приобретать нереструктуризованные российские предприятия с более чем 1,5 тыс. занятых. Однако таких предприятий очень много, и, к счастью, нашлось много россиян, вполне компетентных в вопросах их реструктуризации. Во-первых, российские предприниматели умеют регулировать отношения с федеральными и региональными органами власти. Во-вторых, они привыкли действовать в условиях плохого соблюдения законов и справляться с традиционными формами преступности на предприятиях. В-третьих, они как инженеры знакомы со старой советской техникой и могут оценить возможности ее использования. В-четвертых, зная принципы организации прежнего советского производства, они изучили и западные методы управления. В-пятых, «новые русские» способны к тому же отличать реальные социальные нужды от формальных требований. Преимущества западных инвесторов начинают сказываться на более поздних этапах, когда возникает потребность в новых технологиях, рынках и финансировании. Развал крупных промышленных предприятий в Центральной Европе лишь отчасти был вызван необходимостью проведения структурных преобразований. Его причины кроются в том, что, во-первых, эти предприятия слишком долго принадлежали государству и, во-вторых, западные владельцы нередко были больше заинтересованы только в какой-то части предприятия, а не в необходимых структурных изменениях.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Если приватизация столь  
благотворна, то почему  
же она внушает такую  
неприязнь?

#### Откуда берется неприязнь к олигархам?

Если приватизация столь благотворна, то почему же она внушает такую неприязнь? Главный аргумент за приватизацию или против нее – это ее политическая и социальная приемлемость. Если она неприемлема, итоги приватизации могут быть отменены, несмотря на все положительные результаты. Людям не всегда обязательно нравится то, что им



полезно, а представления широкой общественности о выгодах приватизации весьма ограничены. Россиянам необходимо понять, как на самом деле создается экономическое благосостояние. Вместо того чтобы сосредоточить усилия на увеличении размеров «общего пирога», в публичных дискуссиях делается упор на его распределении.

Еще одно объяснение такой неприязни: приватизация страдает от собственной прозрачности. Если какой-либо олигарх крадет у государства миллиарды долларов, занижая внутрифирменные цены и проворачивая финансовые махинации, это со стороны незаметно, когда же приватизируется какое-то старое предприятие, это видно всем, причем зачастую известна даже точная цена. Между тем бывает гораздо хуже, если новый владелец так и не появляется, а ценные активы пропадают втуне.

Показательно, что добившихся успеха олигархов, как правило, молодых, талантливых внешних инвесторов, все сурово осуждают. О прежних же директорах государственных предприятий, которые буквально украли основную их часть, но по большей части не справились с управлением, большинство давно забыло, хотя общество понесло от них огромные потери. Мишенью суровой критики до сих пор остается дюжина предприятий, приватизированных по схеме «залоговых аукционов». Большая часть российских реформ носила вначале ограниченный характер и была не особенно успешной, однако России удалось провести приватизацию так, что она стала одним из ее величайших достижений и послужила основой нынешнего экономического роста.

Вместо того чтобы из-за людской зависти ставить под вопрос это завоевание, России нужно двигаться вперед и быстро распродать сохранившиеся на тысячах предприятий государственные пакеты акций, отравляющие российское общество коррупцией и скверным управлением. Ни одна экономическая система не принесла человечеству столько экономических благ, как капитализм, требующий, чтобы частное предпринимательство преобладало. А если государство функционирует так плохо, как в России, государственный сектор должен быть гораздо меньше, чем на Западе. Любое административное перераспределение прав частной собственности подорвет будущие имущественные права и вместе с ним экономический рост. Лучшее, что может сделать Россия, — это принять приватизацию в ее нынешнем виде и гарантировать защиту существующих прав собственности, покончив тем самым с неопределенностью в сфере, которая продолжает порождать коррупцию и порождать понятие «экономическое благосостояние».





# Нужна ли Россия иностранным инвесторам?

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



## Ксения Юдаева

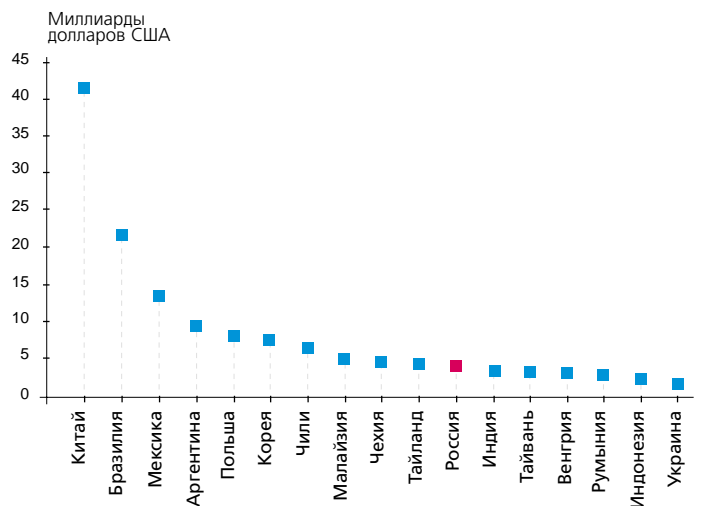
Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.  
Старший экономист Центра  
экономических и финансовых  
исследований и разработок  
(ЦЭФИР).

Приток прямых иностранных инвестиций в российскую экономику был до последнего времени довольно скромным (см. диаграмму на с. 34). По этому показателю Россия уступает не только таким гигантам, как Китай, но и существенно меньшим по размерам странам Центральной и Восточной Европы. Недавно ситуация несколько улучшилась: одно лишь образование в 2003 году ТНК-ВР принесло России больше прямых инвестиций, чем средний ежегодный приток в предыдущие годы. Однако до лидерства по этому показателю ей еще очень далеко.

С портфельными инвестициями дело обстоит благоприятнее. В середине 1990-х годов, преимущественно благодаря рынку ГКО, Россия даже входила в число лидеров группы государств с переходной экономикой и развивающихся стран. Из-за кризиса 1998 года и последовавшего за ним выталкивания миноритариев из крупнейших российских компаний интерес портфельных инвесторов несколько ослаб, но затем снова вырос – сказались экономический рост и улучшение корпоративного управления в частных компаниях.

Будущее такого рода инвестиций в нашей стране вполне предсказуемо, поскольку, с одной стороны, портфельные инвесторы могут контролировать предприятия лишь в ограниченной мере, а с другой – ведущие российские компании работают в таких всегда популярных отраслях, как нефтяная и газовая. Кризисы, конечно, возможны, но в целом Россия сохранит свою привлекательность для портфельных инвесторов, а российские власти и бизнесмены вряд ли будут препятствовать их притоку. Что же касается будущего прямых инвестиций, то оно не однозначно.

### Прямые иностранные инвестиции. Среднегодовой чистый приток в 1995—2002 годах



#### Закон и беззаконие

Существуют два основных типа прямых иностранных инвестиций: горизонтальные (инвестора привлекает большой внутренний рынок конечной продукции) и вертикальные (выгоду сулят определенные факторы производства: относительно дешевая рабочая сила или природные ресурсы). В первом случае продукция производится для внутреннего потребления, а во втором основная ее масса идет на экспорт. В России преобладают либо горизонтальные инвестиции (к примеру, в пищевой отрасли или автомобилестроении), либо вертикальные, ориентированные на природные ресурсы (главным образом нефть и лес). Вертикальных инвестиций, использующих сравнительно дешевую для своей квалификации российскую рабочую силу, существенно меньше. Однако именно этот последний тип инвестиций считается самым выгодным для развития экономики принимающей страны, так как только он может гарантировать получение наиболее передовых технологий, а в перспективе – производство товаров, конкурентоспособных на мировом рынке.

Чем объяснить слабый интерес иностранных инвесторов к нашей стране? Российский рынок существенно меньше китайского, но все же достаточно велик и динамичен, чтобы быть привлекательным, – это признает большинство иностранных инвесторов. С рабочей силой дело обстоит несколько сложнее: очевидно, что, во-первых, дисциплина и трудовая этика в Рос-

сии не всегда находятся на должном уровне и, во-вторых, в стране явно не хватает менеджеров, умеющих работать в рыночной экономике. Тем не менее российский потенциал в этой сфере использован явно не полностью. Почему же иностранные инвесторы не идут в Россию? При опросах из года в год они указывают на одну и ту же причину: барьеры, возводимые неэффективной и коррумпированной российской бюрократией.

Парадоксально, но российские законы относительно прямых иностранных инвестиций – одни из самых либеральных в мире. Существуют незначительные ограничения в отдельных отраслях промышленности, в сфере услуг ограничений существенно больше, но в целом российское законодательство гораздо либеральнее, чем, скажем, китайское. Проблемы у иностранных бизнесменов возникают не из-за барьеров, закрепленных в законах, а из-за многочисленных технических требований, которые выдвигает бюрократия, ответственная за исполнение этих норм. Примеры таких препятствий общеизвестны: по различным «техническим» причинам еще ни одной иностранной компании не удалось участвовать в аукционах по приватизации крупных компаний федерального значения. На региональном уровне иностранным инвесторам часто выставляются требования, связанные с политикой занятости или с закупкой компонентов, мешают создавать необходимую инфраструктуру – словом, всячески пытаются сделать капиталовложения неприбыльными.

С чем связаны эти расхождения между законодательством, а также официальной риторикой, с одной стороны, и фактически проводимой политикой – с другой? Прежде всего отмечу, что подобная ситуация для России не новость. Во второй половине XIX века наблюдалась похожая картина: притом что российское министерство финансов периодически заявляло о необходимости привлекать иностранные инвестиции для развития отечественной экономики, деятельность иностранных компаний во многих ее сферах (морской и железнодорожный транспорт, страхование, угледобыча, добыча железной руды и т. д.) была фактически ограничена. Деятельность иностранных компаний ограничивал также запрет на владение землей. Отличие от современного положения дел заключалось в том, что в XIX веке не было установлено единых требований к иностранным инвесторам. Каждое акционерное общество учреждалось отдельным законом, который подписывал царь, и ограничения, касавшиеся иностранного капитала, могли варьироваться не только по отраслевому или региональному признаку, но даже индивидуально для каждого вида бизнеса.

Известный историк экономики Томас Оуэн связывает ограничения для иностранного капитала, действовавшие в России XIX века, с присущей

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



ее гражданам ксенофобией. Действительно, по традиции недоверие к иностранцам было здесь сильно, а российское общество – гораздо более закрыто для представителей других государств, чем, к примеру, общества европейских стран. В какой-то мере нынешняя ситуация напоминает XIX век. Однако при известном уровне экономической заинтересованности ксенофобию можно преодолеть. Китай в XIX веке был не менее, а более закрытым обществом, чем Россия, но это не помешало ему в конце XX столетия выбиться в лидеры по привлеченным прямым иностранным инвестициям.

Экономическая причина ограничений заключается, по-видимому, в другом: в течение первого десятилетия реформ российские компании были довольно дешевы и приносили значительные доходы не столько за счет производственной деятельности, сколько за счет вывода активов. Понятно, что в таких условиях ни российские бюрократы, ни тесно с ними связанные отечественные предприниматели не позволяли иностранцам владеть уже существующими активами. За заявлениями о необходимости иностранных инвестиций в лучшем случае скрывалась надежда на получение пожертвований, а чаще всего – желание сохранить хорошую мину при плохой игре. Лучшие возможности были у тех иностранцев, которые решались возвести абсолютно новые производственные мощности. Однако и в этом случае местные власти могли предъявить им самые разные требования. На региональном уровне эта ситуация частично объяснялась особенностями российского фискального федерализма: главы российских регионов и власти более низкого уровня не видели для себя больших выгод от развития производства на управляемой ими территории. В 1990-е годы региональным властям было выгоднее выторговывать трансферты у Центра, чем собирать налоги в своем регионе. Более того, сбор налогов и взятки с уже существующего крупного бизнеса был для местных властей гораздо более простой и выгодной задачей, чем развитие нового предпринимательства, будь то российское или иностранное. Сейчас ситуация несколько изменилась, но все равно не совсем понятно, как удачная экономическая ситуация в регионе отразится на карьере губернатора. А потому он может общему развитию региона предпочесть сиюминутную выгоду от получения прибыли с подконтрольных ему предприятий.

#### Что дальше?

С экономической точки зрения первое десятилетие XX века отмечено окончанием основного этапа приватизации. Значительный объем активов еще остается в собственности государства (особенно в сфере естественных монополий и ЖКХ), но они составляют существенно менее по-



ловины всех российских активов. Окончание приватизации равнозначно фиксации прав собственности. В ограниченном масштабе дальнейший передел возможен, но основным источником доходов становится отныне управление существующей собственностью. Это может существенно изменить отношение к иностранным инвесторам со стороны как предпринимателей, так и властей.

Многие деловые люди начинают понимать, что консолидация собственности с последующей ее продажей иностранным инвесторам может принести больший доход, нежели вывод активов или попытки эффективно управлять собственностью своими силами. В связи с этим, по мнению многих экономистов, российский бизнес вступил сейчас в процесс предпродажной подготовки активов. Начавшееся недавно обострение отношений между предпринимателями и властью может ускорить этот процесс и привести либо к полному выходу части отечественных деловых людей из российского бизнеса (сценарий Романа Абрамовича), либо к частичной продаже компаний иностранцам с целью ограничить произвол властей (нереализованный сценарий продажи ЮКОСа-«Сибнефти» американской компании, образование ТНК-ВР).

Что касается федеральных властей, то до недавнего времени они противились продаже активов иностранцам по той причине, что отече-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

По мнению многих экономистов, российский бизнес готовит свои активы к продаже.

венных предпринимателей им легче контролировать, чем иностранных. Однако и консолидирующие свои активы отечественные предприниматели стали выглядеть слишком богатыми и независимыми, создавая угрозу режиму. В этой связи иностранные компании начинают выглядеть даже предпочтительнее: они не лезут в политику. Поэтому власти могут остановить выбор на китайском варианте, для которого характерно активное привлечение в экономику иностранных инвесторов наряду с сохранением существенных барьеров перед развитием отечественного частного бизнеса.



Сейчас много говорят о том, что пришедшее к власти новое поколение бюрократов чувствует себя обделенным при приватизации и вполне может использовать недовольство населения итогами приватизации для их пересмотра. Однако с точки зрения привлечения иностранных инвесторов шаги к пересмотру итогов приватизации (смена основных собственников компаний путем возбуждения уголовных дел, в первую очередь связанных с уклонением от уплаты налогов) могут иметь различные последствия. Если привычное недоверие к иностранцам и надежды на «своих людей» снова возобладают, активы могут перейти к новым отечественным олигархам. Впрочем, с материальной точки зрения продажа иностранцам может быть не менее, а даже более выгодна нынешним властям, чем распределение активов среди «своих». Поэтому выбор китайского варианта развития путем продажи иностранцам отобранных активов вполне вероятен. При этом часть доходов, полученных от такой продажи, перейдет в бюджет, но немалая их доля осядет в карманах нынешних властей предрержащих.

#### Что выгодно России?

Выгоды от привлечения прямых иностранных инвестиций общеизвестны: они включают усовершенствования в фирмах, которыми, собственно, владеют иностранные компании, а также положительное внешнее воздействие на отечественные предприятия, получающие больше информации о современных технологиях и методах управления. Тем не менее привлечение иностранных инвестиций не должно быть самоцелью. Задача состоит в создании конкурентной среды, где разные типы отечественного и иностранного бизнеса обладают равными правами и где государство не ставит препон развитию отечественного и иностранного частного предпринимательства. К сожалению, вероятность того, что именно этот сценарий будет воплощен в жизнь в ближайшие десять лет, мала, так как он не устраивает ни власть, ни верхушку российского бизнеса.

# Российская власть в 2014 году: попытка интуитивного прогноза

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



**Лилия Шевцова**

Ведущий научный сотрудник  
Московского Центра Карнеги.

Трудно претендовать на серьезный анализ российского политического развития даже в более короткой исторической перспективе. Мы еще живем в обществе, преобразование которого не завершено. Россия застряла между историческими «этажами», в некоем межуточном, гибридном состоянии, сочетающем в себе элементы разных цивилизаций. Следовательно, все еще возможны самые неожиданные и резкие повороты, чреватые сменой не только формы властвования, но и его содержания. Более того, незавершенность российских преобразований приобрела собственную внутреннюю логику, и потому при сохранении некоторых стабилизирующих параметров (в первую очередь высоких цен на нефть), отсутствии серьезных политических альтернатив правящему классу и низком потолке устремлений общества нынешние политические механизмы могут сохраниться и на десятилетие. При архаичном характере нашей власти это чревато нарастанием угрозы политических кризисов.

В любом случае следует избавиться от ощущения, будто российская власть окончательно оформилась. Она будет еще меняться и по форме, и – еще заметнее – по содержанию. Какие варианты перемен возможны?



### Форма и способ властвования

Основным вызовом для будущей России, несомненно, станут утвердившиеся при Борисе Ельцине форма и способ осуществления власти. С одной стороны, она остается персонифицированной и нерасчлененной, вынесенной за пределы общества и ему не подконтрольной. Такова традиция властвования в Русской Системе, воспроизводившаяся в России столетиями. С другой стороны, такая власть легитимирует себя новым, демократическим способом, ибо все прежние (насилие, партийная идеология, престолонаследие) давно устарели. Однако Власть-Гибрид, состоящая из несовместимых блоков, генетически не способна быть устойчивой и прочной. Ее постоянно раздирают конфликты, взаимоисключающие принципы и тенденции противоречат друг другу. Пытаясь найти форму самосохранения, политический класс России будет искать разные вариации режимов, которые позволили бы ему сохранить статус-кво. Если обнаружится несостоятельность прежней формы власти, она перевоплотится в новую. Теоретически такая гибридная власть – временное, переходящее образование, со временем она неизбежно начинает двигаться либо к реальной демократизации и структурированию, либо к более откровенному авторитаризму и даже тоталитаризму.

Новый режим будет  
намного более  
предыдущего способен  
к выборочным репрессиям.

При Ельцине Власть-Гибрид нашла свое воплощение в выборном самодержавии, построенном на взаимном попустительстве и относительном плюрализме. Она опиралась на крупный капитал как влиятельную, а затем и доминирующую политическую силу. В первый период своего президентства Владимир Путин начал двигаться в сторону иного, бюрократически-авторитарного режима, но поначалу продолжал опираться на несколько политических сил – бюрократию, крупный капитал, силовые структуры и либералов-технократов. Словом, первоначально Путин еще сохранял в структуре своей власти немало элементов гибридности и размытости, характерных для правления его предшественника. Этот режим, однако, не гарантировал воспроизводства личной власти и контроля за ресурсами государства: ведь в ситуации плюрализма элит главе государ-



ства приходилось делиться властными полномочиями с группировкой Ельцина. К концу своего первого президентского срока Путин стал оформлять более определенный бюрократически-авторитарный вектор. Заметим, однако, что несмотря на различие между их режимами, ни Ельцин, ни Путин не вышли за пределы традиционной Русской Системы – персонифицированной и не подотчетной обществу власти.

Тем не менее было бы ошибкой считать этот новый вектор сигналом перехода к диктатуре. Ограниченность ресурсов государства, прагматизм президента и его прозападная ориентация, зависимость от бюрократии, не заинтересованной в сильном лидере, а также коррупция внутри силовых министерств вряд ли позволят Путину перейти к тоталитаризму. При этом, однако, новый режим будет намного более предыдущего способен к выборочным репрессиям – если таковые потребуются для сохранения статус-кво и прежних позиций правящего слоя. Вряд ли можно ожидать от власти и большей экономической эффективности. Происшедшая при Путине бюрократическая консолидация, то есть превращение бюрократии в основную политическую силу, неизбежно усилит государственное регулирование и ограничит экономические свободы.

Какими могут оказаться политические итоги второго президентства Путина? Сомнительно, чтобы за этот период оформилась демократическая антисистемная альтернатива персонифицированной власти. Если в России сохранится атмосфера стагнации и апатии, в обществе едва ли возникнут стимулы к изменению режима. Реформы, как правило, начинаются вследствие кризисов, когда элиты и общество начинают понимать, что сохранить старый порядок невозможно. Если исходить из основных тенденций российского развития, то в 2004—2008 годах Путин и его команда скорее всего сосредоточатся на выполнении основной миссии Русской Системы, ради которой та, собственно, и функционирует. Они будут стремиться гарантировать воспроизводство правящей верхушки и передачу власти назначенному ими преемнику (поскольку сам Путин вряд ли останется президентом на третий срок).

Любопытнее всего, что произойдет в 2008—2012 годах, при третьем российском президенте. К тому времени появятся новые политические составляющие: нынешняя властная элита сойдет со сцены, уступив место новому поколению. России будет все труднее отвечать на глобальные вызовы, сохраняя прежний способ правления, глушащий общественную инициативу и не дающий развернуться динамичным слоям. Путин, как известно, придерживался традиционной модернизационной триады: реформы сверху, подавление общества государством и использование ресурсов Запада. Такая формула способна обеспечить общест-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



ву лишь выживание, да и то главным образом за счет ограничения его интересов и замораживания внутренних импульсов развития. Она годилась для прорыва крестьянской России в эпоху индустриализации, но в постиндустриальном мире необходима новая формула жизнедеятельности общества и власти, которая позволила бы высвободить индивидуальные стимулы активности. Через десять лет сохранение выборного самодержавия будет означать, что в России возобладала тупиковая ветвь цивилизационного развития, чреватая окончательным загниванием и мучительным распадом государства.

Не исключено, однако, что в 2008—2012 годах накопятся неразрешимые противоречия и общество начнет задумываться над тем, как выйти из стагнации. Из гибридной реальности, в которой противоборствуют несовместимые тенденции, есть два выхода. Первый: попытаться еще раз закрепить статус-кво – на сей раз за счет действительно жестких административных и силовых средств. Второй: начать постепенную «разгерметизацию» Русской Системы. Первый путь ведет к реальной диктатуре бюрократии или лидера (различие не принципиально). Этот вариант пока не исключен, более того, он будет вероятен, если в обществе так и не возникнет мощной либерально-демократической оппозиции, готовой взять на себя ответственность за страну. Однако диктатура в России не может быть устойчивой: общество здесь фрагментировано и начинает привыкать к плюрализму, часть политического класса ориентирована на Запад, а престижные и высокооплачиваемые силовые ведомства отсутствуют. Поэтому в конечном счете любая попытка насильственного сохранения Русской Системы обречена, и цена, которую обществу придется заплатить за окончательное преодоление тоталитарного синдрома, будет тем выше, чем дольше он будет сохраняться.

Каковы шансы второго пути? Он реален лишь при трех условиях:

- если появится организованная и влиятельная либерально-демократическая оппозиция;
- часть правящего слоя проявит готовность к системным реформам (без этого выход из Русской Системы будет намного болезненнее);
- само общество пойдет на изменение правил игры.

Успех системной трансформации требует и благоприятной международной ситуации. Сейчас западный мир скорее заинтересован в стабильной, хотя и авторитарной России. Он опасается любых перемен, сопровождающихся потрясениями, просто устал от них. Шансы системной трансформации в нашей стране намного возрастут, если Запад осознает: долгосрочная стабильность ее пространства и интеграция в западные структуры напрямую зависят от итогов внутренней системной трансформации.



Однако подготовка к такой трансформации России должна начинаться уже сейчас. Для этого необходимо осознать, хотя бы на уровне экспертного и интеллектуального сообщества, что система, построенная, подобно египетской пирамиде, по принципу подчинения общества государству и персонификации власти, исчерпала себя. Напомним, что интеллектуальное сообщество Венгрии, Польши и Чехословакии было готово предложить антисистемную альтернативу и пути построения новой системы еще до того, как общество в полной мере осмыслило факт неререформируемости коммунизма. Это позволило ускорить либерально-демократическую трансформацию и избежать мучительных остановок и отступлений. Способно ли российское интеллектуальное сообщество выполнить такую же подготовительную работу? Пока этот вопрос остается открытым.

Если через десять лет в России начнется реформа власти, это будет означать прорыв в историческом развитии страны. Преобразование Русской Системы предполагает в первую очередь расчленение монолитной персонифицированной власти, появление ответственного перед обществом президентства, создание жизнеспособных партий, борющихся за право формировать ответственное перед парламентом правительство и создание условий, в которых могли бы существовать независимые от государства и олигархии средства массовой информации и общественное мнение.

Конечно, на этом пути будут свои этапы. Первым шагом к реальной, а не имитационной демократии предстоит стать административной реформе, которая позволила бы ослабить самую могущественную силу, противодействующую любому обновлению – бюрократию. Способность лидера и политического класса пойти на такие меры будет равнозначна готовности продвигаться вперед в преобразовании выходящей над обществом безответственной власти.

Рискнет ли Россия через 10—20 лет пойти этим путем? Все зависит от того, как скоро рассеется иллюзия, будто нашей страной под силу управлять лишь власти, собранной в кулак. Нынешняя экономическая стабильность скорее укрепляет это представление в глазах апатичного общества. Вспомним, однако, к чему привела аналогичная ситуация времен Леонида Брежнева и его недолговечных преемников, так называемый застой, тоже державшийся на нефтедолларах и безучастности населения. К развалу государства. Начать осмысление системной реформы, не позволяя ситуации вырваться из-под контроля, – вот задача, которую в России следует решать уже теперь, не дожидаясь смены поколений.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Между демократией и диктатурой



## **Майкл Макфол**

Ведущий научный  
сотрудник Фонда Карнеги  
за Международный Мир.  
Профессор Стенфордского  
университета.

В 1991 году российским лидерам, боровшимся за создание нового независимого государства, предстояло решить три важнейшие задачи. Во-первых, определить рубежи России. Следует ли сохранить границы, отведенные РСФСР в рамках Советского Союза? Или правильнее будет расширяться, чтобы вместить миллионы этнических русских, живущих в пограничных с ней районах? Во-вторых, новые лидеры столкнулись с колоссальной проблемой экономического коллапса. Как эффективнее демонтировать командную экономику? Следует ли разрушать все ее аспекты? А если да, то возможно ли построить рыночную экономику на руинах просуществовавшей семьдесят лет авторитарной и подчиненной государству экономической системы? И наконец, взамен рухнувшего тоталитарного режима российские руководители были призваны создать новую политическую систему. Подходит ли России демократическое устройство? Или российским традициям больше соответствовала бы какая-то форма автократии, которая бы лучше подошла и для проведения экономических реформ? Даже у тех, кто считал единственно приемлемой заменой советской диктатуры демократию, не было не только проектов ее построения, но и представлений о путях движения к ней.

И без того грандиозную задачу преобразований осложняло и то, что реформы приходилось проводить одновременно: стремительный распад СССР после неудавшейся попытки государственного переворота в августе 1991 года разом поставил в повестку дня все три задачи.

### Два из трех

Когда задумываешься над масштабами и глубиной перемен, начавшихся десять лет назад, приходится только удивляться тому, сколь многого достигла Россия с момента провозглашения независимости. Ведь в 1990-е годы еще было неясно, (1) станут ли границы между новыми государствами постоянными и мирными, (2) привьется ли вообще капитализм на российской почве и (3) утвердятся ли там когда-нибудь демократия. Однако всего лишь десять лет спустя после начала революции две из трех задач были выполнены.

Во-первых, рубежи Российской Федерации сегодня четко очерчены. Советская империя канула в Лету и никогда более не будет восстановлена. Белоруссия может снова присоединиться к России, но насильственное закабаление граничащих с ней народов и стран ушло в прошлое. Президент Путин, несомненно, стремится распространить российское влияние на всю территорию бывшего Советского Союза. Как страна с самой развитой экономикой и самая мощная военная держава в регионе Россия, конечно же, и впредь будет влиять на своих соседей. Однако ее нынешний режим вряд ли прибегнет к силе для изменения государственных границ. Несмотря на то, что в результате распада этой империи погибли тысячи людей, российская деколонизация оказалась более мирной, чем крушение других империй.

Во-вторых, советской командной экономики тоже больше нет, и она никогда не воскреснет. Нынешняя российская экономика – рыночная. У нее есть серьезные недостатки, но ее основные институты все больше напоминают экономику других капиталистических стран и меньше – командную экономику советского образца. Даже КПРФ признала законность частной собственности и рыночных отношений. Коммунисты и либералы продолжают спорить, но уже лишь о том, какой тип капитализма следует развивать в стране. Правда, сформировавшуюся в России экономику большинство людей на Западе все еще не назвали бы рыночной, но развивается она в правильном направлении.

### Вопрос без ответа

Без ответа остается важнейший вопрос: какой характер примет российский политический режим в грядущем десятилетии? Авторитарные ин-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



ституты советского строя разрушены и никогда не возродятся, но и демократия в России еще не утвердилась. Переход от тоталитарного режима уже произошел, но движение к демократии далеко не завершилось.

Демократия начала завоевывать позиции в стране с 1990-х годов. Посткоммунистическая Россия, разумеется, пробовала внедрять демократические принципы на практике. Каждый ее крупный политический лидер приходил к власти в результате выборов, что было реальным достижением для страны, история которой насчитывает несколько веков самодержавного правления. Хороший знак и то, что принятая в 1993-м Конститу-

Демократия остается  
невыполненным пунктом  
повестки дня.

ция по-прежнему остается высшим законом государства. Да и все серьезные опросы общественного мнения, проведенные в России за последние пять лет, показывают: прочное большинство россиян поддерживает демократические идеи и методы. Как правило, граждане и политические партии, приверженные Конституции, имеют право участвовать в выборах. Правда, отдельным партиям не было разрешено принять участие в парламентских выборах 1993 года, к выборам в Думу в 1999-м не был допущен один блок, другие же были вычеркнуты из избирательных списков на региональных выборах. Права участвовать в выборах были лишены и чеченские группировки, считавшиеся террористическими (в том числе последний избранный президент Чечни). Российская политическая система демонстрирует отдельные элементы либеральной демократии. Большинство религиозных, этнических и культурных групп может открыто выражать свои взгляды и создавать организации для отстаивания своих интересов (единственное исключение и из этого правила – Чечня). Большинство граждан равны перед законом и имеют право выражать свои убеждения, проводить собрания, демонстрации и обращаться в суд.

Однако если независимость и капитализм уже пустили в России глубокие корни, то демократия остается невыполненным пунктом повестки дня революции, начавшейся десять лет назад. Более того, реальная траектория движения стала отклоняться в обратную сторону.

### Эрозия демократии

Этот процесс начался при президенте Ельцине. И без того непрочные демократические институты еще больше ослабли после прихода к власти в 2000 году Владимира Путина. Большинство проведенных им политических реформ служило усилению его власти, хотя формально демократические правила игры нарушены не были.

В Чечне российские вооруженные силы продолжают в широких масштабах нарушать права невинных людей. Россия, конечно, вправе применять силу для защиты своих границ, но используемые в этой войне методы – пытки, внесудебные казни, бомбардировка селений, изнасилование чеченских женщин и бесчеловечное обращение с военнопленными – продемонстрировали, что президент уделяет недостаточно внимания защите прав человека. Путин представляет войну в Чечне борьбой за обуздание местных сепаратистских политических сил. Она отражает его стратегию восстановления контроля Москвы над регионом.

Ситуация в Чечне – не единственный пример стремления Путина укрепить государство и ослабить негосударственные силы. Подобную политику он проводит и по отношению к независимым средствам массовой информации. Власть организовала передачу прав собственности на НТВ – последний независимый (но далеко не беспристрастный) канал национального российского телевидения – в более дружественные руки. Сотрудники компании пытались остаться в эфире (сначала как ТВ-6, а позже как ТВС), но обе попытки потерпели неудачу. Государственные власти заставили также замолчать несколько национальных газет и еженедельников или же сменили их редакционный состав. В 2003 году правозащитная организация «Freedom House» снизила оценку уровня свободы российской прессы, отнеся ее к категории «несвободной». В мировом рейтинге свободы прессы, впервые опубликованном «Репортерами без границ» в том же году, Россия стояла на 121-м месте среди 139 подвергшихся оценке стран; это один из худших показателей в посткоммунистическом мире (даже хуже, чем у Узбекистана и Казахстана).

Путин ввел новую систему формирования верхней палаты российского парламента – Совета Федерации. По прежним правилам его членов избирали, а теперь назначают, что делает этот орган менее легитимным и заметно ослабляет его возможности контролировать президентскую власть. Провел Путин и активную кампанию по усилению вмешательства федерального правительства в дела региональных властей. Среди прочего было учреждено семь надрегиональных органов управления, представляющих теперь интересы федерального правительства, а также создана общенациональная политическая партия «Единая Россия».

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Вступление в последнюю и ее поддержку методами кнута и пряника поощряли главы всех региональных администраций. На парламентских выборах 2003 года в партийных списках «Единой России» значились имена тридцати губернаторов и президентов республик, благодаря чему эта партия получила более трети голосов избирателей. Региональные руководители тоже продемонстрировали свою лояльность партии Путина: помогли ей получить еще более сотни мест в парламенте от одномандатных округов.

В целом при Путине существенно возросло вмешательство государства в жизнь российского общества – начиная с арестов и преследований активистов-правозащитников, защитников окружающей среды и научных работников и кончая созданием финансируемых государством организаций «гражданского общества», призванных вытеснить независимые силы. Арест в октябре 2003 года самого богатого человека России Михаила Ходорковского свидетельствует о намерении Путина и его помощников подавить даже самых влиятельных независимых акторов. Ходорковский вполне может быть виновен в совершении преступлений десять лет назад. Однако в данном случае беспокоят избирательный характер применения закона и нарушение при этом конституционных прав Ходорковского.

Еще более зловещий характер носит открытое вмешательство Кремля в предвыборную борьбу с целью устранить без достаточных к тому оснований некоторых кандидатов на региональных выборах. Кроме того, в ходе избирательной кампании не было приложено усилий, необходимых для того, чтобы кандидаты находились в равных условиях. В 1996 году Борис Ельцин тоже воспользовался государственными ресурсами в целях собственного переизбрания. При Путине, однако, государство стало еще сильнее вмешиваться в парламентские выборы, ослабляя влияние и независимость политических партий. После внушительной победы сторонников Путина на выборах в Думу в декабре 2003 года этот политический институт оказался полностью подчиненным Кремлю. Разумеется, президент не лично организовывал эти меры по свертыванию демократии, но ничего не предпринял для их предотвращения.

В ближайшее десятилетие Россия вряд ли вернется к какой-либо форме административно-командной экономики. Столь же маловероятно и возрождение Советского Союза. Установление новой экономической системы и новых границ – реальные достижения России.

Однако укрепится ли за десятилетие демократия в России, остается по-прежнему совершенно неясно. Никаких признаков изменения нынеш-





него неверного курса не видно. Вопреки всем попыткам Путина подорвать демократические институты и методы президент останется популярным. Нынешнее российское общество не ощущает большой потребности в установлении более либеральных, демократических порядков. Только отдельные группы гражданского общества пробуют сопротивляться сползанию к авторитаризму, подавляющее же большинство граждан не демонстрирует ни желаний, ни способности противостоять антилиберальным реформам Путина.

Если в ближайшие годы экономический рост продолжится, а отношения России с соседями останутся дружественными, «управляемая демократия» может консолидироваться. Однако более быстрое продвижение к полномасштабной диктатуре, вряд ли возможное при Путине, не исключено после его ухода с поста президента. Это ограничит экономический потенциал России и подорвет ее международные позиции в глазах соседей и в мире. Капитализм редко бурно развивается в странах, где существует диктатура. Китай в этом смысле – исключение, а Ангола и Саудовская Аравия подтверждают правило. Растет число свидетельств того, что за годы президентства Путина резко усилилась коррупция. Это

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Однако потребность в полномасштабной диктатуре слабо выражена как у элит, так и у общества в целом.

позволяет предполагать, что Россия может вскоре ступить на опасный путь экономического развития, которым идут другие нефтедобывающие страны. Кроме того, становление авторитарного режима способно подорвать даже относительно мирные и стабильные отношения между постсоветскими государствами, ибо чтобы удержаться у власти, кремлевский диктатор вынужден будет прибегнуть к взрывоопасному сочетанию националистической идеологии с военной мощью.

Однако потребность в полномасштабной диктатуре слабо выражена как у элит, так и у общества в целом. А значит, нынешняя форма правления – нечто среднее между диктатурой и демократией – может сохраниться в России в течение долгого времени.



# Альтернативы президентской власти в России



**Андрей Рябов**

Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

Проблема дальнейшей эволюции российской политической системы время от времени становится предметом острых дискуссий, как академических, так и политических. Большинство политиков и экспертов настаивают на том, что для нашей страны оптимальна система правления, основанная на сильной президентской власти, или так называемая суперпрезидентская республика. Периодически встает и вопрос о предпочтительности президентско-парламентской системы, но в реальной жизни политическая элита неизменно отвергает ее. Однако проблема остается открытой, и потому интересно попытаться исходя из анализа недавнего прошлого спрогнозировать вероятные пути и ближайшие перспективы развития отечественного политического устройства.

## Оплот стабильности

Когда в декабре 1993 года на всенародном референдуме была принята действующая Конституция Российской Федерации, многие утверждали, будто она закладывает основы для авторитарного режима – слишком уж очевиден был перевес президентских полномочий над компетенцией других властных институтов. Однако при Борисе Ельцине авторитаризм не возник, причем не из-за демократических установок президента, а по объективным причинам.

Во-первых, политическая среда той поры была расколота на множество группировок, а во-вторых, и элиты, и массовые слои населения отвергли всякие попытки политической мобилизации, без чего авторитарный режим сформироваться не мог, особенно в переходном обществе.

Довольно долго бытовало также мнение, будто конституция 1993 года была намеренно написана в расчете на Ельцина, а потому после его ухода придется менять и Основной закон страны, и ее политическую систему. Однако первые четыре года президентства Путина этих предположений тоже не подтвердили. И сама Конституция, и сложившаяся на ее основе политическая система оказались весьма гибкими, способными приспособиваться к меняющимся общественным реалиям.

То, что в современной России (и в большинстве других постсоветских государств) возникла наделенная огромными полномочиями президентская власть, вполне закономерно. Скоротечный крах советской государственности, всеобщий хаос и нарастание разного рода конфликтов придавали институтам президентства в глазах общественного мнения и тогдашних элит характер оплота стабильности, единственной возможности в критический момент истории консолидировать власть, общество и формирующиеся политические нации. Элиты считали институт президентства самым эффективным инструментом, позволявшим в обстановке паралича правовых регуляторов быстро приватизировать государственную собственность. Именно в этом заключался в 1990-е годы смысл внутренней политики государств – членов СНГ; она создала социально-экономическую основу для складывания нового правящего слоя.

В России аргументом в пользу суперпрезидентской власти послужили также глубокие противоречия между сохранившимся с советских времен «парламентом» – Верховным Советом – и президентской властью. Конфликт между ними, приведший в октябре 1993 года к кровавым столкновениям, был обусловлен главным образом тем, что значительная часть общества выступала против радикальных рыночных реформ, которые проводили Ельцин и его правительство. А значит, считали формирующиеся постсоветские элиты, только сильной президентской власти под силу быстро и без участия широких масс провести приватизацию и оградить новый строй от попыток коммунистической реставрации.

Сложившаяся в России суперпрезидентская власть обладает, на мой взгляд, несколькими отличительными чертами.

Во-первых, президент, сосредоточивший в своих руках основные властные полномочия и стоящий над политической системой, фактически вы-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



веден из-под контроля не только со стороны общества в целом, но и элит, а также других институтов власти. Такая конструкция стимулирует возникновение множества неформальных центров власти, стремящихся монополизировать влияние на главу государства (одной из подобных групп, обладавших эксклюзивными возможностями воздействия на президента и достижения своих целей, была поначалу ельцинская «семья»). Вследствие этого при принятии решений корпоративные и групповые интересы нередко перевешивали общенациональные, а клиентелистские отношения обесценивали и делали ненужным профессионализм.

Во-вторых, в руках президента сосредоточен огромный объем властных полномочий – при практически полном отсутствии политической ответственности (процедура импичмента, зафиксированная в Конституции 1993 года, очень затруднена). Ключевые решения принимает глава государства, но отвечают за них правительство, парламент или губернаторы. Опыт прошедшего десятилетия показал: если правительство, в компетенцию которого по Конституции входит оперативное управление экономикой и социальным развитием страны, эффективно выполняет свои обязанности, то через некоторое время оно становится самостоятельным и стремится стать автономным от президентской власти. Постепенно эта тенденция начинает подрывать заложенный в Конституции моноцентризм политической системы и открывает возможность дуализма в исполнительной власти, что в принципе может послужить основой для поэтапного превращения суперпрезидентской республики в смешанную, президентско-парламентскую.

И в-третьих, российская суперпрезидентская власть функционирует по принципу: «Лучше плохое решение, чем никакое». Если президент своевременно не принимает необходимых мер или перепоручает это другим институтам, во властных отношениях со временем начинают образовываться «пустоты». Их заполняют наиболее активные и инициативные акторы, преследующие собственные корпоративные и групповые интересы, а управляемость системы в целом снижается.

#### Нововведения Путина

Сильно фрагментированная политическая среда, в которой действовал Ельцин, затрудняла и замедляла преобразования. К тому же события 1993 года, видимо, сильно поколебали веру главы государства в то, что ему удастся за оставшийся срок глубоко модернизировать страну. Вместо этого он поставил перед собой специфическую задачу: гарантировать политическое выживание президентства в двух ипостасях: лидерской и институциональной. В условиях слабого государства режим Ельцина дер-



жался главным образом на его личной харизме, позволявшей компенсировать неэффективность административных вертикалей, а также системе делегирования власти региональным лидерам и крупному промышленно-финансовому капиталу (олигархам). В обмен на расширение прав и укрепление самостоятельности этих двух групп элиты президент мог в нужный для него момент потребовать от них политической, административной и финансовой поддержки. Она действительно сыграла решающую роль в победе Ельцина на президентских выборах 1996 года. Нередко Ельцин сам провоцировал конфликты в верхах, чтобы затем выступить в роли верховного арбитра. Следствием такой политики было появление большого числа соперничавших друг с другом влиятельных теневых центров власти, что заметно расшатало политическую жизнь страны. Поддерживать политическую систему в состоянии управляемой нестабильности Ельцину отчасти помогала и врожденная политическая интуиция, благодаря которой он вовремя принимал важные решения.

Политический режим Владимира Путина начал складываться в совершенно иных исторических условиях. Наступила пора стабилизации. Президент укрепил институциональные основы политической системы, которая стала приобретать иерархический характер. В новых условиях управление через конфликт становилось неэффективным. Упорядочить и иерархизировать политическую систему можно только консолидировав ее. А потому было увеличено значение согласительных процедур в ходе принятия решений (особенно это заметно на примере взаимодействия правительства и Государственной думы при разработке и принятии бюджета). Неформальные центры власти начали уступать свою роль официальным институтам.

Однако вначале ряд ограничителей мешал новому главе государства продолжить незавершенную социально-экономическую и политическую модернизацию страны. Не была достроена административная вертикаль президентской власти, а компенсировать эту слабость личной харизмой Путин не мог. Поэтому он строил свою власть на балансе сил в верхах (во многом сформированном его предшественником) и на сильной зависимости от общественного мнения, нередко принимавшей самодовлеющий характер. Оба эти фактора укрепляли стабильность, но в то же время существенно ограничивали свободу действий президента, мешали ему проводить инициативную политику, без которой масштабные изменения в стране невозможны.

#### Возможна ли смена системы правления?

На пороге второго срока президентства Путин начал расширять поддержку возглавляемого им политического режима, «переформатируя» ба-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



лансы сил в высших эшелонах российской власти на собственных условиях. Наметил программу укрепления административной вертикали федеральной власти путем укрупнения субъектов Федерации и дальнейшего ограничения их полномочий. Вопреки логике политической системы, казалось бы, обязывающей главу государства стоять над всеми институтами, Путин сделал ставку на создание сильной партии власти. По-видимому, он намерен использовать ее как инструмент, позволяющий в случае необходимости сдерживать других субъектов политики, например, региональных лидеров, олигархов или даже аппарат кремлевской администрации. Эти меры заметно укрепляют власть президента, делают его более автономным как от элит, так и от общественного мнения.

Если учесть, что одновременно происходит сокращение и ослабление практически всех политических акторов, независимых от исполнительной власти и государства, то можно прогнозировать, что на базе системы суперпрезидентской власти сформируется устойчивый режим авторитарного или полуавторитарного типа – «управляемой», «контролируемой» или «ограниченной» демократии. На первых порах это может оказаться благоприятным для дальнейшей социально-экономической модернизации страны. Если к тому же удастся привлечь в российскую экономику значительные иностранные инвестиции, описанная политическая конструкция может стать долговременной.

Впрочем, судя по историческим прецедентам, подобные режимы бывают устойчивыми и эффективными лишь при условии относительно стабильного и бескризисного развития. Если же появляются новые внешние вызовы, политическая система стремительно теряет способность адекватно реагировать на них, ибо у нее нет надежных каналов обратной связи с обществом и недостает механизмов горизонтального согласования интересов. Поэтому возвращение через несколько лет, может быть, даже в ходе следующего избирательного цикла, к идее «смешанной» республики вполне вероятно. Факторы, которые в свое время вызвали к жизни суперпрезидентскую власть, частично утратили свое бывшее значение или теряют его в наши дни. По сравнению с началом 1990-х годов государство заметно окрепло. Одновременно элиты, ранее нуждавшиеся в сильном президенте как верховном рефери, ныне настолько усилились, накопили такие огромные финансовые, политические, административные и информационные ресурсы, что предпочли бы отстаивать свои интересы с помощью более гибких согласительных механизмов и процедур. Именно такие возможности открывает перед ними переход к президентско-парламентской республике.



# Доживет ли российский федерализм до 2014 года?

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



**Николай Петров**

Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

Президентство Владимира Путина началось с антифедералистской по своей сути «федеральной реформы». Первоначальный пакет преобразований включал в себя создание семи федеральных округов с полномочными представителями президента во главе и главными федеральными инспекторами в регионах; изменение порядка формирования Совета Федерации с резким усилением контроля над ним со стороны Кремля; юридическое закрепление института федерального вмешательства, которое позволяло отстранять всенародно избранных губернаторов. Позднее был жестко централизован бюджетный процесс, а налоги перераспределены в пользу Центра; восстановлена (а где-то укреплена) властная вертикаль, в том числе такие ее составляющие, как силовые структуры и партия власти нового типа. Москва расторгла двусторонние договоры с региональными властями, которые были заключены в 1994—1998 годах, и отказалась от института офшорных зон на территории России. Полномочия, а также ресурсы Центра и регионов были разграничены жестче, чем это зафиксировано в Конституции. Центр начал активно вмешиваться в региональные выборы и сформировал так называемую вертикаль избирательных комиссий, стал применять шантаж и использовать судебную власть против «недоговороспособных» политиков.

В годы президентства Бориса Ельцина развитие отношений между Центром и регионами напоминало колебания маятника, но при этом Центр неуклонно слабел, особенно в моменты, когда обострялись конфликты внутри



федеральной элиты (начало 1990-х, 1992—1993 и 1996 годы). Влияние региональных лидеров достигло апогея в 1998—1999 годах, когда, сплотившись в верхней палате Федерального собрания, они начали выходить из подчинения Кремлю. Пользуясь своими конституционными полномочиями, Совет Федерации трижды отказывался утвердить решение президента об отставке генерального прокурора, а затем на несколько кризисных месяцев верхняя палата и вовсе превратилась в самый авторитетный и легитимный орган власти, без неформального одобрения которого не могло, в частности, состояться утверждение премьер-министра. Может быть, именно поэтому Владимир Путин столь отчетливо ощутил грозную силу, исходившую от региональных лидеров, и именно против них направил свой первый удар.

Как ни странно, но угроза федерализму исходит не только от Кремля, но и от региональных лидеров.

В 1999 году страна прошла точку бифуркации, избежав распада ценой нарастания авторитарных тенденций. Кто посчитает эту цену слишком высокой?

С этого момента маятник качнулся в обратную сторону и продолжает пока двигаться в том же направлении. Было бы некорректно утверждать, будто рецентрализация не наталкивается на сопротивление региональных лидеров. Так, из 42 договоров, заключенных при Ельцине с субъектами Федерации, остается в силе 8, причем наиболее значимых и весомых – с Татарстаном, Москвой, Свердловской областью и сложносоставными регионами. Идет работа и над двусторонним договором с Чечней. Какие формы принимают порой отношения с республиками, видно на примере небольшой Калмыкии. В середине 2003 года решено было уволить главу тамошнего МВД. Чтобы сделать это, потребовалась спецоперация: строптивного генерала выманили за пределы республики, где и взяли под стражу. Впрочем, если сразу укротить региональную вольницу не удастся, Москва начинает делать это исподволь. Время работает на нее.

Как ни странно, но угроза федерализму исходит не только от Кремля, но и от региональных лидеров. Дело в том, что в 2000 году срок пребы-



вания на посту главы региона был ограничен двумя сроками. В 2004-м во главе 50 субъектов Федерации будут находиться губернаторы, переизбранные на второй (а значит, последний) срок, в 2005 году это будет относиться уже к 67 субъектам, в 2006-м – к 75, а в 2007-м – к 88. Желая сохранить свое положение, главы многих регионов предпочитают теперь избранию на этот пост назначение. Такое изменение статуса резко усилит их зависимость от Центра, а самостоятельность возглавляемых ими регионов станет эфемерной. Еще один путь решения «проблемы третьего срока» – это укрупнение регионов. Пилотные проекты такого рода опробуются сейчас на Урале и в Сибири.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

#### Федерализм в клетку: отстраивание вертикалей и горизонталей

Новая федеральная политическая элита, вышедшая из полувоенных структур, считает, что повышение эффективности требует упрощения управленческих схем. Ее не устраивает ни не вполне предсказуемый исход демократических выборов, ни какие-либо иные отношения, кроме субординационных. Примитивную иерархию они предпочитают более сложным современным схемам управления и потому выстраивают разного рода вертикали – административные, силовые, правоохранные, медийные.

Развернувшееся масштабное строительство вертикалей имеет институциональный, кадровый, финансовый и другие аспекты. Примеры недавних институциональных изменений – это установление полного контроля Центра за назначением начальников региональных УВД или частичное подчинение региональных избирательных комиссий центральной. Наиболее заметным новшеством в области кадровой политики стало восстановление системы горизонтальной ротации руководителей силовых и правоохранных органов. За первый президентский срок Путина состав региональных начальников УВД, УФСБ и прокуратуры был обновлен практически полностью, причем новое их поколение, в отличие от предыдущего, делало карьеру не в том регионе, где работало прежде, и потому еще не успело завязать тесные связи с местными политическими кланами. И наконец, роль финансового фактора особенно отчетливо видна на примере судов и правоохранных органов: резкое увеличение федерального финансирования свело на нет их зависимость от региональных администраций и сделало эти институты реальными проводниками интересов Центра.

В результате такой политики государственно-политическая система становится жестче, зато ее способность приспосабливаться к меняющимся условиям слабеет. Стирается и региональное разнообразие.



### Две партии власти

Во время парламентских выборов 2003 года губернаторы с небывалой активностью участвовали в действиях партии власти: главы двух регионов возглавили федеральный список «Единой России», а еще почти три десятка – региональные. После выборов новая партийно-политическая система стала намного более централистской и унитаристской, чем прежняя. Ее основу составляет партия власти нового типа, весьма напоминающая КПСС. «Единая Россия» деидеологизирована, спаяна жесткой партийной дисциплиной, установленной, в частности, ценой вытеснения ярких узнаваемых политиков функционерами. Она опирается на административный аппарат и претендует на массовый характер, заявляя о сотнях тысяч рядовых членов.

В его нынешнем виде проект партии власти приобрел законченный характер. Первым шагом стало принятие закона о политических партиях, признающего таковыми только федеральные общественно-политические объединения с отделениями не менее чем в половине субъектов Федерации. С 2003 года региональные законодательные собрания стали формироваться на основе смешанной системы, при которой половина мест распределяется между федеральными партиями. На выборах в Думу их число фактически уменьшается до двух («Единая Россия» и КПРФ). На проходивших одновременно выборах в законодательные собрания семи регионов убедительную победу одерживает централистская партия власти, и Центр получает в этих региональных парламентах если не контрольный, то блокирующий пакет голосов.

«Единая Россия» выполняет роль избирательной машины, рассчитанной главным образом на федеральные выборы. В промежутках же между ними несущей конструкцией режима выступает создаваемая вновь централизованная трехуровневая сетевая организация («внутренняя партия»), которую образуют:

- полномочные представители президента в семи федеральных округах (помимо сравнительно немногочисленного аппарата самого полпреда на этом уровне действуют десятки других федеральных структур с окружными подразделениями, в том числе «Единая Россия»);
- государственные федеральные инспекторы в регионах;
- общественные приемные в трех тысячах городов и районов страны. Приемные позволяют Кремлю поддерживать прямую и обратную связь с гражданами (через голову региональных чиновников), а также служат подготовке кадрового резерва на низовом уровне. Во главе такой приемной часто стоит депутат регионального Законодательного собрания или сотрудник местной администрации, которым помогают десятки штатных сотрудников и волонтеров. Финансируют работу приемных местные бизнесмены.



### Объединяй и властвуй

В последнее время была начата процедура укрупнения регионов. Кое-где она уже идет: Коми-Пермяцкий автономный округ возвращается в лоно Пермской области. Однако это относительно простой случай. А как отнестись к многочисленным предложениям объединить Чечню с Ингушетией, Новгород с Псковом, Ярославскую область с Костромской, Свердловскую с Челябинской и Курганской и т. д.? Усиливающийся в масштабах страны централизм противоречит идее укрупнения субъектов Федерации, поскольку те после слияния двух-трех регионов становятся полицентричными. Поэтому скорее следует ожидать появления дополнительного административного «этажа» – в духе преобразований, проведенных в начале 90-х годов в Москве или Свердловской области. Самый простой вариант такого решения – использовать в качестве нового «этажа» сложившиеся федеральные округа.

Необходимость укрупнения субъектов Федерации обычно обосновывают экономической слабостью многих регионов. На деле же перед нами вариант так называемой губернизации, за которую в свое время ратовали политики разного толка, – попытка уйти от взрывоопасной смеси этнического и территориального. У такого решения есть положительная сторона: формирующийся полицентризм может послужить основой для политического плюрализма и деэтнизации. Отрицательных сторон больше. Во-первых, неминуемо последует отказ от прямой выборности глав новых субъектов Федерации (в противном случае возрастет риск сепаратизма). Во-вторых, реформа будет сопровождаться ломкой налаженных социальных структур, в том числе структур гражданского общества. В-третьих, преобразования потребуют немалого расхода средств, которым можно было бы найти более осмысленное применение. И наконец, если некоторые республики (прежде всего Татарстан), сыгравшие в свое время роль локомотива федерализации, утратят свой особый статус, состав двинется под гору.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Укрупнение – это попытка  
уйти от взрывоопасной  
смеси этнического и  
территориального.



За исключением нескольких случаев, разрешающих заложенное в Конституции 1993 года противоречие (один и тот же регион выступает одновременно субъектом Федерации и частью другого ее субъекта), массовое укрупнения регионов на рубеже первого и второго президентства Путина вряд ли представляет собой планомерно реализуемый замысел. Это скорее угроза, которую Кремль может претворить в жизнь только в том случае, если пошатнется финансовое благополучие страны, покоящееся на высоких нефтяных ценах, или возникшая в отношениях с регионами напряженность потребует направить ход событий в безопасное для Центра русло.

#### Федеральные округа

Идея создания федеральных округов родилась под влиянием двух инициатив. Первая: в свою бытность директором ФСБ Путин создал кустовые советы ее региональных подразделений. Вторая: Совет безопасности РФ заявил о необходимости ввести все силовые структуры в рамки единой управленческой сетки. Однако округа организуют работу не только силовых структур, они выполняют роль основы и инфраструктуры политического режима в целом. Округа более жестко, на началах полувоенной субординации, организуют общество, пронизывают его

Федералистский проект  
остается единственным  
путем сохранения России  
как единого государства.

властными вертикалями, закрепляют четкое разделение ответственности, а также жесткий административный контроль за бизнесом и институтами гражданского общества. Именно благодаря появлению округов административные вертикали доминируют над горизонталями, выводя последние из-под контроля губернаторов. Созданная для решения конкретных задач, эта инстанция начинает играть гораздо большую роль в самых разных сферах жизни общества, шаг за шагом превращаясь в новый уровень административно-территориального устройства, который способен конкурировать с региональным.

### Заключение

Выбор про- или антифедералистской траектории развития вторичен по отношению к общей стратегии развития России. Демонтаж федерализма в начале XXI века, как и его «расцвет» в начале президентства Ельцина, – это не столько проведение в жизнь осознанной стратегии, сколько побочный эффект укрепления или ослабления государства. Российский федерализм носит характер договоренности между центральными и региональными элитами, но слабо укоренен в обществе. Наконец, он плохо сочетается с очевидным стремлением восстановить империю в любом ее варианте, будь то консервативный или либеральный. Исторической параллелью могут служить централизация и укрупнение регионов в 1930-е годы, когда, с одной стороны, требовалось перейти к мобилизационной экономике, а с другой – сломать локальные перегородки, перетасовать элиты и искоренить остатки регионального самосознания.

Хотя демонтаж федерализма, характерный для последних четырех лет, будет, несомненно, продолжен, федералистский проект остается единственным путем сохранения России как единого государства. В условиях экономического роста централизацию, начавшуюся с приходом к власти Путина, можно считать даже полезной, поскольку в противном случае из-за неравномерности этого роста внутри страны мы столкнулись бы с усилением контрастов и обострением межрегиональных противоречий. Однако оснований для пессимизма больше, чем для сдержанного оптимизма. Второе десятилетие XXI века Россия, без сомнения, встретит как более унитаристское и централистское государство, нежели сейчас. При этом число регионов может сохраниться почти неизменным (за исключением нескольких автономных округов, которые вернуться в «материнские» регионы) или же сократиться до 30—40 и даже 20. Возглавлять их могут как выборные, так и назначаемые губернаторы (а над ними – префекты). Остается надеяться, что федерализм 1990-х, во многом стихийный и хаотичный, оставил после себя ростки, которым суждено прорасти в будущем.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Непредсказуемый национализм и предсказуемый ислам



**Алексей Малашенко**

Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

В ближайшие годы в Российской Федерации продолжится сложный и внутренне противоречивый процесс формирования национальной (гражданской) идентичности. Это одно из главнейших условий стабильности страны, а также возможности проведения экономических и социальных реформ. Характер новой российской идентичности во многом будет зависеть от развития межэтнических и межконфессиональных отношений в стране.

## «Чеченская прививка» от сепаратизма

Кардинальных перемен отношения между российскими этносами не претерпят. Периодически в тех или иных регионах ситуация может обостряться, вызывая неблагоприятные политические последствия. Однако до столкновений, подобных тем, которые происходили в 1990-е годы на Северном Кавказе, дело не дойдет. Этнический фактор не будет играть существенной роли в отношениях между Центром и «национальными» субъектами Федерации, подобно тому, как это было, например, в споре по поводу статуса Татарстана. Усиление авторитаристских тенденций в управлении страной создало новую ситуацию, которая сделала всякие попытки ис-

пользовать этнический фактор в политической борьбе не только невыгодными, но и рискованными.

Ожидать нового взрыва сепаратистских настроений оснований нет. Конфликт в Чечне продемонстрировал бесперспективность любых форм борьбы за выход из состава Российской Федерации, в том числе силовых. «Чеченская прививка» обесценила, таким образом, спекуляции относительно возможности распада России по этническому признаку.

В Поволжье, и прежде всего в Татарстане, межэтнические отношения не претерпят серьезной трансформации. Существует, однако, ряд факторов, способных создать проблемы. Роль раздражителя может сыграть, к примеру, настоятельное желание части татарских интеллектуалов перевести национальную письменность на латиницу. Высказываются опасения и в связи с предстоящим в 2005 году уходом с президентского поста Минтимера Шаймиева, который удерживал межэтнические и межконфессиональные отношения под контролем, не позволяя скрытым конфликтам перейти в острую форму.

Смена власти в других республиках будет происходить сравнительно безболезненно, как в недавнем прошлом в Ингушетии, Адыгее и др. Маловероятно, чтобы кто-нибудь из серьезных «национальных» политиков стал публично разыгрывать этническую карту. Не склонна апеллировать к этничности и оппозиция. Опираясь на «свои» народы, политические силы в республиках вместе с тем всячески подчеркивают свою лояльность центральной власти, в поддержке которой они заинтересованы, и приверженность интернационализму. Идея защиты этнического меньшинства оказывается, таким образом, маргинальной. Кроме того, как показал опыт, попытки защитить ту или иную этническую группу чреваты обострением обстановки вокруг нее.

#### Главный социальный раздражитель

Однако сравнительно благоприятные прогнозы еще не значат, что вопрос о межэтнических противоречиях в России раз и навсегда закрыт. В среднесрочной перспективе в этой сфере будет накапливаться скрытая напряженность, которая позднее может обернуться стихийным обострением конфликтов. Нечто подобное произошло перед распадом СССР, когда «вечная дружба народов» внезапно обернулась рознью и враждой.

В начале XXI века абсолютное и относительное сокращение численности русского населения ускорится, а этнические меньшинства с более высокой рождаемостью повысят свою долю в населении страны. Кроме того, рас-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



тушая этническая миграция в крупные российские города еще заметнее усилит позиции выходцев с Кавказа и из Центральной Азии в экономике, особенно в торговле. Иными словами, Россия во все большей степени будет превращаться в полиэтничное и поликонфессиональное общество.

Одновременно с этнической миграцией продолжится медленное вытеснение русских из национальных регионов, прежде всего с Северного Кавказа. Этнический пришелец останется одним из главных социальных раздражителей. Чтобы переломить эту ситуацию, потребуются энергичные и эффективные усилия власти и всего общества. Придется «пере-

Политизация ислама  
в общегосударственном  
масштабе не состоялась.

воспитывать» не только русское большинство, но и самих мигрантов, разъясняя им, что следует быстрее адаптироваться к новым условиям жизни и отказываться от некоторых норм поведения, принятых в их среде. Необходимо убеждать людей разных национальностей, что приемлемой альтернативы взаимному приспособлению нет.

Многие русские оказались не в состоянии адекватно противостоять иноэтническому вызову в пределах страны. К тому же у них усиливается впечатление, будто Россия ущербна во внешней политике, где она, по широко распространенному мнению, довольствуется ролью младшего партнера Соединенных Штатов, явно проигрывает Китаю и превращается в беззащитную жертву исламского терроризма.

Все эти обстоятельства будут провоцировать рост русского этнонационализма. В ближайшие несколько лет его представители вряд ли сумеют выйти на политическую сцену в качестве самостоятельной и консолидированной силы первого эшелона. Однако они не оставят своих попыток и со временем могут добиться успеха. Показательно, что во время выборного цикла 2003—2004 годов на националистических чувствах избирателей регулярно и открыто играли не только левые и популистские силы, но и центристы, а в замаскированной форме и правые политики. Эта тенденция, видимо, закрепится.



Этнофобия останется одним из устойчивых психологических и поведенческих стереотипов российского общества, распространенном не только среди русского большинства, но и среди этнических меньшинств.

Наиболее проблемный в этом смысле регион – это Юг России. Именно здесь сохраняются межэтнические трения – реже в открытой форме и чаще в латентной. В Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии они носят двусторонний характер, а в многонациональном Дагестане возможно общее обострение межэтнических отношений на почве нового витка в перераспределении административной власти между этносами, сопровождающегося углублением имущественной дифференциации. Если на фоне общей бедности одни народы выглядят чуть богаче соседей, это рождает резкое ощущение несправедливости.

#### Исламский фактор

С точки зрения стабильности межэтнических отношений другие уязвимые регионы – это Поволжье и крупные города, особенно Москва, где число мусульман уже превысило 1 млн человек, что составляет около 10 проц. населения.

В обозримом будущем влияние исламского фактора на ситуацию в стране останется ограниченным, так как политизация ислама в общегосударственном масштабе не состоялась. Не возникли и уже, очевидно, не возникнут влиятельные исламские партии и организации, а тем более единое общероссийское мусульманское движение. Не появятся в этой среде и харизматические лидеры.

Мусульманам России не удастся сплотиться в единую умму. Они будут жить в двуедином ареале, образованном собственно российским (с некоторой долей условности его можно называть татаро-башкирским) и северокавказскими сообществами. Согласие и сотрудничество между поволжскими и кавказскими мусульманскими элитами останутся преимущественно декларативным, но и в таком виде они будут время от времени прерываться из-за идейной и политической конфронтации. Внутри обоих сообществ сохранится противоборство интеграционистских и регионалистских тенденций.

Влияние радикального ислама на большей части территории России сохранит очаговый характер. Угроза распространения так называемого ваххабизма в Поволжье, на Южном Урале, в Сибири и Москве настолько незначительна, что она останется объектом спекуляций узкого круга политиков и духовных лиц. Представители нового поколения мусуль-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



манского духовенства, получившие образование в Саудовской Аравии, странах Персидского залива и на Ближнем Востоке, в большинстве своем сравнительно быстро включаются в общественно-религиозную жизнь российских мусульман. Лишь незначительная часть «новых имамов» готова проповедовать радикальные исламские идеи. Поэтому подавляющая часть священнослужителей останется конформистской. Светская же интеллигенция больше склоняется к модернизаторским идеям. В этой связи продуктивной может оказаться идея евроислама, способная придать второе дыхание реформистскому направлению среди образованных российских мусульман.

Более сложной останется обстановка на Северном Кавказе, где, несмотря на активные преследования со стороны властей, радикальный ислам («ваххабизм») сохранит, а возможно, и усилит свое воздействие на общество. Исламские радикалы, потерпевшие неудачу в открытом столкновении со светской администрацией и поддерживающим ее традиционным духовенством, своего поражения не признали. Им удалось сохранить организационные структуры, а главное, авторитет в обществе. Они останутся влиятельной оппозицией, особенно в Дагестане, где, возможно, поменяют тактику: откажутся от прямой конфронтации с властью и попытаются усилить свое влияние путем постепенной инкорпорации в администрацию (частично это уже происходит). Усилия радикальных групп способны принести плоды, поскольку социально-экономическое положение на Северном Кавказе в обозримом будущем вряд ли заметно улучшится, а общественный протест, как известно, нередко принимает религиозную форму.

В этой связи можно предположить, что российским властям тоже придется менять тактику и, наряду с применением самых жестких, в том числе военных, мер против радикалов, пойти на диалог с умеренными исламистами.

Радикальное крыло северокавказских радикалов будет по-прежнему получать материальную поддержку извне. Полностью ликвидировать его финансовые связи с единомышленниками на Ближнем и Среднем Востоке, а также в других мусульманских регионах практически невозможно. Зарубежные исламисты постараются диверсифицировать денежный транзит и, вероятно, займутся главным образом организацией кратковременных каналов связи, будут использовать различные банки и компании «втемную», то есть не сообщая им адреса истинных получателей и указывая фиктивные реквизиты.

Международный терроризм останется для России серьезной угрозой. При этом речь идет не об изолированных терактах. Общий побудитель-



ный мотив террористов – это стремление «наказать» Москву за политику в Чечне, отомстить за смерть родных и близких и т. д. Исходящий с Северного Кавказа терроризм все больше выступает как составная часть терроризма международного. Его инициаторы формулируют новые стратегические цели, постепенно становясь участниками деятельности экстремистов в глобальном масштабе. На это указывает общность «почерка» террористов в разных регионах мира. Уже в ближайшее время возможно непосредственное участие северокавказцев в террористических актах за пределами России.

#### Этнонационализм и исламофобия

Борьба против терроризма будет продолжаться, как минимум, все следующее десятилетие. Что выходцы с Северного Кавказа участвуют в ней на стороне экстремистов, уже стало фактом. В ответ на специфические проявления исламской идеологии и политической культуры в России появилась исламофобия, но она скорее всего будет носить ограниченный характер, останется элементом антикавказских настроений. Враждебность не коснется мусульман-татар. Скорее напротив, в их среде ухудшится отношение к мусульманам-мигрантам.

Для российского общества исламофобия останется преимущественно внутренним явлением, которое лишь в незначительной степени затронет мусульманские страны, входящие в СНГ. Одновременно российские обыватели, а с ними и многие российские политики, будут испытывать симпатии к исламским экстремистам за выступления против политики США «западного экспансионизма», глобализма и т. п.

Внешняя политика России будет активнее использовать исламский фактор. В 2003 году президент Путин заявил о намерении Российской Федерации вступить в Организацию «Исламская конференция». Стратегическая цель Кремля заключается в том, чтобы занять выгодную позицию в процессе переосмысления отношений между Западом и мусульманским миром. Активная игра на «мусульманском поле» способна принести России не только политические дивиденды, но и создать немалые проблемы. Многое будет зависеть от выбора цели и соответствующей стратегии, а также от качества дипломатического обеспечения внешней политики.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Свобода слова и будущее российских СМИ



**Мария Липман**

Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

Во второй половине 1980-х годов первый президент СССР Михаил Горбачев выпустил слово на свободу; при первом российском президенте Борисе Ельцине возникли частные СМИ – не контролируемые государством профессиональные, современные пресса и телевидение; второй российский президент Владимир Путин существенно урезал свободу слова и объявил, что ее в России никогда и не существовало.

Освобождение слова стало первым заметным результатом горбачевской перестройки. Роль прессы в разрушении коммунизма была огромна: путч гкачепистов провалился именно потому, что изменилось самоощущение советских людей: свободное слово помогло им избавиться от страха, поверить, что от них зависит судьба страны, и оказать сопротивление коммунистическому перевороту.

Свободное слово еще не было профессиональной политической журналистикой. Перестроечные издания служили трибуной публицистам и кафедрой историкам. Газеты, считавшие своей профессией новости, появились лишь на заре 1990-х.

Первыми стали «Независимая газета» и «Коммерсантъ» – созданные заново, не отягощенные коммунистическим подцензурным прошлым. В штат этих газет брали

тех, кто не прошел советской журналистской выучки, не проводил единственно верной линии и не излагал ее единственно верным словом. Новым российским журналистам предстояло приобретать совершенно иные профессиональные навыки: как найти источник информации, самому убедиться в его надежности и убедить в том же читателя, правильно выстроить иерархию сообщений и раньше других добыть важную новость. В отличие от советских предшественников они выступали от имени не государства, но общества. В отличие от перестроечной прессы главным для них было не поделиться с читателем мыслями, а сообщить ему о происходящем. Журналисты осваивали профессию быстро и успешно, а государство не чинило им препятствий. Они осознавали себя профессиональным сообществом с собственными цеховыми интересами: одним из первых действий либеральных репортеров было создание Московской хартии журналистов, документа, предписывавшего профессиональные нормы поведения.

Горбачев мирился со свободной прессой; разве что критика, направленная против него лично, побуждала его порой «принимать меры», не особенно, впрочем, действенные. Ельцин считал свободу слова важной ценностью – хотя бы потому, что та была частью свобод, данных им России. Вдобавок журналисты стали естественными союзниками Ельцина в борьбе против сопротивления коммунистов, не прекращавшегося в течение всего его правления. Впрочем, даже пожелай Ельцин ограничить свободу слова, у него, наверно, не хватило бы для этого государственных рычагов.

В 1993 году в дополнение к частным газетам в стране впервые появилось негосударственное телевидение – НТВ. Уже на второй год работы его репортерам пришлось овладеть профессией военных корреспондентов. С этой задачей они достойно справились, ежедневно представляя российскому зрителю истинную картину чеченской войны. При этом журналисты НТВ не приукрашивали ее по соображениям лояльности демократически избранному президенту-антикоммунисту, а глава государства не пытался ограничивать работу журналистов, несмотря на ярость военных и огромный урон, который работа компании наносила его собственной популярности. НТВ быстро превратилось в профессиональный, современный телеканал, работающий на уровне мировых стандартов.

Социолог телевидения Всеволод Вильчек заметил, что НТВ середины 1990-х создавало образ будущей «...более богатой, свободной, яркой, европейской России. Даже ведущие... похожи на людей из нового, другого мира. Они оторваны от всего советского опыта и культуры... НТВ предлагает картину мира, которая удерживает зрителя в рамках демократических идей...».

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Чтобы создать высококачественный телеканал, нужны были деньги, талантливые люди, творческое использование западного опыта и хорошая организация. Все это удачным образом соединилось на НТВ, но работать ему, как и другим современным отечественным СМИ, предстояло в стране, которая, по оценке Егора Гайдара, отстала от развитого мира в экономическом и социально-политическом отношении на два поколения, в стране, где реформы продвигались крайне медленно, а большинство населения продолжало жить опытом и представлениями, сложившимися в СССР – патерналистском полицейском государстве.

Пока официальному телевидению приходилось конкурировать с частным, зритель мог выбирать между ними.

Несовершенство государственных институтов, тайные сделки вместо открытой политической конкуренции, крупномасштабный лоббизм, не регулируемый законом, ширящаяся коррупция – все это, безусловно, сказывалось на деятельности СМИ. Во второй половине 1990-х годов оплаченные статьи, а также намеренная публикация компрометирующих материалов как способ борьбы с политическими и экономическими конкурентами стали повседневной практикой отечественных средств массовой информации. Разумеется, не всех. Лучшие издания, телеканалы, журналисты и в этих условиях сохраняли азарт, любопытство и накопленное мастерство, придерживались твердых этических принципов, но их профессиональный труд не смог решить главную проблему: превратить российскую свободную прессу в институт.

Парламент страны, ее партийная система, независимый суд, федерализм, как и СМИ, ориентировались на испытанные западные образцы, но тоже не стали настоящими институтами. Глубокое взаимное недоверие власти и общества, разобщенность и пассивность граждан, усиливающийся произвол государственной бюрократии не дали им укорениться.

Равным образом и пресса не стала ни средством публичной политики, которая сошла в России на нет, ни инструментом, обеспечивающим подотчетность власти. Граждане привыкли к бесправному положению и

не требовали отчета, а власть и вовсе не собиралась отчитываться перед кем бы то ни было. И все же, пока официальному телевидению приходилось конкурировать с частным, зритель мог выбирать между ними; уже одно это шло на пользу России, слишком долго жившей в условиях государственной монополии на слово.

Во имя сохранения права на выбор СМИ всей своей мощью поддержали в 1996 году кандидатуру Ельцина, не допустив тем самым возврата к власти коммунистов во главе с Зюгановым. Поступая так, часть журналистов нарушала профессиональный долг, но их гражданское чувство не позволяло обнародовать всю правду о состоянии президента.

Поражение коммунистов на этих выборах стало окончательным, что, по всей вероятности, спасло Россию от губительного отката назад и развала экономики. Однако если победа Ельцина над коммунистами и дала какой-то шанс утверждению верховенства закона и развитию демократии, то воспользоваться этой возможностью никто не торопился. Победу принесли мощные совместные усилия крупного бизнеса, части кремлевской элиты и либеральной прессы. Сопrotивление коммунистическому реваншу не было заслугой граждан, равно как перестройка и пришедшая с ней свобода, с энтузиазмом встреченные обществом, были подарены ему властью. Гражданское общество в России по-прежнему оставалось крайне слабым; лишь меньшинство считало сбереженную свободу, включая свободу слова, важной ценностью.

В таких условиях ничто не препятствовало российским магнатам, владевшим крупной собственностью на телевидении, применить это мощное орудие в своих деловых интересах. Борьба финансовых титанов за «Связьинвест», когда они в полную силу использовали принадлежащие им СМИ, имела колоссальный разрушительный эффект. Ущерб был нанесен всему обществу, но особенно солидарности журналистов и их профессиональной этике.

И потому, когда пришедшему к власти Владимиру Путину понадобилось приструнить СМИ, это далось ему относительно легко: российское общество не восприняло наступление на свободу прессы как посягательство на собственные права. Несмотря на сочувствие НТВ, атакованному репрессивной государственной машиной, в 2001 году всего 4 проц. населения сочло, что кампания против канала ограничивает свободу слова. Даже либеральные политики вторили официальной версии и предпочитали говорить об экономической стороне дела. Либеральное журналистское сообщество, успевшее забыть, что когда-то считало себя единым цехом, не проявило солидарности с коллегами. После этого

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



разделаться еще с двумя каналами и полностью истребить в стране негосударственное телевидение оказалось проще простого.

Большинство российских граждан не нуждается в свободе выбора и негосударственной точке зрения (во время опроса, проведенного ВЦИ-

Газеты и журналы  
пользуются большей  
свободой, чем телевидение:  
они не очень мешают.

ОМ-А осенью 2003 года, 36 проц. респондентов посчитали усиление государственного контроля полезным для СМИ и только 25 с этим не согласились). Власть активно использовала телевидение в своих целях, рекламируя прокремлевскую партию во время предвыборной кампании, «правильно» освещая важные для государства темы и устранив из эфира «ненужные».

С началом рыночных реформ тиражи либеральных газет резко упали, что сразу ограничило круг их читателей московской политической и интеллектуальной элитой. При тираже в десятки тысяч экземпляров трудно привлечь рекламодателя, зато можно позволить себе роскошь писать для «узкого круга» – осведомленных, думающих, анализирующих людей, понимающих автора с полуслова, ценящих изящную иронию и тонкий намек. Власть проявляет к умным (и дерзким) газетам внимание и интерес, но их влияние на общественное умонастроение, разумеется, крайне ограничено. Поэтому и при Путине, который, в отличие от своего предшественника, относится к прессе с заведомой неприязнью, а то и с нескрываемой ненавистью, газеты и журналы пользуются большей свободой, чем телевидение: им дают жить, потому что они не очень мешают. Но если покажется, что все-таки мешают, избавиться от тех, кто, по мнению власти, слишком зарывается, не составит труда: защитить их будет некому.

Профессиональная склонность Путина к контролю и секретности принципиально изменила отношения между властью и прессой: за все посткоммунистические годы Кремль и другие официальные ведомства никогда не были так закрыты для журналистов. Их попытки



разузнать что-либо, что государство пытается скрыть, вызывает резкую ответную реакцию власти, и в первую очередь президента. Достаточно вспомнить, как после катастрофы «Курска» президент яростно обвинял журналистов в развале армии и флота, а во время трагедии на Дубровке, не желая, чтобы причины гибели заложников стали темой публичной дискуссии, так возмутился работой НТВ, что во главе телеканала был поставлен более лояльный начальник. Если у граждан нет потребности в независимом, критическом взгляде на происходящее, если они не требуют от государства отчета в его действиях, журналист перестает быть представителем общества и его работа теряет смысл. «Профессия политического журналиста кончилась в нынешней России», – сказал летом 2003 года Евгений Киселев, работавший последовательно на всех трех ранее существовавших негосударственных телеканалах.

В таких условиях большинство журналистов предпочитают избегать неприятностей. Руководители СМИ, особенно телеканалов, и подавно не хотят ссориться с властью, а напротив, активно и охотно с ней сотрудничают. «Никто никого не принуждает писать осторожно и не о том, о чем действительно стоит писать. Но клавиатура компьютера сама выводит нужные слова и останавливает руку там, где можно подставить редактора отдела перед главным, главного – перед инвестором, инвестора перед... известно кем», – так летом 2003-го журналист Андрей Колесников описывал атмосферу, сложившуюся в СМИ.

Однако даже если отвлечься от политической атмосферы, перспективы у современной либеральной прессы в России неважные. Таких газет

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Даже если отвлечься от политической атмосферы, перспективы у либеральной прессы неважные.

слишком много: около десятка на небольшую, главным образом московскую, просвещенную аудиторию. За ее пределами российские граждане практически утратили привычку ежедневно читать серьезные, «центральные» газеты. Аудитория помоложе, если и интересуется политическими новостями, то обращается за ними в Интернет.



Снижение тиражей серьезных ежедневных газет и угроза их вытеснения электронными СМИ – проблема повсеместная, но в России тиражи прессы особенно малы. Стремление увеличить их вынуждает снижать интеллектуальный уровень газет и не «зарываться» в отношениях с государством – и в том и в другом откровенно признается главный редактор «Комсомольской правды», единственной ежедневной российской газеты, имеющей общенациональный статус. Элитарная пресса не исчезнет, но число изданий может уменьшиться. Что до репрессий, то попытка насильственно закрыть ту или иную газету скорее всего лишь обострит интерес к ней. Кроме того, всегда можно вместо одной малотиражной газеты открыть другую или скрыться на время в Интернете.

Региональные СМИ пользуются сейчас куда меньшей свободой, чем московские, и вынуждены либо обслуживать интересы губернаторов, либо вовсе избегать политических вопросов.

Установив контроль над общенациональным телевидением, которое долго будет играть роль самого главного российского СМИ, государство едва ли в обозримое время уступит эту привилегию кому-либо другому. Сегодня дело не в собственнике. Даже если закон ограничит число государственных каналов или в стране появится общественное телевидение, это ничего не изменит – достаточно вспомнить судьбу канала ТВС. В период правления Путина власть успешно контролирует и то, что формально ей не принадлежит.

Без свободной прессы не может быть ни политической конкуренции, ни настоящих выборов, ни борьбы с коррупцией, ни ответственной власти. Но и сама свободная пресса может существовать лишь при условии, что политические институты функционируют, соблюдение закона важнее политических и экономических интересов, а суд независим. И, что еще важнее, должен существовать общественный спрос на свободные, негосударственные СМИ. Нужно, чтобы в обществе появилось достаточное число граждан, не приемлющих жизнь под непомерным государственным контролем и ощущающих потребность в личном ответственном выборе. Когда они во весь голос заявят о своем праве знать, кто, как и на каком основании принимает те или иные государственные решения, и потребуют, чтобы эти сведения были им предоставлены, тогда в России снова появится свободная пресса. Произойдет ли это под влиянием постепенного естественного развития или потрясений, будь то экономических либо политических, пока неясно.



# Социальные страты и социальная политика: от уроков прошлого к будущему развитию

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ



**Татьяна Малева**

Директор Независимого института социальной политики (НИСП).

Бывший член научного совета Московского Центра Карнеги.

Роль человеческого фактора и социальной политики возрастает по всему миру, не исключая и Россию. Однако хотя в последние годы социальные проблемы и вызывают в российском обществе повышенный интерес, само понятие «социальная политика» по-прежнему еще не определено и спорно. Границы возможностей и ответственности социальной политики не очерчены – ни в научном, ни в общественном, ни в политическом смысле. Как известно, у любого действия в экономической сфере есть (или могут быть) социальные последствия. Например, приватизация углубила доходную и имущественную дифференциацию общества, хотя это еще само по себе не социальное действие и не социальное реформирование. Между тем необходимо преобразовать сами институты социальной сферы (провести реформы в области здравоохранения, образования, социальной защиты населения и т. п.), заплатив за это немалую экономическую цену. Первый и второй процессы – не одно и то же. Однако в общественном сознании, а порой и в научном понимании их смешивают, вызывая тем самым неоправданные и опасные социальные ожидания.

С точки зрения формирования социальной политики Россия прошла за 1990-е годы два этапа. Первый пришелся на начало десятилетия. Социальная политика этого времени была связана главным образом с последствиями экономических преобразований. Реагируя на них и на изменение принципов финансирования социальной



сферы, политика выстраивала и свои институты. Сами же социальные реформы по существу не двигались с места.

Можно по-разному смотреть на социальные процессы того периода. Существовал ли тогда коридор возможностей? Видимо, да. В социальной политике можно было выбрать иную траекторию. Однако история сослагательного наклонения не знает. Ясно одно: первые российские правительства действовали без оглядки на социальную сферу. В политическом отношении она не была опасна, что и позволило провести ряд экономических реформ. Более того, со стороны такой подход мог

Главная черта нынешней социальной пирамиды – хроническое воспроизводство бедности.

даже показаться оправданным. Драматическое падение уровня жизни, которое переживало в этот период большинство россиян, углубление социальной и доходной дифференциации, появление открытой и скрытой безработицы, разрушение прежних социальных схем при отсутствии новых и пр. давали все основания для пророчеств о грядущем социальном взрыве. Однако они не оправдались. Население проявило редкостную социальную выдержку, и в этом смысле нужно отдать должное интуиции власти. Однако за внешним политическим благополучием крылась драматическая реальность: в новых социально-экономических координатах все экономические субъекты, в том числе население, нашли себе собственную «нишу» и выработали адаптационные схемы поведения, которые не поддаются контролю.

В 1996—1997 годах начался второй этап формирования социальной политики. От деклараций о приоритете социальных проблем власть перешла к действиям. Чем был вызван этот поворот? Видимо, прагматизмом. К середине 1990-х годов созрело понимание того, что с финансово-бюджетной точки зрения поддержание социальной сферы в сложившемся виде оказывается дорогим и неэффективным. Выяснилось, что драматические демографические тенденции, неблагополучие в социальной сфере (особенно в том, что касается доходов населения), отсутствие эффективных социальных институтов и т. д. тормозят дальнейший экономический рост.

В середине десятилетия можно было говорить лишь о единственном крупном экономическом достижении – финансовой стабилизации. К 1995—1996 годам удалось преодолеть гиперинфляцию, но финансовая стабильность служила лишь предпосылкой экономического роста, не гарантируя его. Стало ясно, что многие новые источники роста кроются именно в социальной сфере, в таких крупнейших институциональных преобразованиях, как новое трудовое законодательство, пенсионная реформа, развитие медицинского страхования, реформа образования и др.

Социальная политика любого государства должна опираться на более или менее точное представление о социальной структуре общества. Только в таком случае можно правильно оценить итоги усилий в этой области и их перспективы. Как же выглядит российская социальная пирамида через 13 лет после начала институциональных и экономических реформ, изменивших всю архитектуру российской экономики и российского общества? Каковы их результаты? Какие уроки следует извлечь из проведенных преобразований? Каковы их перспективы?

#### Эскиз российской социальной пирамиды

Что российское общество неоднородно – не новость. Первый этап экономических реформ вызвал очевидную и резкую дифференциацию доходов населения, а также социального статуса граждан. Главная черта нынешней российской социальной пирамиды – формирование и хроническое воспроизводство масштабной зоны бедности. Оценки ее размеров до сих пор вызывают бурные споры и колеблются от 7 до 50 проц. населения. Другой полюс пирамиды – лица со сверхвысокими доходами, численность которых не превышает 2 проц. граждан. Неуловимым объектом в хитросплетениях российской экономики казались до последнего времени и средние классы. Российские исследователи оценивали их масштаб очень по-разному: от 15 до 70 проц. жителей страны.

Недавние работы, в том числе масштабное социологическое исследование, проведенное Московским Центром Карнеги в 2000 году (обследовано 5 тыс. домохозяйств в 12 регионах Российской Федерации), позволили несколько прояснить вопрос.

Исследование показало, что по социально-профессиональной позиции к среднему классу можно отнести 21,9 проц. домохозяйств, по материальному положению – 21,2 проц., а по самоидентификационным оценкам – 39,5 процента.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



На пересечении этих признаков находится около 7 проц. российских домохозяйств. Эти семьи обладают всеми базовыми характеристиками среднего класса и могут быть отнесены к «ядру средних классов».

Однако группа домохозяйств с двумя характеристиками среднего класса настолько к нему близка, что ее тоже следует принять во внимание – если мы хотим не просто оценить сегодняшние масштабы среднего класса, но и понять, при каких условиях в него могут влиться новые социальные слои и какая часть общества имеет наибольший шанс поднять свой статус. Двумя (любыми) признаками среднего класса обладает 12 проц. российских семей, так что к обобщенному среднему классу можно отнести примерно 20 проц. общего числа семей. Много это или мало, зависит от угла зрения. В любом случае полученные результаты опровергают тезис об отсутствии в России средних классов – как, впрочем, и противоположное утверждение, будто к среднему классу относится подавляющее большинство россиян.

В развитых рыночных экономиках средний класс насчитывает около 60—70 проц. населения. Это значительно больше, чем в нашей стране, но, на мой взгляд, и 20 проц. – достаточно весомая величина, чтобы можно было не замечать существования средних классов в современной России.

Однако тот факт, что только немногим более половины домохозяйств свойственны базовые характеристики среднего класса, не дает оснований и для излишнего оптимизма. По-видимому, в обозримой перспективе отечественный средний класс может увеличиться самое большее до 50 проц. жителей России, да и то при условии успешного социально-экономического ее развития. Именно социальные группы, которые лишь частично можно отнести сегодня к средним классам, не утратили шансов на перемещение в ядро средних классов и превращение в полноценный, стабильный и уверенный средний класс.

Итак, российские средние классы хотя и невелики по размеру, все же существуют. Проблема, однако, не исчерпывается констатацией этого факта. Гораздо важнее выяснить, каково социальное окружение этих классов? Какие социальные слои (классы, группы) имеют шансы приблизиться или войти в их состав? И кто, наоборот, останется аутсайдером? Такие слои необходимо выделить и для того, чтобы ответить на вопрос: чем средние классы принципиально отличаются от остальных?

К низшим слоям относится чуть больше 10 проц. российских домохозяйств. С точки зрения их материального положения они находятся за



чертой бедности. Взрослые члены этих семей не получили высшего образования и потому недостаточно конкурентоспособны на рынке труда или же обречены довольствоваться низкооплачиваемыми и непрестижными рабочими местами. К тому же они осознают свою принадлежность к общественным низам.

Что же касается прочих слоев, то здесь диагноз не очевиден. Ясно лишь, что между средними классами и низшими слоями находится промежуточная группа, которую можно описать формулой «уже не низшие, но еще и не средние». К ним-то и относится подавляющее большинство российских домохозяйств: примерно 70 проц. их общего числа. Эта часть населения располагает некоторыми социальными и экономическими ресурсами и, следовательно, шансами на перемещение в ядро среднего класса. Но произойдет оно или нет? От ответа на этот вопрос зависит судьба данной социальной группы. И именно ее судьбу можно считать интегральным критерием успешности социально-экономического развития России в ближайшее десятилетие.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Подавляющее  
большинство российских  
домохозяйств «уже  
не низшие, но еще  
и не средние» классы.

#### Политические альтернативы

Гарантирует ли экономический рост расширение среднего класса, сокращение зоны бедности и восходящую социальную мобильность? Обычно утвердительный ответ на этот вопрос считают само собой разумеющимся: ведь населению обещали, что это будет естественной наградой за долготерпение. Более того, социальные итоги последних четырех лет, казалось бы, дают основания для оптимизма. На фоне относительно высоких темпов экономического роста (9 проц. прироста ВВП в 2000 году, 5 проц. в 2001-м, 4,3 проц. в 2002-м и 6,7 проц. в 2003 годах) реальные доходы населения росли еще быстрее (13 проц. в 2000 году, 10 проц. в 2001-м, 9 проц. в 2002-м и 14,5 проц. в 2003 году).

Однако этот положительный тренд не должен вводить в заблуждение. Во-первых, речь идет в лучшем случае о восстановлении докризисного уровня (то есть до дефолта 1998 года). Во-вторых, по своим доходам на-



селение России крайне неоднородно, и если рассмотреть динамику доходов и социальные перспективы отдельных страт (низших, средних и высших), картина получится иной.

Материальное и социальное положение первой группы (низшего слоя) во многом зависит от усилий правительства и социальных программ. Большинство этих людей относится к традиционно бедным категориям (пенсионеры, безработные, многодетные семьи, инвалиды и др.), материальное положение которых определяется главным образом возможностями государственных финансов и системы социальной защиты. Однако в России существует еще и новая категория бедных – «работающие бедные», которые заняты главным образом в бюджетных секторах экономики, а также в депрессивных отраслях и регионах, где заработная плата с трудом покрывает даже жизненно важные потребности семей. Рост доходов данной социальной группы, наблюдаемый в последние годы, – плод прямого государственного регулирования, различного рода индексаций, компенсаций и социальных программ.

Основная часть средних классов включена в относительно эффективные экономические сектора. В основном это люди, работающие во вторичном экономическом секторе – в организациях и компаниях, которые проводят внешнеэкономические операции, занимаются общей коммер-

Проблема роста доходов – это в первую очередь вопрос структурных и институциональных реформ.

ческой деятельностью, обеспечивающей функционирование рынка, трудятся в банковской сфере, в области финансов, кредита и страхования. В реальном экономическом секторе по уровню заработной платы лидируют отрасли топливно-энергетического комплекса (главным образом нефтедобывающая и газовая промышленность), цветная металлургия, строительство и транспорт. Именно эти сектора ощутили последствия экономического роста и отреагировали на них повышением доходов и оплаты труда своих работников. Другими словами, экономическое оживление – явление для России не общее, а локальное, и фокусируется оно в отдельно взятых секторах, отраслях и регионах.



А как обстоит дело с оставшимися социальными группами, к которым, напомним, относится ни много ни мало почти 70 проц. населения? Именно эта группа оказывается за кадром экономической и социальной политики. Импульсы, исходящие и от положительной экономической динамики, и от попыток правительства поднять уровень жизни населения, до них либо вообще не доходят, либо доходят в усеченном виде.

Следовательно, каждая политическая парадигма касается только «своего» полюса: прямое регулирование доходов дает некоторый результат в зоне бедности, а экономический рост укрепляет материальное положение наиболее обеспеченных доходных групп. Группа «ниже среднего» оказывается наиболее уязвимым звеном и превращается в проблемную зону. Представители этой страты не участвуют в экономическом росте и не ощущают его результатов, а лишь наблюдают за ним. Это означает, что для абсолютного большинства граждан экономический рост – не панацея. Возможности прямого регулирования доходов в действующей парадигме не безграничны, и ее сохранение означает в лучшем случае стабилизацию доходов, но не существенное улучшение материального положения основной массы населения.

Проблема роста доходов заключена не только в регулировании оплаты труда и социальной поддержке населения, как это по инерции часто считают сегодня. В первую очередь это вопрос структурных и институциональных реформ.

«Работающим бедным», абсолютное большинство которых занято в бюджетном секторе экономики и входит в состав слоя «ниже среднего», нельзя помочь путем скромной индексации их заработной платы. В лучшем случае такое регулирование позволит этой социальной группе не «свалиться» окончательно в откровенную бедность, но достойного же существования людям оно не обеспечит. Кардинально решить проблему можно только реформировав бюджетный сектор.

Россия по-прежнему игнорирует такой огромный экономический ресурс, как развитие малого бизнеса. Он продолжает играть в экономике страны прискорбно незначительную роль, несмотря на неоднократные заверения в намерении стимулировать его рост. Среди основных причин этого – сохранение множества административных барьеров, высокие транзакционные издержки, связанные с регистрацией юридических лиц, лицензированием деятельности, обязательной сертификацией товаров и услуг и т. д., а также политические риски. Между тем развитие малого бизнеса влечет за собой не только оживление ряда экономических секторов и усиление рыночной конкуренции. Этот процесс ведет к

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



созданию несоизмеримо большего числа новых рабочих мест, нежели беспомощные попытки искусственно конструировать их на действующих предприятиях или столь же непродуктивные действия по сохранению уже существующих, но неэффективных рабочих мест. Доходы занятых в малом бизнесе не зависят от нефтедолларов, и его поощрение позволяет по-настоящему усилить экономическую активность и поднять материальное благосостояние населения.

К числу крупнейших институциональных и социальных реформ относится и проблема образования. До сих пор живет миф об относительно высоком образовательном уровне российского населения и о высоком качестве рабочей силы. Действительно, если ориентироваться на «численность учащихся высших и средних специальных учреждений в процентах от лиц соответствующего возраста», то довольно многочисленные группы населения обладают значительным образовательным ресурсом. По этому привычному нам показателю Россия входит в первую десятку стран мира, а по числу научных работников на миллион жителей – даже в первую тройку, уступая только Японии и США (последней – совсем незначительно). Что же касается «инновационных» показателей, гораздо более адекватных современным экономическим и информационным требованиям (например, оснащенность компьютерами или доступ к Интернету), Россия отстает на порядки (!) не только от мировых лидеров, но и от таких слаборазвитых в экономическом отношении стран, как Аргентина, Греция и Малайзия. Доступ к качественному высшему образованию определит будущее развитие рынка труда, динамику доходов, качество и уровень жизни, а значит, и перспективы экономического роста.

Без такого рода реформ социальная пирамида, в которой абсолютное большинство населения не имеет реальных экономических инструментов и надежных социальных гарантий, сохранится на долгие годы. И именно эти вызовы будут стоять перед российской социальной политикой в будущем десятилетии.



# Миграционные вызовы ближайшего десятилетия

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



## Галина Витковская

Координатор Московской исследовательской программы Международной организации по миграции (МОМ).

Бывший член научного совета Московского Центра Карнеги.

За последнее десятилетие миграция все явственнее становилась в России (как, впрочем, и по всему миру) вопросом политики и безопасности. Проблема миграции официально отнесена сейчас к числу государственных приоритетов<sup>1</sup>, а в поиск решений помимо ответственных за эту сферу государственных учреждений вовлечен широкий круг российских политиков и экспертов<sup>2</sup>. Эта обеспокоенность вызвана не только масштабами миграции (по российским меркам они пока не так уж и велики) и вызовами, сопровождающими ее во всем мире. Дело также в последствиях миграционной политики, которую до сих пор проводили российские власти. Затрудняя натурализацию и трудоустройство мигрантов, выталкивая их в сферу неправовых отношений и создавая условия для роста коррупции, эта политика усугубляла возникающие трудности.

Ее побудительным мотивом и одновременно элементом является неоправданное нагнетание алармистских настроений – отчасти через средства массовой информации. При этом дают о себе знать пережитки ментальности времен существования «железного занавеса» и распределительной системы. Защитники ведомственных и региональных интересов используют жупел массовой нелегальной миграции в качестве средства для «шантажа» федерального правительства и законодательной власти при дележе бюджетных средств и разграничении полномочий. Часть политиков конструирует из мигрантов очередной образ врага, на которого можно переложить ответственность за болезненные социальные и экономические проблемы. В публичный оборот постоянно вводят пугаю-



шие цифры, которые не подтверждены никакими расчетами и расходятся с результатами многочисленных исследований. Утверждают, например, будто трудовые мигранты вывозят из России ежегодно около 15 млрд долларов, а в пересчете на одного мигранта – примерно 4300 долларов в год, или 360 в месяц. Между тем проведенный в 2002 году Московской исследовательской программой Международной организации по миграции (МОМ) опрос незаконных трудовых мигрантов<sup>3</sup> показал, что в Москве, где их заработки выше всего, они составляют в среднем 240 долларов в месяц, или около 2900 в год. Существенную часть этой суммы мигранты расходуют в России – на оплату проживания, на питание, транспорт, лечение и, среди прочего, на штрафы и взятки. В

Иммиграция будет расти и впредь, какие бы квоты ни вводило российское правительство.

других регионах месячный заработок приезжих не достигает и 200 долларов. При этом около трех четвертей трудовых мигрантов получают зарплату «черным налом», отчего вычленивать средства, переводимые ими за границу, из всех попадающих туда же неучтенных доходов российских граждан просто невозможно.

Однако эти искаженные данные вызывают в обществе болезненный резонанс, антимигрантские настроения и социальная напряженность растут, на политическую арену выходят радикальные националистические силы. На фоне неизбежного увеличения миграции эта коллизия, по-видимому, сохранится в России на ближайшее десятилетие.

#### Объективные предпосылки роста иммиграции

За последнее десятилетие Россия стала страной одновременно и отдающей, и принимающей мигрантов, причем принимает она гораздо больше, чем отдает. Иммиграция будет расти и впредь, какие бы квоты ни вводило российское правительство и какие бы законодательные или бюрократические барьеры оно ни возводило. Это объясняется как мировым демографическим и экономическим дисбалансом, так и нуждами самой России.

В стране происходит естественная убыль населения, особенно в трудоспособных возрастах, и уже со второй половины 1990-х годов миграционный приток перестал ее компенсировать. Если в начале 2001 года постоянное население России насчитывало 145,2 млн человек, то год спустя – уже 144,0 миллиона<sup>4</sup>. Это сокращение произошло при небольшом, но все же положительном миграционном приросте – 72,3 и 77,9 тыс. человек в 2001 и 2002 годах соответственно<sup>5</sup>. По демографическим прогнозам в 2006—2007 годах ежегодная убыль населения в трудоспособных возрастах составит 1 млн человек, а с 2015-го – 1,5 миллиона.

Между тем начавшееся оживление российской экономики уже натолкнулось на растущий дефицит рабочей силы. Как не раз показывала одна из ведущих российских экспертов в области миграции Жанна Зайончковская<sup>6</sup>, труд становится в России самым дефицитным ресурсом. По данным экономической статистики, в 2000 году недостаток рабочих рук испытывало 6 проц. российских предприятий, а в 2001-м – уже 27 процентов. Заявленная потребность в работниках составляла в конце 1998 года примерно 328 тыс. человек, в 1999 – 590 тыс., в 2000 – 751 тыс., а в 2001-м – уже 887 тысяч<sup>7</sup>. На одну заявленную вакансию в 1996 году приходилось 10,8 безработных, в 1998 – 6,6, а в 2001-м – всего 1,5<sup>8</sup>. Показательно, что до 1999 года значение этого показателя было ниже 1,0 только в столице; в 2001-м этот рубеж перешагнуло 14 регионов, а в Москве и Тюменской области на одну вакансию приходилось уже 0,4 безработных. Стремительная динамика!

Перспектива обезлюдения ряда территорий, естественно, тревожит связанных с ними политиков и чиновников, ибо паралич локальных экономик означал бы для них конец властвования.

Таким образом, из-за нарастания демографического и трудового дефицита потребность России в притоке мигрантов будет в ближайшее десятилетие усиливаться.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Начавшееся оживление  
российской экономики  
уже натолкнулось на  
растущий дефицит  
рабочей силы.



### Реакция принимающего общества

Миграционная ситуация в России прошла два этапа. С начала 1990-х годов в страну вынуждены были репатриироваться русские из новых независимых государств. Однако прием, оказанный им государственными органами<sup>9</sup> и населением<sup>10</sup>, оказался таким, что в итоге страна упустила благопри-

В миграционном притоке в Россию все больше трудовых мигрантов и все меньше русских.

ятный шанс в течение какого-то времени восполнять демографический и трудовой дефицит за счет этнически и культурно родственных мигрантов с относительно высоким уровнем образования и квалификации.

С конца 1990-х характер миграции в Россию изменился: она постепенно теряет вынужденный характер. Численность вынужденных мигрантов, зарегистрированных с начала действия законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», к 2003 году (506 тыс. человек) уменьшилась по сравнению с 1997 г., когда был достигнут максимум (1147 тыс.), более чем вдвое. С каждым годом сокращается число мигрантов, получивших статус вынужденного переселенца (в 1999 году – 79 тыс., в 2000-м – 59 тыс., в 2001-м – 42 тыс., в 2002-м – 21 тыс.) или беженца (381, 277, 134 и 51 человек соответственно). Миграционный приток в Россию во все большей степени состоит теперь из трудовых мигрантов.

Изменился и его этнический состав: в нем все меньше русских и больше представителей этнических групп, которые статистика определяет как «преимущественно проживающие за пределами России». Среди прибывших в Россию из СНГ и Балтии в 1992 году было 66 проц. русских, в 1993-м – 65, в 2000-м – 54, в 2002-м – 55 процентов. Эти цифры касаются только официально зарегистрированных мигрантов, среди нелегалов доля русских намного ниже. По данным обследования, проведенного Московской исследовательской программой МОМ в 2002 году среди незаконных мигрантов, в Ставропольском крае, например, русских было около 23 проц., а в Москве – 16 процентов. Это значительно меньше доли азербайджанцев, армян и грузин (в Ставропольском крае – более 45 проц., а в Москве – 23 процента).

К сожалению, и на этом, втором этапе развития миграционной ситуации российские власти не смогли разработать адекватную политику. Об этом свидетельствуют два феномена. Первый из них – это размах незаконной миграции, во много раз превосходящей легальный миграционный прирост населения.

В последние годы российская государственная статистика зафиксировала заметное сокращение (по сравнению с серединой 1990-х) как официально зарегистрированного притока переселенцев из стран СНГ и Балтии, так и общего прироста населения России за счет миграции из этих стран. Максимум нетто-миграции относится к 1994 году (914,6 тыс. человек), в 2000-м Россия приняла 266,9 тыс. человек, а в 2001 и 2002 годах – 123,7 и 124,3 тыс. соответственно. Однако эти цифры говорят не только и не столько о сокращении иммиграции, сколько об уменьшении ее легальной составляющей.

Оценки числа незаконных мигрантов в России колеблются между 1,5 и 10 млн человек. Цифра, которой оперируют официальные инстанции (5 млн), на мой взгляд, наиболее правдоподобна. По данным исследования, проведенного MOM в 2002 году, 28 проц. незаконных мигрантов намерены получить российское гражданство и остаться в стране навсегда. В Москве, где сосредоточено почти 25 проц. незаконных мигрантов, эта доля выше – 40 процентов. Из этого следует, что масштаб переселения на постоянное жительство в Россию следует оценивать примерно в 1,5 млн человек (из них 76 проц., или примерно 1,2 млн, переехали за последние три года), что более чем вдвое превышает официально зарегистрированный миграционный прирост населения за то же время. Примерно 7 проц., то есть 350 тыс. незаконных мигрантов, используют территорию России для транзита в другие страны. Остальные 65 проц. (более 3 млн) – это, по итогам нашего исследования, временные трудовые мигранты. Между тем официально разрешено работать только 200—300 тыс. иностранных граждан (в 2000 году – 213,3 тыс. человек, в 2001-м – 283,7 тысяч). На том же уровне (чуть более 200 тыс.) установлена и квота на привлечение иностранной рабочей силы.

Второй феномен, свидетельствующий о несостоятельности отечественной миграционной политики, – это рост антимигрантских настроений, ксенофобии и экстремизма. Они дают о себе знать как в действиях властных структур (особенно в отдельных регионах), так и в быту. Заметно ужесточилась иммиграционная политика, при регулировании миграции возобладали силовые методы и резко выросла роль силовых структур; в отдельных регионах отмечены даже попытки депортации отдельных этнических групп. У населения укрепляются отрицательные стереотипы,

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



связанные с образом мигранта. Имеют место даже насильственные действия, нападения на мигрантов нередко со смертельным исходом, растет популярность радикальных националистических партий и движений.

Заметный рост такого рода настроений, особенно нетерпимости к кавказцам и мигрантам из стран Центральной Азии, подтверждают социологические исследования. В 1998 году по заказу и при финансовой поддержке МОМ я провела опрос населения в пяти российских областях об отношении к вынужденным мигрантам. При этом 28 проц. респондентов выразили отрицательное отношение к представителям кавказских народов (17 проц. ответили, что относятся «скорее негативно, чем терпимо», а 11 проц. – «крайне негативно») и 9 проц. – к представителям других неславянских народов (в том числе «крайне негативно» – 4 процента). Славяне в негативном контексте не упоминались вообще. Те же вопросы Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ включил в 2002 году в анкету при опросе населения четырех субъектов Федерации. «Скорее негативно, чем терпимо» относились тогда к кавказцам 28—37 проц. респондентов – по сравнению с 17 проц. в 1998-м. К тому же у кавказских мигрантов появились «конкуренты» – представители коренных народов Центральной Азии: их упомянули при ответе на этот вопрос 34 проц. респондентов в Оренбургской области и 6—19 проц. в других субъектах Федерации. Если в 1998 году «крайне негативно» к кавказцам относилось меньше респондентов, чем насчитывалось относившихся «скорее негативно», то в 2002-м первых оказалось значительно больше (в Нижегородской области 32 проц., а в других обследованных областях 42—44 процента).

Министр по вопросам национальной политики Владимир Зорин признал, что незаконная миграция и экстремизм тесно между собой связаны. Он также заявил, что «...с процессом такого масштаба мы никогда не сталкивались, и не секрет, что миграция стала одним из источников напряженности в обществе. Обострение экстремизма в обществе связано с неконтролируемой миграцией»<sup>11</sup>. В частности, именно незаконное положение мигрантов делает их реальными и бесприкрытыми конкурентами российскому населению на рынках труда. Добавим, однако, что существует и обратная связь, поскольку отторжение мигрантов принимающим обществом, в том числе средствами рестриктивной миграционной политики, приводит к росту незаконной миграции.

Ослабление толерантности принимающего российского населения сказалось и на результатах выборов в Государственную думу 7 декабря 2003 года, когда около 21 проц. российских избирателей отдали свои голоса партиям националистического толка, которые на предыдущих выборах получили только лишь немногим более 5 процентов.





### Сценарии ближайшего десятилетия

Поскольку установить в следующем десятилетии полный контроль над государственными границами, особенно сухопутными (и в первую очередь на российско-казахстанском участке) вряд ли удастся, иммиграция будет и впредь расти, а основным фактором воздействия на миграционную ситуацию и все вытекающие из нее последствия будет миграционная политика России.

Если она будет развиваться в соответствии с нынешней ее парадигмой, масштабы незаконной миграции могут, как минимум, удвоиться. Это будет сопровождаться ослаблением контроля над экономической и демографической ситуацией в отдельных регионах и в стране в целом, ростом коррупции, социальной и политической напряженности (между мигрантами и населением в первом случае и между работодателями и государством – во втором), ростом влияния радикальных националистических и псевдопатриотических движений.

Противовесом такому сценарию могли бы стать расширение и либерализация правового пространства для миграции, государственные программы амнистии, меры по сокращению теневых секторов экономики, программы повышения толерантности и т. д. Для этого российская миграционная политика должна найти адекватный ответ на стоящие перед ней вызовы.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

<sup>1</sup> Выступая 15 января 2004 года на совещании в ФСБ, президент Путин назвал четыре приоритета деятельности правоохранительных органов. При этом на третье место после терроризма и экономической безопасности он поставил незаконную миграцию.

<sup>2</sup> Так, полномочный представитель президента в Приволжском федеральном округе Сергей Кириенко стал инициатором крупного исследовательского проекта по миграции, а директор Института экономики переходного периода Егор Гайдар в ноябре 2003 года выступил в Центре стратегических разработок с докладом по миграционной политике России.

<sup>3</sup> Всего опрошено 3 тыс. человек.

<sup>4</sup> Численность и миграция населения Российской Федерации в 2002 году (Статистический бюллетень). М.: Госкомстат России, 2003. С. 9

<sup>5</sup> Там же. С. 15.

<sup>6</sup> См., например: Иммиграционная политика России: Этнический контекст // Открытый Форум МОМ. 2002. Вып. 5. С. 17—18.

<sup>7</sup> Регионы России: Социально-экономические показатели 2002. Статистический сборник. М.: Госкомстат России, 2002. С. 103.

<sup>8</sup> Там же. С. 105.

<sup>9</sup> См.: *Витковская Г.* Вынужденная миграция в Россию: Итоги десятилетия // Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж.А. Зайончковской. М., 1999. С. 159—195.

<sup>10</sup> *Она же.* Вынужденная миграция и мигрантофобия в России // Нетерпимость в России: Старые и новые фобии / Под ред. Г. Витковской и А. Малашенко. М.: Моск. Центр Карнеги, 1999. С. 151—192.

<sup>11</sup> Труд. 2002. 12 окт.



# Мощь, демократия и американо- российские отношения



**Эндрю Качинс**

Директор Московского  
Центра Карнеги.

Дважды за годы, прошедшие после распада Советского Союза, большие (хотя, может, и безосновательные) надежды на возможность очень тесного партнерства или даже союза между Соединенными Штатами и Российской Федерацией обрачивались разочарованием. Вспыхнувший было между двумя странами в 1991—1992 годах краткий роман вскоре затух из-за экономического коллапса в России, нестабильности ельцинского правления и огромного разрыва между силами и возможностями сторон. После трагических событий 11 сентября 2001 года начался второй медовый месяц, но и он быстро подошел к концу. Если нынешние тенденции сохранятся, то существует риск дальнейшего расхождения позиций. В таком случае в ближайшие годы американо-российские отношения ухудшатся. Большую устойчивость им способно придать продолжение сотрудничества в отдельных областях, очерченных в данной статье.

### История в образах лидеров

Прежде чем изложить свои соображения о будущем американо-российских отношений, для подкрепления моих аргументов позволю себе совершить краткий экскурс в историю.

Передо мной встают картины встреч между лидерами наших стран. Первая из них становится апогеем советско-американского сотрудничества: во Второй мировой войне Рузвельт и Сталин (вместе с Черчиллем) сотрудничают во имя победы над странами Оси.

Затем следуют картины времен «холодной войны». 1959 год. Тогдашний вице-президент Никсон спорит с Хрущевым на образцово-показательной кухне в Москве о том, какая система лучше – капиталистическая или социалистическая. Следующий кадр: открытое столкновение между Хрущевым и Кеннеди во время кубинского ракетного кризиса. Президент Никсон и Брежнев начинают в 1970-е годы эпоху разрядки, чтобы ограничить гонку ядерных вооружений, уже выходявшую из-под контроля, и подписать Договоры ОСВ-1 и по ПРО. Далее перед моим мысленным взором предстают Брежнев и Картер, сжимающие друг друга в медвежьих объятиях при подписании Договора ОСВ-2. Это происходит как раз накануне того, как вслед за вторжением советских войск в Афганистан хрупкий корабль разрядки окончательно сел на мель. Затем мы переносимся во вторую половину 1980-х годов. Молодой советский реформатор Михаил Горбачев обнимает ветерана «холодной войны» Рональда Рейгана в знак нового и более тесного сближения двух стран, положившего конец этой самой «холодной войне». Всплывает в памяти и саммит в Рейкьявике, где Рейган и Горбачев – к удивлению их советников – чуть не договорились о полном ядерном разоружении.

После распада Советского Союза мы почти десять лет следили за «Шоу Билла и Бориса», в котором американский президент-идеалист не раз оказывал личную поддержку главе российского государства, попавшему под огонь критики. И, наконец, сегодня мы наблюдаем сильное взаимное притяжение между Джорджем Бушем и Владимиром Путиным, представляющими собой весьма странную пару. Потомка американских аристократов и бывшего офицера советской разведки особенно сблизил события 11 сентября 2001 года. Под их руководством Соединенные Штаты и Российская Федерация достигли самого высокого за все послевоенное время уровня сотрудничества, который позволил осенью 2001-го разгромить афганских талибов.

По крайней мере с американской точки зрения, никакие другие двусторонние связи не зависят в такой степени от контактов между государст-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



венными лидерами, как отношения между США и Советским Союзом (Россией). Это объясняется не только конфронтационным характером, который они приняли во время «холодной войны», но и более глубинными причинами, особенно тем, что коренные проблемы безопасности способны кардинальным образом решить только высшие руководители государства. Сначала жизненно важной общей целью был разгром фашизма в Европе во Второй мировой войне. Позднее столь же насущной задачей стала необходимость взять под контроль гонку ядерных вооружений. Затем, уже в постсоветский период, политику США определяло прежде всего стремление обезопасить российское оружие и расщепляющиеся материалы, а также добиться безъядерного статуса Казах-

Будущее американско-  
российских отношений не  
апокалиптично и не дает  
повода для истерики.

стана, Украины и Белоруссии. Содействие превращению России в демократическую страну с рыночной экономикой, прочно вписанную в западные политические, экономические структуры и систему безопасности, не было для США столь же актуальной задачей. Однако политика в этих вопросах тоже была встроена в рамки поддержания мира.

У отношений, которые зависят прежде всего от личных контактов между высшими руководителями и от стремления гарантировать международную безопасность, есть и обратная сторона. Это слабость экономических и общественных связей, полное отсутствие общих ценностей (во времена «холодной войны») или двойственное к ним отношение (в наши дни). И то, и другое лишает межгосударственные отношения широкой и прочной основы, подвергая их риску сильных колебаний.

#### Либерализм и реализм

Американско-российские отношения находятся сейчас, бесспорно, на гораздо более высоком уровне, чем в советское время. Их не затронули даже многочисленные конфликты постсоветского этапа (события в Боснии и Косово, разногласия из-за Договора по ПРО и расширения НАТО и, наконец, недавние противоречия в связи с операцией в Ираке). Поч-

ти во всех случаях Россия уступала американским политическим устремлениям. Сколько раз в связи с тем или иным «кризисом» нам уже прозорчили начало новой «холодной войны»? Однако отношения из-за них не были разорваны, и важно понять, почему.

Есть два основных объяснения. Первое: силы США и России настолько несоизмеримы, что, не найдя политически приемлемого выхода, Москва, пусть неохотно, но приняла американскую линию поведения. Попытки создать противовес Соединенным Штатам с помощью Китая и Индии по ряду причин оказались нереалистичными и не особенно привлекательными. Противодействие американским интересам в союзе с государствами-изгоями, с точки зрения нужд внутриэкономического развития России, еще менее приемлемо и чревато катастрофическими последствиями.

Второе объяснение подчеркивает тот факт, что Россия переходит к рыночной демократии или даже уже превращается в нее, а значит, во многом разделяет ценности и интересы Соединенных Штатов и Запада в целом. Однако чем бы ни объясняли характер российской внешней политики при Ельцине и Путине (глобализация, приверженность общим демократическим ценностям, экономическая взаимозависимость, желание пользоваться влиянием в главных многосторонних международных организациях), это все разнообразные варианты мирной либеральной аргументации. Оба объяснения вполне разумны, не противоречат друг другу, у обоих есть свои сторонники.

Будущее американо-российских отношений не апокалиптично и не дает повода для истерики. Но беспокоит то обстоятельство, что оба объяснения их прочности, хотя и с разной скоростью, постепенно теряют свою убедительность. Коренным образом сложившееся соотношение американских и российских сил, вероятнее всего, не изменится ни через год, ни через пять, ни даже в ближайшее десятилетие. Однако Россия вышла из свободного падения, которое переживала в 1990-е годы. Ее экономика устойчиво растет шестой год подряд. Об источниках этого роста (высокие цены на нефть, девальвация рубля или проведенные реформы) можно спорить, как можно указывать на множество нерешенных социальных, медицинских и демографических проблем, стоящих перед Россией, но убеждение, что страна переживает подъем, крепнет.

Об этом же свидетельствует и все более напористая внешняя политика Москвы по отношению к расположенным на ее периферии слабым государствам, в прошлом советским республикам. Россия использует главным образом экономические рычаги воздействия, особенно энергетическую зависимость ее соседей и свое господствующее положение

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



на транспортных магистралях. Сохраняющееся присутствие российских вооруженных сил и военные базы России снова стали осенью 2003 года поводом для острых политических конфликтов с Грузией и Молдавией, вызвав резкую критику и со стороны государственного секретаря США Колина Пауэрса во время встречи ОБСЕ в Маастрихте (декабрь 2003 года). Осенью того же года Москва прозондировала позицию Украины в вопросе о Тузле и попыталась оказать давление на Грузию и Молдавию в расчете на пересмотр договоренностей о закрытии баз, достигнутых во время Стамбульской встречи ОБСЕ 1999 года. Перед американскими политиками встал вопрос о смысле этих действий. Что это – неприкрытое изменение российской стратегии по отношению к ближайшим соседям или всего лишь попытки подыграть националистически настроенной части российского общества в ходе предвыборной кампании?

Обеспокоенность вызывают также отступления от демократических ценностей и практики, не раз повторявшиеся за время пребывания г-на Путина на посту президента. Выборы в Думу (декабрь 2003 года), не говоря уже о выборах в Чечне (октябрь 2003-го) показали, как далеко еще России до прочной демократии. Не хочу этим сказать, будто Россия 1990-х годов была чем-то вроде демократической утопии. Отнюдь нет. Становление демократии в России идет не так, как во многих других странах. Оптимисту, считающему, что стакан наполовину полон, Россия кажется почти демократическим государством. Однако пессимист, полагающий, что тот же стакан наполовину пуст, увидит в ней полуавторитарное государство. Однако, может быть, достичь согласия по вопросу о терминах менее важно, чем выявить динамику развития. Сегодня для России характерно стремление сосредоточить все рычаги власти в руках президента, его администрации и бюрократии. Система все заметнее утрачивает эффективные сдержки и противовесы. Цель г-на Путина – построение сильного государства – сама по себе верна, ибо подлинная демократия немыслима без прочных государственных институтов. Однако в российской истории идея сильного государства слишком часто материализовалась в форме авторитарного или тоталитарного государства, а сильное государство редко сочеталось с сильным гражданским обществом.

Усиление России сопровождается все более агрессивным (кто-то может назвать его даже империалистическим) поведением по отношению к соседним странам. В сочетании с ослаблением демократии это может спровоцировать обострение американо-российских отношений. В ближайшем будущем такого рода тенденции вряд ли помешают совместным действиям, препятствующим распространению оружия массового уничтожения, и борьбе против терроризма. Не пострадают и двусторонние

связи в области энергетики – если будут отвечать общим интересам двух стран. Однако если в среднесрочной и долгосрочной перспективе отмеченные тенденции не изменят своего направления, партнерство ослабнет, а с ним исчезнет и возможность создать более широкий и прочный союз между Россией, Соединенными Штатами и Западом в целом.

#### Усиление программы американо-российского партнерства

Начну с того, что ни США, ни какое-либо другое иностранное государство или международная организация не могут повлиять на Россию и добиться от нее прогресса демократических процессов. Однако политикам, ученым, журналистам и др. следует, как минимум, оценить ситуацию и четко высказать свое мнение о возможных последствиях нынешнего развития. В этом смысле обнадеживает взвешенная критика, прозвучавшая из уст государственного секретаря США Колина Пауэлла во время его визита в Москву в январе 2004 года. Эта критика вносила в двусторонние отношения необходимые коррективы и резко контрастировала с ни к чему не обязывающей «восторженной болтовней» президента Буша, за несколько месяцев до того принимавшего Владимира Путина в Кэмп-Дэвиде.

На мой взгляд, не имеет смысла и обсуждать, можно и следует ли устанавливать в обозримом будущем союзнические отношения. Я уже отмечал разделяющие нас серьезные ценностные различия. Но, к счастью, мы не стоим сейчас перед столь серьезной и масштабной угрозой нашей безопасности, как, например, во время Второй мировой войны. И в России, и в США многих беспокоит стремительный подъем Китая. Однако даже если пекинское руководство выберет путь, ведущий к конфронтации, ему понадобятся десятилетия, чтобы создать смертельно опасную для наших стран военную мощь и тем самым оправдать заключение между ними союза. К тому же США, разумеется, избегают шагов, которые спровоцировали бы Китай стать на более конфронтационные позиции. Что же касается общей для Москвы и Вашингтона угрозы со стороны ме-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Оптимисту Россия кажется почти демократическим государством. Пессимист же увидит в ней полуавторитарную страну.



ждународного терроризма, то и она выглядит слишком расплывчато, чтобы подтолкнуть к созданию военного союза. Целесообразнее расширять обмен разведывательными данными, координировать деятельность правоохранительных органов и принимать другие меры, направленные на более эффективную борьбу против терроризма.

Если международные отношения серьезно не изменятся, нужда в военном союзе может в обозримом будущем и не возникнуть. Поэтому Соединенные Штаты и Российская Федерация могут и должны существенно расширить сотрудничество в сфере безопасности по ряду направлений. Область, где постепенно нарастает конфронтации между Москвой

## Формирование сильных государств на постсоветском пространстве в интересах обеих сторон.

и Вашингтоном, – это постсоветское пространство. Военное присутствие США в Центральной Азии и на Кавказе остается довольно скромным, однако американские и российские вооруженные силы размещаются теперь в непосредственной близости друг от друга. Обе стороны заявляют, что стремятся обеспечить стабильность в этом регионе, но говорить о сколько-нибудь серьезном сотрудничестве пока не приходится: его результаты можно по-прежнему считать нулевыми. Если мы всерьез намерены развивать традицию сотрудничества и партнерства в сфере безопасности, то для этого лучше всего подходят именно Кавказ и Средняя Азия. Следует вместе готовить вооруженные силы стран региона и проводить совместные учения. При этом нужно понимать, что в формировании здесь сильных государств заинтересованы обе стороны. На высшем уровне руководить процессом следует Москве и Вашингтону, что поможет преодолеть военно-бюрократическую инерцию и освободиться от устоявшихся привычек времен «холодной войны».

Со времени ее окончания нераспространение оружия массового уничтожения относилось к числу первоочередных интересов США в области безопасности. В прошлом году во время шестисторонних переговоров по Северной Корее и в момент, когда несколько изменилась российская позиция по отношению к Ирану, мы уже наблюдали прогресс в амери-



кано-российском сотрудничестве. Администрация Буша всерьез пытается убедить русских присоединиться к «Инициативе нераспространения и безопасности»; она предполагает дальнейший обмен разведывательными данными, связанными с соблюдением запрета на передачу материалов и технологий, которые используются при производстве оружия массового уничтожения. В долгосрочной перспективе еще важнее выработать общие подходы, позволяющие усовершенствовать режим нераспространения ядерного оружия. Как показали вскрытые недавно в Иране и Ливии факты, этот режим неудовлетворителен с точки зрения решения нынешних и будущих проблем. России, США и другим странам «ядерной пятерки» надо будет пересмотреть роль, которую ядерное оружие играет в их собственных ядерных стратегиях. Это позволит достичь существенного прогресса в реальном сокращении размеров накопленных арсеналов.

По-прежнему недоразвита экономическая составляющая американо-российских отношений. Ни сейчас, ни в будущем Соединенные Штаты не станут, конечно, в этой сфере более важным партнером России, чем Европа. Тем не менее кратко остановлюсь на двух аспектах этой проблемы. О потенциале энергетического сотрудничества было уже много сказано. В сентябре 2003 года на Энергетическом саммите в Санкт-Петербурге с большим воодушевлением обсуждались вопросы о расширении экспорта российской нефти в США, о более отдаленной перспективе поставок природного газа и о продаже значительной части готовившихся тогда к слиянию компаний ЮКОС и «Сибнефть» крупной американской нефтяной компании. Арест Михаила Ходорковского охладил

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

По-прежнему недоразвита экономическая составляющая американо-российских отношений.

интерес американцев к энергетическому сотрудничеству, но, полагаю, что это продлится недолго. И все же, независимо от того, состоится ли в ближайшие годы слияние каких-либо американских и российских нефтяных компаний или нет, Россия почти наверняка в ближайшие 5–10 лет построит дополнительный нефтепровод (или нефтепроводы) для увеличения поставок нефти на американский рынок. Организация поста-



вок сжиженного природного газа в США займет, как минимум, десятилетие. Помимо крупных капиталовложений в разработку новых газовых месторождений и в инфраструктуру России, которые позволили бы сильно увеличить объемы экспорта, понадобятся также огромные инвестиции в американскую инфраструктуру – для подготовки ее к приему больших объемов сжиженного газа.

Второй аспект касается возможности увеличить американские портфельные инвестиции в российскую экономику и вложения в акции. Часто спрашивают: «Почему США вкладывают в Китай, все еще остающийся коммунистическим, гораздо больше средств, чем в Россию?». Очевидно, что Китай не демократичнее России. Однако инвесторы, особенно те, что вкладывают деньги в акции, высоко ценят стабильную инвестиционную среду с постоянными правилами игры, благоприятствующими иностранным капиталовложениям. Российские же экономические условия не стабильны и не благоприятны, хотя большинство инвесторов и получает высокие прибыли. После истории с ЮКОСом Путина и его администрации придется немало потрудиться, чтобы укрепить доверие американских и других иностранных инвесторов. Американские инвесторы, пришедшие на российский рынок за последние десять лет, получили высокие доходы, но и рисковали тоже многим.

В заключение отмечу, что лучше избегать нереалистических ожиданий и не приукрашивать нынешнюю российскую действительность. Российско-американские отношения созрели для прямого диалога на межгосударственном уровне. Если российское правительство хочет расширять сотрудничество в области безопасности, а также развивать экономические связи и наращивать объемы американских инвестиций, оно может и должно ясно заявить об этом в самом начале второго срока пребывания г-на Путина на посту президента. Потенциальные американские инвесторы и экономические партнеры сами решат, как им поступить. Что же касается тех аспектов российско-американских отношений, которые связаны с безопасностью, то США должны быть готовы открыто и творчески рассмотреть конкретные возможности, отвечающие общим интересам наших стран. И снова, как уже не раз бывало, для преодоления косного мышления бюрократии обеим сторонам понадобится руководство на президентском уровне.



# Новые приоритеты в российской внешней политике: «проект СНГ»

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ



**Дмитрий Тренин**

Заместитель директора  
Московского  
Центра Карнеги.

К началу второго президентства Владимира Путина Российская Федерация стабилизировалась в новом качестве (авторитарный политический режим, опирающийся преимущественно на бюрократию; развивающийся капитализм, тесно сросшийся с правящей бюрократией; гражданское общество, еще не сформировавшееся и не осознавшее себя). На международной арене стало очевидно, что РФ остается хотя и гораздо меньшей, чем СССР, но самостоятельной величиной. Она не может и не хочет быть интегрированной в структуры расширенного Запада.

По характеру власти, экономической модели, качеству гражданского общества и самосознанию Россия кардинально отличается от стран Центральной и Восточной Европы, а также от послевоенных ФРГ и Японии, выбравших западный вектор интеграции. Даже находясь в ослабленном положении, Россия осознает себя великой державой, которая может ориентироваться исключительно на саму себя. Отказавшись от «особого русского пути» во внутреннем устройстве общества, российские лидеры продолжают настаивать на самостоятельной роли страны в мире. Понятие «интеграция» означает для них сегодня не присоединение к какой-либо части мира, а развитие связей с мировым сообществом в целом.

Российская правящая элита отвергла возможность превращения страны в младшего партнера США и второстепенного члена западного сообщества. После распада Советского Союза она укрепилась во мнении, что международные отношения представляют собой сферу Realpolitik. По представлениям этих кругов, «реальная



политика» XXI века сочетает в себе геополитику и геоэкономику – при сохраняющейся существенной роли военной силы. Идеологические же привязанности правительств и ценности общества не играют в данном случае решающей роли.

Соответственно, Владимир Путин рассматривает отношения с Западом не как идеологический или ценностный императив политики, а как внешний ресурс, который может служить экономической модернизации

Нынешнее российское  
руководство не ожидает  
от Запада помощи.  
Былые расчеты  
не оправдались.

страны. В отличие от своих советских предшественников второй российский президент делает главный упор на экономический фактор. Государственный внутри страны становится просвещенным державником в международных делах. Конечная внешнеполитическая цель путинского модернизационного проекта – повышение статуса России, прежде всего в отношениях с США и Европейским союзом.

Нынешнее российское руководство не ожидает от Запада помощи. Былые расчеты на иностранную помощь («план Маршалла для России») не оправдались. Вместо лозунга «Заграница нам поможет» в ходу теперь другой: «Никто нам не поможет, кроме нас самих». Кремль определил удвоение ВВП в качестве абсолютно приоритетной задачи. Вступление во ВТО – не самоцель. Чтобы успешно диверсифицировать экономику и преодолеть зависимость от экспорта энергоносителей, Москва готова пойти на протекционистские меры. Иностранные капиталовложения в российскую экономику по-прежнему считаются полезными и желательными, но им не придают ключевого значения. Считается, что Россия способна экономически возродиться преимущественно на российских же капиталах.

Кремль определил свою принципиальную позицию по отношению к США. Поскольку американцы уважают только сильных партнеров, России следует сохранять и совершенствовать те компоненты национальной мощи, которые делают ее сопоставимой с США, то есть ракетно-ядерный потенциал. Привязка к НАТО лишила бы Москву стратегиче-

ской самостоятельности и подчинила интересам США. Конфронтация с Америкой опасна и невыгодна для России, но и равноправный союз тоже невозможен. Остается подвижное сочетание ограниченного партнерства с локальным соперничеством.

«Вхождение в Европу» в смысле соответствия критериям членства в Европейском союзе – это для России с ее проблемами задача необозримо будущего, тем более что перспектива членства ЕС отсутствует не только из-за очевидной отсталости страны и низкого уровня жизни населения. Россия достаточно велика, чтобы, став членом Европейского союза, доминировать в нем. В таких условиях российско-европейские отношения сводятся в основном к торгово-экономическим связям и политико-правовым спорам по вопросам прав человека и основных свобод.

Пекин не может быть младшим партнером Москвы, скорее наоборот. В Кремле признают, что Китай – самостоятельная растущая величина, вполне способная к середине XXI столетия бросить вызов всемирному доминированию США. В этих условиях РФ придется соблюдать максимальную корректность в отношениях с КНР, но главной задачей азиатской политики Москвы отныне становится развитие Сибири и Дальнего Востока.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

В обозримой перспективе важнейшие интересы РФ будут ограничены странами СНГ и отчасти Балтии.

С точки зрения Кремля, наряду с обладанием ядерным потенциалом, важнейший элемент потенциальной мировой роли России – это членство в Совете Безопасности ООН и в «восьмерке». Несмотря на «временное несоответствие» РФ ее формальному статусу, в Кремле рассчитывают, что в будущем она сможет активно участвовать в глобальном управлении.

Столкнувшись с дефицитом ресурсов, официальная Москва признает, что необходимо самоограничиться и сосредоточиться на важнейших национальных интересах. По мнению российских лидеров, у России есть все основания для того, чтобы быть великой державой, но сейчас она только региональная держава. В обозримой перспективе ее важнейшие интересы будут ограничены странами СНГ и отчасти Балтии.



### Стратегия восстановления позиций России в СНГ

Есть основания полагать, что в свой второй срок в Кремле президент Путин попытается начать постепенно восстанавливать международную роль и влияние России. Главной целью этой стратегии станет реорганизация постсоветского пространства и формирование на нем своего рода центра силы во главе с РФ. Условно новую стратегию Москвы можно назвать «проектом СНГ».

Речь не идет о создании нового государственного образования по типу СССР. Предполагается, что все страны СНГ сохранят свой государственный суверенитет. Исключение может составить лишь Белоруссия: не исключено, что после ухода с политической сцены президента Александра Лукашенко она войдет в состав РФ по модели присоединения ГДР к ФРГ. Долгосрочными задачами Москвы становятся воплощение в жизнь договоренностей о создании единого экономического пространства веду-

Серьезные проблемы  
возникнут у России  
с внешними игроками –  
США, Европой, Китаем  
и Турцией.

щих стран СНГ, таможенного и валютного союза между ними, системы коллективной безопасности и, наконец, общей внешней и оборонной политики. Основным фактором в создании нового «центра силы» становится экспансия российского капитала в бывшие советские республики и усиление экономической притягательности России.

Опираясь на крепнущие экономические связи, Москва будет обязательно добиваться от стран СНГ политической лояльности: они должны будут участвовать в возглавляемой Москвой системе безопасности и исключить преобладающее влияние третьих сторон (США, ЕС, Китай, Турция).

Главным инструментом реализации «проекта СНГ» станет достижение договоренностей с правящими элитами этих стран. Это потребует длительной и кропотливой работы по формированию и продвижению в соседних странах групп влияния, ориентированных на Москву, и постепенному ослаблению и нейтрализации прозападных кругов.



### Оценка реализуемости «проекта СНГ»

Политические режимы и системы экономических отношений в странах СНГ в принципе аналогичны российским. В большинстве случаев перспектива «западной интеграции» у новых государств отсутствует. Многие элиты, быстро обогатившись и добившись господствующего положения, чувствуют себя недостаточно уверенно. Приобретение российской поддержки на материально выгодных для них условиях может показаться им привлекательным, тем более что вопрос об отказе от суверенитета стоять не будет (за единственным уже упомянутым исключением). Это не значит, что Москва с легкостью добьется своих целей. Антироссийские («антиимперские») настроения распространены повсеместно, но наиболее сильного противодействия «проекту СНГ» можно ожидать на Украине, в Грузии, Молдавии.

Серьезные проблемы возникнут у России с внешними игроками – США, Европой, Китаем и Турцией. Сделанная Путиным в 2003 году попытка добиться от Вашингтона признания «особых интересов» Москвы на постсоветском пространстве оказалась неудачной – как и аналогичная попытка Ельцина, предпринятая десятью годами раньше. В отличие от Ельцина, однако, Путин склонен не отступить, а начать действовать.

В Кремле рассчитывают, что в начале XXI века США будут поглощены борьбой против международного терроризма и распространения оружия массового уничтожения; переустройством Ближнего и Среднего Востока и, наконец, менеджментом растущей мощи Китая. Вряд ли, однако, Вашингтон оставит без внимания «стягивание» постсоветского пространства вокруг Москвы. Американо-российские трения и соперничество в СНГ неизбежны, но если США сочтут, что Россия встала на путь имперского реванша, более чем вероятным станет второе издание «холодной войны». Новое противостояние опасно для обеих сторон. Оно способно истощить не успевшую окрепнуть Россию, но одновременно и вызвать перенапряжение Америки.

Для Европейского союза Украина, Молдавия, Белоруссия и страны Южного Кавказа уже стали «ближним зарубежьем». Активная политика Москвы в СНГ приведет к прямой конкуренции с ЕС за будущую ориентацию этих государств. Если методы российской политики будут включать силовое давление, Европа может вновь увидеть в России потенциальную угрозу собственной безопасности. В этом случае страны ЕС (среди прочего как члены НАТО) вынуждены будут перейти вместе с США к политике сдерживания России.

Свой интерес к странам Центральной Азии обозначил и Пекин. До сих пор он опасался внезапного ухода России из региона, появления

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



там вакуума, который могли бы заполнить Соединенные Штаты, или же хаоса, пойдущего на пользу враждебным Китаю сепаратистам и религиозным экстремистам. Считая регион своим стратегическим тылом и потенциальным источником энергоресурсов, Пекин взял курс на расширение в нем собственного влияния. Шанхайская организация сотрудничества – это прежде всего Китай в Центральной Азии. Укрепление здесь позиций Москвы меняет ситуацию. Если же Россия останется для Китая надежным тылом, а также поставщиком энергетических ресурсов, военной техники и технологии, Пекин вряд ли станет жестко противодействовать распространению российского влияния в СНГ.

Турция в середине 1990-х годов прошла пик не только своего влияния в странах бывшего СССР, но и интереса к ним. Укрепление российского влияния вокруг Каспия, и прежде всего в Азербайджане, способно оживить антироссийские настроения в Турции, но в XXI веке российский фактор, вероятно, станет для Турции периферийным. Иран, как и в истекшем десятилетии, будет интересовать главным образом стабильность на его северных границах. Усиление российского присутствия в этом регионе может способствовать ее упрочению.

Таким образом, конфликты на территории новых независимых государств, входящих в СНГ, возможны у Москвы почти исключительно с США и Европой.

Главная проблема  
вырисовывающегося  
«проекта СНГ» –  
в отсутствии у Москвы  
долгосрочной стратегии.

Представляется, что в начале XXI века российская внешняя политика вошла в свои естественные пространственные пределы. Создание единого экономического пространства и системы региональной безопасности с рядом бывших союзных республик может открыть дополнительные возможности для развития России и создать к этому новые стимулы. В этом смысле «проект СНГ» как долгосрочная, рассчитанная на 20—25 лет стратегия самоусиления России может оказаться состоятельным.



Вместе с тем необходимо понимать, что империализм в любом качестве – как консервативный, так и либеральный – нашей стране невыгоден. Он требует очень больших затрат и чреват столкновением с Западом. Увлечение геополитическими играми дезориентирует и в конечном счете ослабляет Россию. Надо учитывать, что для каждого из государств СНГ независимость означает прежде всего независимость от Москвы. В этих условиях достижимой для нее целью может стать добровольное признание странами Содружества российского лидерства, опирающегося на экономические успехи и социальные достижения. Главное дело России в XXI веке – это она сама, то есть модернизация страны и ее адаптация к глобальной среде.

Формирование российского «центра силы» потребует прояснения отношений с США и ЕС. Это трудная задача, но в любом случае московские лидеры обязаны не допустить скатывания к конфронтации с Западом. В сфере безопасности многие важные интересы России и Америки совпадают, и противодействие распространению оружия массового уничтожения, сотрудничество в борьбе против терроризма, энергетическое партнерство создают хотя и узкую, но реальную основу для взаимодействия. Региональная стабильность, особенно на Кавказе и в Центральной Азии, относится к тому же ряду перспективных направлений. В отношениях с объединенной Европой Москве важно гармонизировать процессы создания Единого экономического пространства СНГ и Общего экономического пространства с ЕС – с тем чтобы первое стало совместимым с Европейским союзом в рамках второго.

Главная проблема вырисовывающегося «проекта СНГ» – в отсутствии у Москвы долгосрочной стратегии, механизмов ее реализации и людей, готовых ее продвигать. Это делает проект хрупким, непрочным. Стремление добиться всего сразу, упор на силовые методы, приверженность «игре с нулевой суммой» могут не только превратить перспективу самоусиления в реальность самоослабления, но и отбросить Россию далеко назад.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Блеск и нищета ядерной политики России



**Роуз Готтемёллер**

Ведущий научный  
сотрудник Фонда Карнеги  
за Международный Мир.

В феврале 2004 года российские военные провели широкомасштабные ядерные учения, в которых ощущается привкус «холодной войны». Генералы запускали баллистические ракеты с разделяющимися боевыми частями с земли и подводных лодок, выводили на орбиту спутники с космодромов Байконур и Плесецк, отрабатывая методы восстановления систем связи после нападения из космоса, посылали бомбардировщики в северную Атлантику и запускали с них крылатые ракеты, моделируя ядерную атаку на Соединенные Штаты. Весь сценарий повторил последние учения подобного рода, проводившиеся в 1982 году, когда усилия Советского Союза по укреплению своей ядерной военной мощи и средств сдерживания Соединенных Штатов достигли апогея.

Однако официальный российский комментарий по поводу учений 2004 года звучал совершенно в ином ключе, отличном от политики сдерживания времен «холодной войны». Согласно официальным источникам, целью учений было отражение угрозы терроризма<sup>1</sup>.

Учитывая массированную демонстрацию ядерного потенциала и очевидную направленность учений против Соединенных Штатов, это объяснение в лучшем случае представляется натянутым: неужели Соединенные Штаты каким-либо образом станут участниками террористической атаки и потому должны быть за это наказаны? Собирается ли Россия отвечать на атаку террористов применением ядерного оружия? Западные эксперты часто говорят, что источник террористической атаки трудно обнаружить даже в случае государственного терроризма, а потому за нее будет трудно наказать кого-либо и соответст-

венно сдержат путем устрашения. Пришла ли Россия к иным выводам и нашла волшебный ключ, в результате чего применение ядерных сил в такой ситуации становится целесообразным?

Скорее всего, нет. Станный, эксцентричный характер этих учений, по-видимому, проистекает из двух источников: президентской политики и реального положения дел в Вооруженных силах России. Президент Путин получил прекрасную возможность попозировать для эффектных снимков в канун своего переизбрания в середине марта. Наблюдая за учениями, он выглядел по-президентски, напомнив хотя бы некоторой части ностальгического электората времена советского могущества. Он также получил возможность заявить американской администрации, в последнее время относившейся к нему критически: «Вы не можете игнорировать Россию». Наконец, он получил возможность продемонстрировать российским военным, что проявляет к ним внимание, отмечая их высокий институциональный статус. Таким образом, учения стали политическим козырем для Путина, хотя он и без этого победит на выборах подавляющим большинством голосов.

Но, если возвратиться к сути, учения показали реальное состояние российского военного организма. В течение длительного времени на протяжении 1990-х годов нерешительность и споры разрушали Вооруженные силы России. Министр обороны Игорь Сергеев, бывший командующий ядерными силами, и начальник Генерального штаба Анатолий Квашнин долго и горячо спорили о том, что является основой поддержания военной мощи России: ядерное оружие или же новые модернизированные обычные вооруженные силы? Кризис российского государственного бюджета достиг такой остроты, что военные не могли рассчитывать на одновременную модернизацию и ядерных, и обычных сил и вооружений. Алексей Арбатов, в то время заместитель председателя думского комитета по обороне, красноречиво описал эту ситуацию:

«Выход из этой дилеммы тесно связан с решением двух других ключевых проблем военной политики. Одна – выбор приоритета между стратегическими ядерными силами (СЯС) и силами общего назначения (СОН). По данному вопросу высшее военное руководство России не имеет согласованной точки зрения, более того, помимо личных и ведомственных мотивов эта тема вызвала столь острый конфликт между руководством Минобороны и Генштабом, что он вылился в беспрецедентное публичное разбирательство летом 2000 года. По существу под шелухой официальных доктринальных положений в России сейчас есть две военные доктрины со всеми вытекающими последствиями»<sup>2</sup>.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Беспрецедентный публичный конфликт между министром обороны и начальником Генерального штаба был поэтапно урегулирован в течение нескольких следующих лет. Сначала казалось, что маршал Сергеев проиграл, поскольку он был заменен на посту министра обороны Сергеем Ивановым, одним из самых надежных советников президента Путина. Квашнину, похоже, разрешили продолжать полномасштабную модернизацию обычных вооруженных сил, и даже начались разговоры о «денуклеаризации» российской армии. Например, Квашнин предложил сократить число межконтинентальных баллистических ракет (МБР) наземного базирования с 756 до 150 к 2003 году.

Однако ситуация изменилась, когда Соединенные Штаты заявили о своем намерении выйти из Договора о противоракетной обороне (ПРО) в декабре 2001 года. Российская Федерация ответила на это сдержанно, назвав этот шаг «ошибкой», но не предприняв каких-либо сильных ответных мер. Кремль, однако, сделал то, о чем давно предупреждал: было заявлено, что Россия не будет выполнять Договор СНВ-2 о сокращении стратегических наступательных вооружений. Таким образом, Кремль сохранял гибкость, необходимую для противодействия будущей противоракетной обороне США, которая могла снизить эффективность российского стратегического арсенала.

Решение России отказаться от выполнения Договора СНВ-2, который так и не был ратифицирован и не вступил в силу, означало, что ракеты с разделяющимися боевыми частями (РГИ), запрещенные договором, будут развертываться в течение десятилетия или дольше. По мнению некоторых аналитиков, российские межконтинентальные баллистические ракеты СС-18, СС-19 и СС-24 могут быть модифицированы и оставлены на вооружении намного дольше их гарантийного срока службы, до 2020 года и позднее. В 2003 году российский ядерный арсенал значительно превышал намеченную Квашниным цифру – 150 МБР наземного базирования, и, таким образом, Игорь Сергеев, по-видимому, взял реванш.

Но не полностью: Сергеев настаивал на дорогостоящей модернизации ядерных сил. С отказом от СНВ-2, когда русские получили возможность продолжать развертывание предыдущих поколений ракет с разделяющимися боевыми частями, у них не было больше острой необходимости тратить деньги на Войска стратегического назначения. Эти деньги можно было пустить на приведение в порядок, реструктуризацию, перевооружение и реформирование обычных вооруженных сил. Иными словами, Квашнин тоже получил то, что хотел.

В результате стратегические ядерные силы в основном сохраняют тот же состав, что и в годы «холодной войны». Если бы СНВ-2 вступил в дейст-

вие, больше ракет с РГЧ было бы переведено на морское базирование, поскольку на земле разрешалось развертывать лишь ракеты с одной боеголовкой. В этом случае русским пришлось бы приступить к основательной реорганизации своих стратегических сил и закупать больше подводных лодок, в то время как им не хватало денег на какие бы то ни было оборонные заказы, не говоря уже о закупке систем ядерного оружия.

Таким образом, русские получили ядерный страховый полис в красивой, хотя и относящейся к временам «холодной войны», упаковке. Поэтому, проводя учения стратегических сил на случай отражения террористической угрозы, они не могли поступить иначе, как вернуться к этой военной реальности. Увы, неэффективность стратегических сил в борьбе с терроризмом лишь высветила сохраняющиеся слабые места российских вооруженных сил.

Ну а что же российский нестратегический потенциал – обычные вооруженные силы, усиленные ядерным оружием, пригодным для конфликтов на тактическом и региональном уровнях? Один из странных аспектов спора Сергеева с Квашниным о стратегических силах состоял в том, что он происходил на фоне недавно достигнутого консенсуса в российских военных кругах об использовании нестратегического ядерного оружия для преодоления слабости обычных вооруженных сил России.

В апреле 2000 года была обнародован новый вариант военной доктрины России, согласующийся со старыми версиями за исключением того, что в нем подчеркивается важность ядерного оружия как средства сдерживания и отражения нападения на территорию России. Этой доктрине предшествовала Концепция национальной безопасности от января 2000 года, в которой сделан упор на то же самое положение.

Доктрина гласит, что атака с применением даже обычных сил и вооружений на объекты, которые русские считают жизненно важными, может повлечь за собой ядерный контрудар. Учения «Запад-99» отрабатывали именно этот сценарий, предусмотренный доктриной: силы противника (под которым явно подразумевалось НАТО в союзе с региональными противниками России) вторглись на российскую территорию, используя при этом высокоточное обычное оружие для удара по важнейшим объектам, вроде атомных электростанций, на территории России. В ответ Россия направила бомбардировщики, оснащенные ядерными крылатыми ракетами воздушного базирования, для нанесения ударов по территории противника.

Важный аспект стратегической концепции от января 2000 года состоял в том, что, как предполагалось, нестратегическое ядерное оружие может

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



быть использовано в этих ограниченных пределах для отражения нападения с применением обычных сил, без эскалации в сторону полномасштабного использования ядерных сил. Концепция по сути вновь подтвердила давнюю политическую линию, обновив задачи ядерных сил по сдерживанию любого рода нападения на Российскую Федерацию, в том числе с применением ядерных, химических, биологических и обычных вооружений.

Таким образом, в политике ядерной безопасности России обозначилось важнейшее направление: ядерное оружие будет применено не только в широкомасштабной коалиционной войне, предполагающей обмен ударами с ведущими державами вроде Соединенных Штатов. Оно так-

Фактически после 1991 года российское военное руководство отказалось от доктрины неприменения первым ядерного оружия.

же может быть использовано в конфликтах на окраинах России, когда у русских не будет иного выбора при отражении нападения с применением оружия массового уничтожения, в том числе химического и биологического, или атак небольших, но боеспособных и хорошо вооруженных обычных сил на объекты, которые с точки зрения России имеют жизненно важное значение.

Фактически после развала Советского Союза в 1991 году российское военное руководство сразу же отказалось от политически мотивированной доктрины того времени – неприменения первым ядерного оружия – в пользу такого подхода, который обеспечивал ему большую гибкость, особенно учитывая слабость имевшихся в его распоряжении обычных вооруженных сил. В 1993 году доктрина неприменения первым ядерного оружия была заменена другой, практически идентичной той, что принята Соединенными Штатами.

Однако нестратегические ядерные силы, развернутые для выполнения тактических или региональных задач, отнюдь не являются более пригодными для отражения террористической угрозы, чем стратегические вооружения. Как и стратегические силы, они представляют собой «страховой полис», компенсирующий слабость России, то есть средство защи-

ты, которое можно поддерживать ценою относительно невысоких затрат, учитывая, что это оружие в изобилии заполняет российские арсеналы. Согласно оценкам Совета по защите природных ресурсов в 2002 году в России более 3000 нестратегических боеголовок находились на боевом дежурстве и более 8500 – на складах<sup>3</sup>.

Таким образом, русские, по-видимому, получают определенную долю безопасности от своих ядерных арсеналов, причем делают это «по дешевке». Может, однако, возникнуть проблема, если эта безопасность станет синонимом нынешней массы ядерного оружия, а российское правительство решит, что ему не надо больше заниматься сокращением этого обширного арсенала ядерного оружия и ядерных материалов. Еще одна проблема возникнет, если русские решат, что им нужно приступить к модернизации своего ядерного потенциала, разрабатывая и производя новые ядерные боеголовки, а может быть, и испытывая их.

Такое развитие событий представлялось возможным в 2003 году, когда высокопоставленные лица туманно намекали на необходимость создания новых «стратегических вооружений». Например, президент Путин одобрительно отозвался о новых стратегических возможностях в своем послании о положении страны, но осталось неясным, имел ли он в виду новые усовершенствованные обычные вооружения или же новое ядерное оружие<sup>4</sup>.

Однако другие российские официальные лица, наблюдая за дебатами о новом ядерном оружии в Соединенных Штатах, высказывались вполне определенно: «Мы не собираемся гнаться за вами». В русле своего отношения к противоракетной обороне США они, по-видимому, полагают, что существующее ядерное оружие России способно в обозримом будущем противостоять любым новым американским системам оружия, как наступательного, так и оборонительного. Нет оснований для паники, как бы говорили они, нас не ошеломят и не застанут врасплох новые разработки в Соединенных Штатах.

Итак, российская ядерная политика, если смотреть в будущее, представляет собой любопытную смесь. Она соединяет в себе острую необходимость и страховой полис в условиях слабости обычных вооруженных сил с уверенностью страны в своих силах относительно использования российской ядерной мощи, по крайней мере в политических целях. Для международного сообщества и, конечно, для Соединенных Штатов ключевой вопрос состоит в том, может ли эта уверенность в себе быть использована для чего-то большего, чем президентские выборы в России.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Например, можно ли попросить Российскую Федерацию усилить контроль над ядерным арсеналом и питающими его ядерными материалами? Хотя нынешняя администрация США, похоже, не заинтересована в таком контроле, который вынудит и ее действовать в том же направлении, в нем есть немалый резон. В частности, контроль над ядерным арсеналом и его уничтожение представляют собой лучший способ исключить его попадание в руки террористов и режимов, враждебных международному правопорядку.

Даже если Соединенные Штаты и Россия не займутся немедленно новым сокращением ядерных вооружений, они могли бы придать новый импульс совместным усилиям по охране, контролю и учету ядерных материалов. В 1990-е годы прежние совместные усилия, получившие название «Трехсторонней инициативы» (ввиду участия наряду с США и Россией также и Международного агентства по атомной энергии), привели к определенному прогрессу в деле совместной охраны ядерных материалов, но затем они натолкнулись на проблему затрат и связанных с этим вопросов. Россия и Соединенные Штаты могли бы быстро вдохнуть новые силы в эту инициативу, тем самым придав мощный импульс международным усилиям по контролю над ядерными материалами.

Подобным же образом Соединенные Штаты и Россия во время подписания в мае 2002 года Московского договора о сокращении стратегических наступательных вооружений взяли взаимное обязательство изучить новые меры обеспечения транспарентности, способные облегчить реализацию договора. Наиболее важные из этих мер могли бы касаться мониторинга боеголовок в местах хранения. И российские, и американские эксперты потратили значительное время, совместно разрабатывая технологию и процедуры, необходимые для осуществления мониторинга за складами боеголовок, и эту программу можно было бы быстро развить и расширить.

В качестве еще одного примера того, каким образом Российская Федерация могла бы на деле употребить свою уверенность в собственной ядерной мощи, можно было бы попросить русских более полно использовать их компетенцию в ядерной области в борьбе против распространения ядерного оружия. Они уже выразили готовность занять твердую позицию по вопросу снабжения топливом иранского ядерного реактора в Бушере. Может ли столь же твердый подход применяться и к другим трудным проблемам, имеющим отношение к проблеме распространения?

Возьмем, к примеру, Северную Корею. Во-первых, поставив исследовательские ядерные реакторы и технологию производства ядерной энергии Северной Корее, Россия прекрасно знает, на чем базируется северо-





корейская программа. Более того, Россия высказала заинтересованность послужить в качестве международного хранилища отработанного ядерного топлива. Если Северная Корея не переработала все свои 8000 ядерных топливных стержней, ее можно было бы убедить передать их для хранения на международном объекте. Учитывая свою причастность к северокорейской программе и географическую близость к этой стране, Россия могла бы предоставить хранилище для этих материалов.

Короче говоря, если Россия уверена в своей компетенции в ядерной области, она могла бы употребить ее на решение главнейших сегодняшних проблем распространения. Такой шаг в значительной мере способствовал бы улучшению репутации России как одного из источников распространения, особенно в том, что касается ядерных технологий. В связи с этим небезынтересно, что в то время, когда пишутся эти строки, черный ядерный рынок, выведенный на чистую воду благодаря разоблачениям в отношении Ливии и Ирана, расположен не в России. Он находится в Пакистане, а поставщики технологий и подставные фирмы расположены в Азии, на Ближнем Востоке и в Европе. Если бы Россия помогла теперь разрешить эти проблемные случаи распространения, она стала бы участником решения, а не частью проблемы.

Соединенные Штаты и Российская Федерация имеют большой опыт совместного решения ядерных проблем, особенно в сфере сокращения ядерных вооружений. Пока ядерное оружие России компенсирует ее слабость в области обычных вооруженных сил. Вместе с тем избыток ядерного потенциала России позволяет ей быть уверенной в своих силах и поставить знания, компетенцию и ресурсы на службу стратегическим интересам страны. Иными словами, ядерная политика России не должна оставаться статичной и негибкой, она должна служить более широким интересам России как члена мирового сообщества.

<sup>1</sup> Сафронов И. Россия разыграет ядерную войну // Коммерсантъ. 2004. 30 янв.

<sup>2</sup> Арбатов А. Дилеммы военной политики России // Независимая газ. 2000. 16 нояб.; на сайте [http://ng.ru/printed/ideas/2000-11-16/8\\_dilemma.html](http://ng.ru/printed/ideas/2000-11-16/8_dilemma.html).

<sup>3</sup> Источник: Natural Resources Defense Council (<http://www.nrdc.org/nuclear/nudb/datab10.asp>).

<sup>4</sup> Ежегодное послание президента Владимира Путина Федеральному собранию, см.: Федеральная служба новостей (<http://www.fednews.com>), 16 мая 2003 года. Заместитель премьер-министра Алешин утверждал после речи президента, что Путин говорил о новой системе стратегического управления и контроля для «использования глубоко эшелонированных космических, воздушных и наземных систем», а не о новом ядерном оружии. См.: Славина Н. Заместитель премьер-министра говорит, что правительство России будет выполнять задачи, поставленные в речи Путина // ИТАР-ТАСС. 2003. 16 мая, в записи ФБИС-СОВ-2003-0516. См. также: Русский вице-премьер призывает к разработке ИТ-емких систем оружия // Интерфакс. 2003. 16 мая. ФБИС-СОВ-2003-0516.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Россия и Европа: тектонический разлом



## **Ханнес Адомайт**

Ведущий научный сотрудник  
Немецкого института  
международных отношений  
и политики безопасности  
(Берлин).  
Приглашенный ученый  
Московского Центра Карнеги.

«По своему менталитету и культуре российские люди являются европейцами», – заявил Владимир Путин в интервью, данном им 8 октября 2003 года. Возникает, однако, законный вопрос: какими европейцами? Скажем честно, не такими, какими большинство европейцев хотели бы видеть своих соседей. Это справедливо, если толковать понятие «Европа» как нечто большее, чем географическое понятие, как концепцию, включающую принципы либеральной демократии, рыночную экономику с добросовестной конкуренцией, гражданское общество и уважение прав человека. Именно такие идеи и идеалы закреплены в уставе Совета Европы и уставе ОБСЕ.

Однако разделяет ли их Путин? В принципе – да. «Мы твердо стоим на пути развития демократии и рыночной экономики», – утверждал российский президент в том же интервью. По государственным соображениям европейские правительства принимают такие заявления за чистую монету. Однако ученых, журналистов и значительную часть широкой общественности нельзя провести, поскольку на деле существуют серьезные сомнения в реальном содержании подобных заверений Кремля. По мнению многих образованных европейцев, политика, проводимая Путиным последние четыре года, все больше откло-

няется от идеи сближения России с Европой. Как будто перед нами две тектонические платформы, которые все больше отдаляются друг от друга, а на линиях разлома возникают «цивилизационные конфликты».

Ничто не предвещает их перерастания в военное противостояние, как это бывало в прошлом. Однако широко распространенное при Горбачеве и в первые годы правления Ельцина представление, будто Россия живет в «общеевропейском доме», стала частью «евроатлантического сообщества» и должна принять энергичные меры для скорейшей интеграции в европейские институты, сейчас во многом утратило свою популярность.

Это очень отчетливо продемонстрировала так называемая среднесрочная стратегия развития отношений между Россией и Европейским союзом, которую тогдашний председатель российского правительства Владимир Путин представил Тройке Европейского союза на саммите Россия–ЕС в Хельсинки (октябрь 1999 года). Как утверждалось в этом документе, Россия не намерена интегрироваться в Европу, а хотела бы строить «стратегическое партнерство на основе международных договоров». Далее документ пояснял, что европейская концепция добровольного отказа от суверенитета в пользу наднациональных институтов неприемлема для России. Страна должна «сохранить возможность самостоятельно определять и осуществлять свою внутреннюю и внешнюю политику», а также «независимость позиции и деятельности в международных организациях». И баста!

Изменилась ли с тех пор эта точка зрения? Ни в малейшей степени. Почти четыре года назад в упомянутом интервью Путин отнес идею вступления в Европейский союз к «отдаленной перспективе». Он заявил, что вопрос о том, как будут развиваться отношения между Россией и Европейским союзом, предстоит решать уже «новому поколению руководителей России».

Однако, отвергая мысль о прочном закреплении России в Европейском союзе, московские руководители лелеют идею интеграции в СНГ. Как заявлено в «Среднесрочной стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом (2000—2010 гг.)», «Россия намерена использовать положительный опыт интеграции в рамках ЕС для укрепления и развития интеграционных процессов в СНГ». Однако на евразийской тектонической платформе контролировать ход событий должна именно Москва: «Россия, – поясняет этот документ, – будет противостоять любой попытке подрыва экономической интеграции в рамках СНГ». В частности, она выступает против установления Европейским союзом «особых отношений» с отдельными странами СНГ в ущерб российским

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



интересам. Этим и ограничивается якобы положительная реакция на принятый Советом Европы курс «Большая Европа – Новое соседство».

### Воссоздание сферы влияния

Реинтеграция постсоветского пространства действительно остается при Путине действующей целью. Никакой направленной на это связанной стратегии нет, но соответствующие усилия не прекращаются. Одной из последних инициатив такого рода в экономической сфере стал согласованный на Ялтинском саммите (сентябрь 2003 года) проект создания Единого экономического пространства. Первоначально в него должны были войти Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан, а позднее и другие государства. Еще одной инициативой стало использование энергетической зависимости и долгов для приобретения Россией стратегически важных активов в перечисленных и других странах – участницах СНГ.

Такая же картина наблюдается в политической и военной областях. Вопреки международным соглашениям и собственным обязательствам Россия сохраняет подразделения 14-й армии и военную технику в сепаратистском Приднестровье, а также две из четырех военных баз в Грузии. Москва резко отрицательно относится к членству Эстонии и Латвии в ЕС, поскольку эти страны якобы нарушают права русскоязычных меньшинств. Европейский союз с этим не согласен, но российское Министерство иностранных дел настаивает на том, что ЕС проводит политику двойных стандартов в области прав человека и называет проблему этих меньшинств «больным местом», которое следует залечить, прежде чем можно будет распространить действие Соглашения о партнерстве между Россией и ЕС на эти два балтийских государства. Не поднимая проблемы меньшинств в отношениях с Литвой, Москва пытается, хотя и безуспешно, увязать политику Вильнюса со своей собственной при помощи других рычагов. Это касается транзита в Калининградский анклав и вмешательства российских служб безопасности во внутренние дела Литвы, ставшего очевидным в связи со скандалом вокруг президента Паксаса.

Под двойными стандартами Россия явно подразумевает критику, которой Европейский союз и Совет Европы подвергли российские действия в Чечне. Особенно сильное негодование вызвал представленный в марте 2003 года доклад Комитета по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ. Там утверждалось, что положение в Чечне ухудшилось и если обстановка безнаказанности сохранится, то «международному сообществу придется решать вопрос о создании временного трибунала для рассмотрения дел о военных преступлениях и преступлениях против человечности в этой республике». Раздражение Кремля было не ме-



нее сильным в связи с отказом английского суда выдать представителя чеченских повстанцев Ахмеда Закаева. Этот суд среди прочего признал: в Чечне ведется война, а не «антитеррористическая операция», и в случае высылки в Россию для предания суду существует «реальный риск», что чеченский лидер будет подвергнут пыткам.

К позиции Москвы хорошо подходит пословица «Чья бы корова мычала, а твоя бы молчала». Осуждая применение мнимых двойных стандартов по отношению к чеченскому сепаратизму, она поддерживает сепаратистские режимы не только в Приднестровье, но и в Абхазии, Северной Осетии и Аджарии. И хотя Россия, как уже сказано, защищает мнимые или реальные интересы русскоговорящих меньшинств в Грузии, Молдавии и в государствах Балтии, ее реакция, без сомнения, оказалась бы резкой, выступи неожиданно, к примеру, Украина или Азербайджан в защиту прав своих диаспор в России.

#### Экономическая модернизация без политической либерализации

Внешняя политика везде неотделима от политики внутренней, и потому можно с полным основанием сделать вывод о том, что нынешние попытки возродить влияние Москвы на постсоветском геополитическом пространстве представляют собой логическое следствие установки Путина на восстановление контроля над российской политикой, обществом и «стратегическими секторами экономики». В этом смысле принятое Путиным после 11 сентября 2001 года решение теснее связать себя с Западом не следует рассматривать как простой возврат к евроатлантической политике, которую проводил бывший министр иностранных дел Андрей Козырев. Смысл этого решения – в попытке оградить внутреннюю политику от последствий настойчиво декларируемой прозападной внешней политики.

Явно вопреки европейским представлениям о демократии, персонал, призванный добиться ее развития, подбирали в основном из числа бывших сотрудников КГБ, где сделал свою карьеру сам Путин. Особенно это относится к кремлевской администрации, где влияние бывших секретных агентов растет. Бывший руководитель КГБ и лидер КПСС Юрий Андропов действительно мог бы сейчас гордиться своим учеником и его «реформистской» программой: экономическая модернизация без плюрализма и политической либерализации.

Частью этой программы стало принудительное приобщение парламента, правительства, губернаторов, телевидения и бизнеса к господствующей идеологии. Вследствие этого и выборы во многом превратились в

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



фикцию. ОБСЕ критиковала, например, в конце 2003 года проведение выборов в Думу за запугивание журналистов и широкое использование государственного аппарата в интересах партии, которой Кремль отдавал предпочтение. Это поставило под сомнение «желание России двигаться по пути соблюдения европейских стандартов проведения демократических выборов» .

Использование государственных институтов для контроля над бизнесом – это еще один аспект отклонения Путина от либерально-демократического пути. Не случайно ведущие бизнесмены, не повинующиеся правительству, сталкиваются с опасностью налоговых проверок, ареста и уголовного преследования. И наоборот, тех, кто играет по кремлевским правилам, не трогают. Самые яркие примеры первого подхода – это такие «олигархи», как Владимир Гусинский, Борис Березовский, Михаил Ходорковский и его партнер Платон Лебедев. Все они либо находятся в заключении, либо сбежали за границу. В отличие от них глава государственной нефтяной компании «Роснефть», обвиненный Счетной палатой в уклонении от уплаты налогов на сумму в миллиард рублей, все еще находится на свободе. Против него не возбуждено никакого уголовного дела.

Столь разное отношение к крупнейшим бизнесменам показывает, что нынешняя администрация не принимает всерьез и другую идею, заложенную в документах ЕС, Совета Европы и ОБСЕ, а именно идею независимости судебной системы и равенства перед законом.

Сейчас слишком рано судить, будет ли расхождение евроатлантической и евразийской континентальных платформ неуклонно продолжаться или его можно будет остановить. Однако оптимизм в этом отношении кажется неоправданным. Парламентские выборы показали, что политика Путина, направленная на установление «управляемой демократии», пользуется огромной популярностью в стране.

# Европейский выбор России

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



## Тимофей Бордачев

Директор по исследованиям Совета по внешней и оборонной политике. Заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике».

Бывший член научного совета Московского Центра Карнеги.

Выбор, стоящий перед Россией, в действительности чрезвычайно прост. Через десять лет она может стать либо сателлитом обновленной и динамичной Европы, либо ее равноправным партнером. Россия не может, подобно США, ограничить свои отношения с Европейским союзом одной торговлей, пусть даже успешной. Большая протяженность общей границы, заинтересованность европейцев в российских ресурсах, их озабоченность исходящими с Востока угрозами невоенного характера и демократический экспансионизм ЕС неминуемо приведут стороны к более тесным отношениям. К тому же, во-первых, Россия связана с Европой общим культурным наследием и, во-вторых, ни США с их глобальными интересами, ни динамичный Китай не смогут предложить России более благоприятной экономической и политической альтернативы, чем Европа.

## Исходные данные

В 90-х годах отношения между Россией и Европейским союзом находились в состоянии неопределенности. Это объяснялось тем, что сами партнеры переживали внутреннюю трансформацию: ЕС готовился к расширению и потому пересматривал свою законодательную базу, а в России менялись социально-экономические отношения, складывался новый политический режим, формировалось иное поведение на международной арене.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС было подписано еще в 1994-м, а в действие вступило в 1997 году, однако качество двусторонних от-



ношений особого оптимизма пока не внушает. Более того, отсутствие прогресса в экономических взаимоотношениях, колоссальная асимметрия торгового баланса и периодические дипломатические перепалки свидетельствуют о том, что у России и Европейского союза все еще нет по-настоящему общей повестки дня.

К 2004 году в России сложился режим, который часть аналитиков квалифицирует как авторитарный государственно-капиталистический, опирающийся на бюрократию. Нельзя, однако, исключить, что в ближайшее десятилетие он изменится в ту или иную сторону. Вопрос, какой будет Россия к тому времени, остается открытым.

Европейский союз, в свою очередь, постепенно обретает новый вид и содержание. Конституционный договор осенью 2003-го не был принят, но через год единая Европа, по всей вероятности, получит новый Основной закон. В мае 2004 года полноценными членами ЕС станут десять государств Центральной и Восточной Европы, Кипр и Мальта, а в 2007-м к ним присоединятся Болгария и Румыния. Закончилось оформление фактического протектората ЕС на Балканах.

Очевидно, что Европейский союз переживает сейчас переломный период, связанный с резким увеличением числа его членов и попыткой совершить скачок к федералистской модели устройства. Некоторые внешние проявления этих процессов дают наблюдателям основание говорить о кризисе и даже закате интеграционного процесса. Вряд ли следует воспринимать эти алармистские комментарии всерьез.

Выделю несколько внешних и внутренних характеристик единой Европы, которые вряд ли изменятся в ближайшие десять лет. Во-первых, сохранится приверженность европейцев принципу сближения законодательства как основному инструменту сотрудничества, более развитому, чем обычная торговля. Европейцы считают приближение правовых норм партнера к законам ЕС органичной и неотъемлемой частью конструктивных отношений. Во-вторых, несмотря на укрепление военно-политической интеграции, «расширенная Европа» останется верна мирным методам разрешения споров и экономическим средствам давления. Успешность европейской внешней политики будет в решающей степени зависеть от масштаба хозяйственных связей и взаимозависимости. В-третьих, по мере расширения общего рынка на 25—27 стран координирующая роль Брюсселя будет медленно, но неуклонно возрастать. Несмотря на сопротивление национальных бюрократий и консервативные настроения населения, логика снятия внутренних барьеров приведет к тому, что компетенция общеевро-





пейской администрации в Брюсселе расширится, а ее значение во внешней политике единой Европы вырастет. И в-четвертых, сохранится свойственная последней негибкость, вызывающая порой нескрываемое раздражение россиян и американцев. Однако эта тяжеловесность – объективное следствие сложного внутреннего устройства ЕС, необходимости согласовывать при выработке общей позиции огромное число различных интересов.

#### Неизбежность европейского выбора

В ближайшее десятилетие Европейский союз будет добиваться доминирующего положения в западной части постсоветского пространства, предлагая Белоруссии (после ухода Лукашенко с политической сцены), Молдавии и Украине более тесные формы сотрудничества, которые позволили бы этим странам через 10—15 лет поставить вопрос о формальном вступлении в ЕС.

Демократический экспансионизм Европейского союза на Востоке чреват серьезными конфликтами с Россией. При теперешнем политическом режиме Москва считает СНГ сферой своих непосредственных интересов и будет рассматривать вмешательство европейцев как откровенно недружественный акт. Уже в ближайшее время может произойти серьезное столкновение вокруг урегулирования приднестровского конфликта. Для ЕС этот регион становится удобным объектом обкатки новых инструментов военно-политической интеграции. Если европейцы начнут форсировать решение приднестровской проблемы, их дискуссия с Москвой может быстро накалиться сильнее, чем памятный спор о калининградском транзите. Однако даже острый дипломатический конфликт вряд ли помешает росту влияния ЕС в западной части СНГ и вовлечению трех названных постсоветских государств в интеграционные отношения с Европой.

Россия остается за бортом этого процесса. К ней неприменима модель подготовки к полноценному членству в ЕС, хорошо себя зарекомендо-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Демократический  
экспансионизм ЕС  
на Востоке чреват  
серьезными  
конфликтами с Россией.



вавшая в странах Центральной и Восточной Европы. Вместе с тем наша страна не отделена от Европы естественными преградами, подобно США или государствам Ближнего Востока и Северной Африки. Россия вряд ли сможет сохранить с ЕС исключительно торговые связи, покровительственная же модель сотрудничества, уже применяемая последним по отношению к Магрибу и ожидаемая на Ближнем Востоке, Москве тоже не подходит. Россия никогда не была колонией какой-либо европейской страны; напротив, контролировала в прошлом часть современной территории Европейского союза.

Перспективы двусторонних отношений во многом будут зависеть от их важнейшей составляющей – энергетики. В среднесрочной перспективе Россия останется самым крупным поставщиком энергоресурсов, особенно важнейшего – природного газа, значение которого в XXI веке стремительно растет. Сколько бы европейцы ни пытались найти альтернативные энергетические ресурсы и диверсифицировать источники их получения в географическом отношении, российская доля энергоносителей на европейском рынке едва ли сократится. Но и для России страны ЕС останутся практически безальтернативным потребителем, поскольку, во-первых, инфраструктуры доставки уже сформировалась, во-вторых, ни российское государство, ни отечественный частный бизнес не располагают достаточными средствами для развития производства сжиженного газа и, в-третьих, на мировом рынке нет участников с такой же по покупательной способностью, как у европейцев.

На каких условиях  
Москва согласится  
отказаться от части  
своих прав в обмен  
на интеграцию?

Непосредственная географическая близость и масштаб потенциальных невоенных угроз с Востока не позволят европейцам рискнуть и отказаться от втягивания России в орбиту своего непосредственного влияния, или, как выразился председатель Европейской комиссии Романо Проди, в «круг друзей» единой Европы. По своей природе ЕС объективно стремится сформировать особую международную среду, где за частичный отказ от государственного суверенитета партнеры по интеграции получают компенсацию в форме преимуществ от доступа на общий рынок.

В случае с Россией можно ожидать возникновения специфической модели интеграционных отношений, и следующее десятилетие станет временем ее оформления. Что она будет собой представлять, зависит прежде всего от внутренней эволюции самой России.

#### Два варианта

Демократические страны делегируют свой суверенитет, авторитарные – продают его в обмен на разные виды материальной и моральной помощи государству в целом или отдельным его представителям. Главный вопрос, который встанет перед Россией в отношениях с Европейским союзом через десять лет, – это условия, на которых Москва согласится отказаться от части своих суверенных прав в обмен на ту или иную форму интеграционных отношений.

Теоретически сейчас возможны два сценария сближения. Первый из них ближе к модели, действующей в отношениях между Европейским союзом и Норвегией. По ряду причин последняя не готова вступить в ЕС, хотя и соответствует всем критериям, применяемым к претендентам на вступление. Существует и компромиссное решение: в 1992 году Европейский союз подписал с Европейской ассоциацией свободной торговли (Норвегия, Исландия и Лихтенштейн) соглашение о Европейском экономическом пространстве. По его условиям страны-партнеры вводят у себя львиную долю европейского законодательства, а взамен ЕС распространяет на них свободы передвижения товаров, людей, капиталов и услуг. Выигрывает при этом больше Европейский союз, но по сравнению с другими его внешними партнерами (Швейцарией, Турцией, странами Северной Африки и СНГ) именно норвежцы сохраняют больше всего прав и возможностей отстаивать свои интересы в Брюсселе. Для них открыты многие формальные и неформальные каналы влияния на подготовку и принятие решений. Подчеркнем, что как в самом ЕС, так и в его отношениях со странами ближайшей периферии решающую роль при защите суверенных прав участников процесса играют собственные возможности их гражданского общества и бизнеса.

Если развитие России пойдет в ближайшие годы по оптимистическому сценарию, то появится шанс использовать в отношениях с ней именно норвежскую модель (с некими коррективами). Менее привлекательную форму связи с ЕС примут в том случае, если в стране сложится авторитарный режим. С одной стороны, это будет сопровождаться уменьшением роли законодательной власти, а значит, и ослаблением демократического контроля над национальной внешней политикой. Но, с другой стороны, авторитарная власть вынуждена будет сотрудничать с Евро-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



пейским союзом – даже не во имя модернизации России, а ради самосохранения. Необходимые средства и технологии она может получить только там, так что вопрос лишь в цене.

Недемократическому государству, ограничивающему возможности частного бизнеса и проводящему популистскую социальную политику, вряд ли под силу мобилизовать внутренние резервы, которых было бы достаточно для развития добывающих отраслей производства. Между тем поддержание в нужном объеме поставок энергоресурсов и разработка новых месторождений потребуют немалых средств. В таких условиях усиление бюрократического контроля над внешнеэкономической деятельностью сделает ее малопрозрачной и скорее всего вызовет скрытую «распродажу Родины». Кроме того, ЕС непременно будет критиковать внутреннюю политику России, что вынудит ее власти время от времени «откупаться» от европейцев, втайне от собственного народа уступая им за бесценок все новые активы и права.

Таким образом, состояние российско-европейских отношений через десять лет будет зависеть от того, превратится ли за это время наша страна в демократическую и рыночную или нет. В первом случае отношения с единой Европой станут вполне равноправными и будут построены на делегировании части российского государственного суверенитета Брюсселю. Если же возобладает авторитарная тенденция, мы можем попасть в положение фактически бесправного сателлита Европейского союза.

Та или иная по форме интеграция России с Европой неизбежна, а вот выбор ее условий – за самими россиянами.



# Россия и США в Закавказье: уроки, которые следует извлечь

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



## **Анатолий Ливен**

Ведущий научный  
сотрудник Фонда Карнеги  
за Международный Мир.

В 1990-е годы и американские, и российские амбиции по отношению к Закавказью существенно изменились. Как оказалось, ни та, ни другая сторона не были готовы и не смогли выделить достаточно ресурсов, чтобы регион оставался стабильным, находясь под исключительным влиянием одной из них. В итоге не поддающееся контролю Закавказье расстроило планы обеих держав. Максималистские планы Москвы и Вашингтона потерпели неудачу, от них пришлось отказаться, а вместо этого и предпринять совместные шаги к разделу сфер влияния и предотвращению конфликтов.

### **Российские амбиции: несовпадение целей и средств**

Вскоре после распада Советского Союза российские властные структуры приняли решение восстановить в Закавказье сферу влияния Москвы. Для достижения поставленной цели следовало вытеснить из нее других международных игроков – в стратегическом, но не обязательно в экономическом отношении. При этом неоднократно ссылались на пресловутую «доктрину Монро», которая толковала американскую гегемонию в Карибском регионе и Центральной Америке как жизненно важную для национальных интересов США. К 1994 году Россия, казалось, почти достигла своей цели. Национальные конфликты и внутренние междоусобицы крайне ослабили Армению и Азербайджан, а в Грузии государство фактически развалилось. Западные журналисты поговаривали о новом Pax Russia в этом регионе.

В ходе войны с Азербайджаном за спорную территорию Карабаха армяне вернулись к своей исторической роли военных ставленников России и с тех пор остаются главным



оплотом ее военной мощи и стратегического влияния в Закавказье. Этот союз скреплен тесными узами религиозных и национальных чувств. Большинство рядовых армян по-прежнему видят в российском военном присутствии главную защиту от завоевания их страны Турцией или Азербайджаном. Какое-то время перспективы российского доминирования в Азербайджане и Грузии тоже казались вполне реальными. В обеих странах новые националистические правительства во главе с бывшими диссидентами Абульфазом Эльчибеем и Звиадом Гамсахурдиа так и не сумели консолидировать свою власть, следствием чего стал разгул анархии и усилившееся влияние полевых командиров. В обеих странах национализм, выразителями которого являлись эти фигуры, способствовал разжиганию этнических конфликтов, приведших к катастрофическим военным поражениям в борьбе против поддержанных Москвой сепаратистов.

Позднее и в Грузии, и в Азербайджане националисты были отстранены от власти, их заменили бывшие местные коммунистические боссы – Гейдар Алиев и Эдуард Шеварднадзе. Они воссоздали свои государства на базе старых коммунистических элит и среди прочего пообещали установить добрые отношения с Россией. Из-за катастрофического снижения уровня жизни и ухудшения экономического положения в регионе широко распространилась ностальгия по мирным и сравнительно благополучным советским временам.

Однако уже два года спустя стало очевидно, что планы Москвы по воссозданию гегемонии провалились. Это объяснялось четырьмя основными факторами. Первый: усилился интерес США к этому региону, а также решимость растущего числа американских должностных лиц воспрепятствовать росту российского влияния. Как выяснится позднее, реальная американская вовлеченность не соответствовала риторике Вашингтона. Однако сочетание того и другого оказалось достаточным для того, чтобы не дать России установить желаемое единоличное господство.

Другие факторы были больше связаны с российскими слабостями и с ситуацией в самом регионе. Поражение Москвы в первой чеченской войне, начавшейся в декабре 1994 года, сделало совершенно очевидным катастрофическое падение российской военной мощи. Если армию смогли победить сравнительно малочисленные отряды повстанцев на весьма небольшой территории, то и военная угроза Грузии и Азербайджану перестала выглядеть столь серьезной.

Во второй чеченской войне, начавшейся в 1999 году, российские вооруженные силы хотя и не потерпели поражение, но увязли в трясине, которая кажется безбрежной. Это тоже делает крайне маловероятными



готовность или способность Кремля ввязываться в какие бы то ни было другие авантюры. Российское военное вмешательство 1994 года имело еще одно катастрофическое последствие: на Кавказ проникли международные мусульманские экстремисты, связанные с «Аль-Каидой».

Столь же слабым оказалось и экономическое влияние России, хотя та во многих отношениях и остается локомотивом хозяйственного развития в регионе. Около двух миллионов выходцев из Закавказья работают в России, и переводимые ими денежные средства чрезвычайно важны для местной экономики. Кроме того, Грузия и Армения зависят от российских поставок энергоресурсов. Однако Россия не сумела воспользоваться всем этим для установления политического контроля – хотя бы потому, что на международной арене значительно уступает по экономической мощи Соединенным Штатам и Западу в целом. Что касается Азербайджана, то России не под силу конкурировать с Западом в предоставлении капитала для разработки каспийских нефтегазовых запасов.

И наконец, Россия не смогла урегулировать замороженные национальные конфликты в регионе, а без этого большинство грузин и азербайджанцев по-прежнему останутся враждебными Москве, которую винят в поддержке их противников, одержавших верх в национальных конфликтах. В вопросах о Карабахе и Абхазии для азербайджанцев и грузин приемлемы только такие оглашения, которые равнозначны предательству нынешних армянских и абхазских союзников России. Любое азербайджанское или грузинское правительство, подписавшее соглашение на условиях Москвы, было бы почти наверняка свергнуто в результате националистического переворота.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Несмотря на слабость,  
Россия остается  
локомотивом  
экономического  
развития в регионе.

#### Политика США: много риторики, мало дел

А что же Соединенные Штаты? Они тоже потерпели неудачу, хотя и пытались не раз урегулировать конфликт между Арменией и Азербайджаном. Американская позиция по отношению к Абхазии заключалась в пустом повторении грузинской аргументации. Такая стратегия лишена смысла,



ибо маловероятно, что Россия, на территории которой проживают черкесы – многочисленная родственная абхазам и дружественно по отношению к ним настроенная народность, когда-либо отречется от Абхазии.

Потенциально Соединенные Штаты располагают гораздо большими средствами и силами, чем Россия, да и в идеологическом и культурном отношении они для кавказских народов привлекательнее. Однако способность Америки распространить свое влияние на Кавказ не безгранична. США связаны множеством обязательств в других регионах, особенно после оккупации Афганистана и Ирака. В отличие от этих стран, что бы ни заявлял время от времени Вашингтон, Закавказье занимает на шкале американских приоритетов отнюдь отнюдь не первое место.

Надежды США на то, их присутствие в этом регионе заменит турецкое влияние, потерпели полное крушение после того, как в Азербайджане свергли симпатизировавшего Анкаре Эльчибея. К тому времени отказ воевать за Карабах на стороне Баку и неспособность инвестировать в Азербайджане крупные средства уже подорвали влияние Турции в этой стране. Сказалась и обида азербайджанцев на то, что многие из них расценили как новую попытку установить культурную гегемонию извне. Оказалось, что и Америка не готова инвестировать на Кавказе такие средства, каких можно было ожидать, судя по официальным высказываниям.

Казалось, один важный пункт американских планов может быть реализован, а именно проект прокладки нефтепровода Баку – Джейхан. Мар-

Оказалось, что  
и Америка не готова  
инвестировать на Кавказе  
такие средства, каких  
можно было ожидать.

шрут в обход России и Ирана должен был гарантировать Соединенным Штатам беспрепятственный доступ к каспийским энергоресурсам. Однако строительство отложили на долгие годы из-за отказа государственных органов Америки напрямую субсидировать его; к тому же частных инвесторов беспокоила безопасность и экономическая жизнеспособность нефтепровода.



Впрочем, надежды Америки, связанные с Закавказьем, выходили далеко за рамки строительства нефтепровода Баку – Джейхан, разработки энергетических запасов Каспия или установления влияния в этом регионе. Вашингтон твердо решил провести здесь в жизнь революционную программу построения стабильных демократических государств с рыночной экономикой. Те, по мнению американских властей, естественным образом тяготели бы к Западу, служили бы прочной основой для распространения американского влияния и играли роль надежного буфера в отношениях с Россией.

На реализацию этой программы государственного строительства Соединенные Штаты выделили свыше 1,5 млрд долларов для Грузии и сопоставимые суммы для Армении (правда, во втором случае важную роль сыграла армянская диаспора в США).

Этот американский проект полностью провалился. В Армении фактически правит военная хунта. Азербайджан, где власть перешла по наследству от Гейдара Алиева к его сыну Ильхаму, превратился в клептократический и авторитарный султанат семьи Алиевых и поддерживающей ее элиты. Политическая и социальная стабильность сохраняется только потому, что экспорт нефти позволяет режиму тратить большие средства на поддержку своих приверженцев (до основной массы населения поступления от экспорта практически не доходят).

В Грузии режим Шеварднадзе не смог стать столь же авторитарным – отчасти потому, что нечего было экспортировать, а значит, и средств для распределения по протекции было меньше. Вместо этого не менее клептократические (в прошлом коммунистические) грузинские элиты поглощали государственные финансовые средства и западную помощь.

Возникший вследствие этого экономический спад привел в конце концов к свержению Шеварднадзе в результате мирного восстания народных масс и его замене проамерикански настроенными реформаторами-вестернизаторами. Однако грузинское государство оказалось настолько подорванным демодернизацией и своего рода неофеодализмом, что еще неизвестно, сможет ли новое руководство провести успешные реформы. Кроме того, перед ним стоят трудноразрешимые проблемы сепаратистских районов, а также Абхазии, остающейся в составе Грузии, но Тбилиси не подчиняющейся.

### Взгляд в будущее

Провал как российской, так и американской стратегий последнего десятилетия должен был бы научить обе эти страны большей скромности и

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



мудрости. Ни та, ни другая в ближайшее время не сможет определять ситуацию в Закавказье так, как ей бы того хотелось. Ни у одной, ни у другой нет ни необходимых для этого ресурсов, ни стремления сделать этот регион зоной своего исключительного влияния. России уже пришлось смириться с тем, что нефтепровод Баку – Джейхан будет построен. США, конечно же, могли бы создать военные базы в Грузии и Азербайджане. Однако, учитывая враждебное отношение к этому России и существующую в регионе нестабильность, эти базы могут легко стать не стратегически выгодными объектами, а опасными заложниками случая, особенно если Иран посчитает их развертывание угрозой для себя. Вместо этого бесцельного и дорогостоящего стратегического соперничества обеим странам следует признать: их жизненно важные интересы в регионе заключаются исключительно в том, чтобы избегать конфликтов и не допускать впредь создания надежных убежищ для террористов. В этом заинтересованы как США, так и Россия, причем добиться этого легче, если действовать сообща. России же необходимо осознать, что широкомасштабное американское военное присутствие в регионе не будет представлять для нее угрозы.

Аналогичным образом Вашингтон должен признать, что у России есть такие же давние и законные интересы в Закавказье, как у США – в Латинской Америке. Размещенные здесь российские военные базы не грозят США и в некотором смысле способствуют сохранению стабильности. Если Россия и Америка будут тесно сотрудничать друг с другом, может появиться какая-то надежда на разрешение карабахского, абхазского и даже, возможно, – когда-нибудь в будущем – чеченского конфликтов, которые действительно представляют опасность для самого региона, а также для интересов США и России. В противном случае обе державы будут продолжать бесплодное соперничество из-за весьма незначительных преимуществ. От этой борьбы, характерной для истекшего десятилетия, ничего не выиграли ни Россия, ни Америка, ни, разумеется, народы Кавказа.

# Центральная Азия: как превратить бывших подданных в друзей?

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



**Марта Брилл Олкотт**

Ведущий научный  
сотрудник Фонда Карнеги  
за Международный Мир.

Со времен заката Советского Союза Москва пытается наладить нормальные отношения с республиками Центральной Азии, но пока ей не удалось нащупать действенную стратегию, которая бы обеспечила ее долгосрочные интересы в регионе.

Проходит время, когда можно было извлекать выгоду из культурной и политической близости, установившейся на какое-то время между Россией и этими государствами. К власти в Центральной Азии приходят лидеры нового поколения, и Москве придется искать иные стратегии для закрепления своего влияния. Однако даже в переходный период она может расширить свои возможности, разыгрывая «карту преемственности».

У следующего поколения среднеазиатских лидеров будет меньше общего и друг с другом, и с российскими руководителями, чем у нынешних политиков. Преемники придут к власти в специфических условиях, при которых внешние силы смогут их поддержать, но едва ли сыграют решающую роль. Более того, какими бы тесными ни были личные связи московских политиков с некоторыми центрально-азиатскими лидерами, Россия перестанет быть естественным посредником между странами региона и более широким международным сообществом. Следующее поколение лидеров почти наверняка еще будет говорить по-русски (кое-кто из их преемников этим языком владеть уже не будет), но столь же уверенно можно утверждать, что оно будет знать английский и понимать турецкий или фарси.



Тем не менее в обозримом будущем Россия, видимо, сохранит свое влияние в Центральной Азии, особенно в таких ключевых отраслях экономики, как газовая отрасль и энергетика, где «Газпром» и РАО ЕЭС наращивают свою собственность и согласовывают позиции. Однако тем, кто будет «проталкивать» российскую позицию, придется апеллировать к общности интересов участвующих сторон, не надеясь на то, что «слабые» страны покорятся попыткам Москвы навязать им свою гегемонию.

В свое время очень опасались, как бы Россия не попыталась играть в Центральной Азии роль гегемона. Однако она не сделала этого даже по отношению к Казахстану, где в момент получения независимости русское население численно лишь слегка уступало казахам и проживало в основном этнически компактными поселениями вдоль российско-казахстанской границы. Даже там российской политике не была свойственна жесткость, которая временами проглядывает в отношениях с государствами Закавказья.

Вместе с тем российское руководство всегда настаивало на своем праве влиять на ход событий в регионе, обосновывая свой статус великой державы в Центральной Азии вековым присутствием, проживанием там миллионов этнических русских и тем, что Советский Союз вложил огромные средства в разработку богатейших природных ресурсов края. Временами, особенно в период предвыборных кампаний, когда приходилось умиротворять националистически настроенные политические силы внутри страны, эта риторика граничила с неоимпериалистическим пафосом. Однако российским руководителям не удавалось воплотить ее в эффективную политику, в течение первого десятилетия независимости Москва пассивно наблюдала, как слабеет ее влияние в Центральной Азии. Позиции были частично восстановлены лишь под руководством Путина, который стал строить отношения с центрально-азиатскими лидерами на началах большего равенства, чем его предшественник. Путин придал российской дипломатии в регионе новый стиль, который предполагает признание международного статуса региональных лидеров и – по крайней мере, в начале правления Путина – их большого международного опыта.

Парадоксально, но ввод американских войск в Центральную Азию после событий 11 сентября усилил российское влияние в регионе, поскольку в новых условиях Москва добивалась уже не гегемонии, а лишь «равновесия сил». Сложившаяся ситуация оказалась на руку Москве, долгое время пытавшейся убедить лидеров центрально-азиатских государств в необходимости сохранить ведущую роли России.



Однако России пришлось годами соперничать с политическими и деловыми кругами Запада, стремившимся при своем посредничестве и финансовой поддержке более непосредственно интегрировать государства Центральной Азии в мировой рынок.

Таким образом, если Москве было важно членство этих стран в СНГ или в новых экономических «сообществах», создаваемых вместе с ведущими государствами Содружества и призванных максимально укрепить экономические позиции России в регионе, то США, Япония и страны ЕС добивались от центрально-азиатских государств принятия европейских норм, вступления в ВТО и выполнения руководящих указаний таких международных финансовых учреждений, как Всемирный банк и Международный валютный фонд.

Уже в первые годы стало очевидно, что силы соперников неравны. Запад располагал гораздо большими ресурсами, чем Россия. Менее ясно было, насколько велики усилия, которые США и другие западные государства готовы приложить в регионе. Очевидным исключением была лишь нефтегазовая отрасль: с углеводородными ресурсами Каспия связывались надежды на обеспечение энергетической безопасности экономически развитых стран.

Москва, со своей стороны, пыталась продвигать собственные интересы, опираясь в первую очередь на личные отношения, сложившиеся еще в советские времена. Практически все президенты центрально-азиатских государств были знакомы с Ельциным по прежней работе в Москве, пусть даже не особенно близко, как киргизский президент Акаев. Президент Туркмении Ниязов, президент Узбекистана Каримов и президент Казахстана Назарбаев были вместе с Ельциным членами Политбюро и Центрального комитета КПСС, а Акаев избирался в конце 80-х на Съезд народных депутатов СССР. Только президент Таджикистана Эмомали Рахмонов, пришедший к власти в конце 1992-го, уже во время гражданской войны в республике, не входил в правящую элиту Советского Союза.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

Парадоксально, но ввод американских войск после 11 сентября усилил российское влияние в регионе.



Личные связи не только на самом верху, но и на уровне среднего руководящего звена тоже имели и продолжают иметь огромное значение, особенно в сфере национальной безопасности: государственные границы нисколько не мешают профессиональным военным, разведчикам и сотрудникам госбезопасности, поднявшимся по служебной лестнице еще в советские времена, поддерживать тесные контакты, по крайней мере неофициально.

Однако Москва не преуспела в своих попытках использовать личные контакты для того, чтобы создать единый «зонтик безопасности» над всем СНГ или по крайней мере над большинством его участников. Четыре центрально-азиатских государства заключили Ташкентское соглашение о коллектив-

У колониальной зависимости оказались как отрицательные, так и положительные стороны.

ной безопасности (Туркмения предпочла проводить политику «позитивно-нейтралитета»), но оно утратило свою узко региональную направленность после того, как Узбекистан вышел из этой организации и взял курс на более тесное сотрудничество с США и НАТО. Таджикистан, Киргизия и Казахстан продолжают поддерживать традиционное военное сотрудничество с Россией, но решение отдельных задач, предусмотренных первоначальным договором о коллективной безопасности, взяла теперь на себя Шанхайская организация сотрудничества, в которую входят все центрально-азиатские государства (кроме Туркмении), а также Россия и Китай.

Москва пробовала с выгодой для себя использовать и экономические взаимосвязи, сложившиеся в советскую эпоху, но до самого последнего времени эти попытки давали результаты, прямо противоположные ожидаемым. Установленный Россией строгий контроль за денежной эмиссией и требование объединить золотые запасы вынудили в конце концов все центрально-азиатские государства выйти из рублевой зоны, а огромная задолженность по оплате поставок энергии заставила Казахстан и Киргизию рассмотреть возможность более быстрого, чем предполагалось, проведения структурных экономических реформ – в расчете на ослабление зависимости от России, унаследованной от со-

ветских времен. Аналогичным образом после того как Москва установила контроль над системой газопроводов бывшего СССР и предложила Туркмении жесткие условия транзитной перекачки этого ключевого для нее ресурса, Ашхабад предпочел отказаться от поставок большей части своего природного газа на рынок, нежели транспортировать его через российскую территорию.

В целом последнее десятилетие многому научило все заинтересованные стороны – как лидеров центрально-азиатских государств, так и творцов кремлевской политики. В XX веке лишь немногие империи распались так относительно бескровно, как пала советская система в Центральной Азии. Даже гражданская война в Таджикистане была скорее косвенным, нежели прямым следствием этого события.

Неудивительно, что отношениям между Россией и отдельными центрально-азиатскими государствами были одновременно свойственны как взаимное притяжение, так и отталкивание. Почти полтора века жители региона были вынуждены общаться с внешним миром через российских посредников, а казахи – чуть ли не 250 лет. За это время сформировались тесные культурные связи, но накопились и обиды. Потребуется десятилетия, чтобы страны проанализировали свое прошлое. Жители Центральной Азии со временем осознают не только отрицательные, но и положительные стороны своего опыта колониальной зависимости, а русские поймут, что центрально-азиатские государства – это пять различных стран с собственной уникальной историей, в которой далеко не всегда присутствовала Россия. А пока идет усвоение этих уроков, географическая близость России и центрально-азиатских государств будет по-прежнему заставлять их двигаться вперед – если не рука об руку, то бок о бок.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Шанс для российского Дальнего Востока



**Василий Михеев**

Член научного совета  
Московского Центра Карнеги.

В ближайшее десятилетие одним из главных стратегических вызовов для России будет вопрос: сумеет ли она эффективно приспособиться одновременно к двум интеграционным процессам, один из которых идет в Западной Европе, а другой – в Восточной Азии.

Пока этого не происходит, хотя географические соображения, казалось бы, ясно говорят в пользу двухвекторной модели развития, при которой европейская часть России включая Западную Сибирь ориентируется на Европейский союз, а азиатская (Дальний Восток и Восточная Сибирь) – на Восточную Азию. Отечественные стратеги справедливо акцентируют важную роль экономики Соединенных Штатов и Европейского союза для нашей страны, но без достаточных на то оснований игнорируют макроэкономические особенности Азиатской России, а вместе с ними и возможность интеграционного взаимодействия с Японией, Китаем и Южной Кореей, совокупный ВВП которых приближается к 70 проц. аналогичного показателя ЕС. Между тем поднять российский Дальний Восток без экономической интеграции со странами Северо-Восточной Азии (СВА) в обозримой перспективе не удастся.

Европейская Россия – это весьма развитая территория, плотно и компактно населенная, с довольно большими спросом и инвестиционными возможностями, а значит, лучше подготовленная к полномасштаб-



ным рыночным отношениям. В азиатской же части страны возможности развития рыночных принципов и механизмов хозяйствования ограничены. Возьмем, например, транспорт и энергетику. Логика действия рыночных механизмов такова, что в Восточной России эти отрасли рентабельными быть не могут. Стремление добиться от них прибыльности при работе по законам рынка вызовет рост цен, сокращение спроса на производимую в этой части страны продукцию, а в конечном счете остановку производства и отток населения. Потребителю не под силу оплатить транспортные и энергетические услуги по цене, которая покрывала бы издержки производителя, а значит, работа транспорта и энергосистемы должна будет остановиться, что положит конец освоению дальневосточных земель России.

Чтобы сделать энергоснабжение и транспортные услуги доступными частному бизнесу и потребителям в Азиатской России и одновременно компенсировать затраты на их производство, нужны либо огромные государственные дотации, что в нынешних условиях невозможно, либо иностранные вливания. Возврат тех и других может быть косвенным: в результате активизации российского и иностранного частного капитала, привлеченного появлением в регионе развитой инфраструктуры.

#### Двухвекторная политика

Возникает проблема: как вписать идею интеграции с СВА в экономическую стратегию развития России, предусматривающую интеграцию страны в европейские структуры и формирование Общеввропейского экономического пространства? По-видимому, целесообразно внести в эту стратегию серьезные коррективы, положив в ее основу двухвекторную политику, ориентированную как на Европу, так и на Северо-Восточную Азию.

Такой подход позволит уточнить представление о месте России в Восточной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), встроив его в два измерения: глобальное и региональное. Экономика европейской части страны (включая Западную Сибирь) для АТР – это составная часть глобализированной российской экономики. К сожалению, ее «глобализм» ограничен рынками нефти, газа, редкоземельных металлов и небольшим набором высоких технологий (оборудование для АЭС, авиационные, космические и военные технологии, технологии двойного назначения). Экономика же Восточной Сибири и Дальнего Востока предстает в АТР как региональная. Отсюда следует важный вывод: в этой части мира России нужна политика, которая обеспечивала бы региональную интерпретацию глобальных интересов Российской Федерации и глобальное прочтение региональных интересов ее субъектов.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Особенность ситуации, с которой Россия сталкивается в АТР, состоит в том, что здесь нет и в ближайшее десятилетие не появится интеграционная структура типа ЕС. Азиатские государства взаимодействуют на трех уровнях:

- на форуме Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС);
- в субрегиональных интеграционных группировках – как реально существующих (АСЕАН), так и проектируемых (АСЕАН плюс Китай, АСЕАН плюс Япония, в «АСЕАН плюс три» предполагается вовлечь Китай, Японию и Южную Корею);
- в форме двусторонних связей (японо-южнокорейские переговоры о зоне свободной торговли и др.).

Последние саммиты АТЭС и встречи в формате «АСЕАН плюс три» свидетельствуют о стремительном приближении реальной интеграции в регионе. К изначальным задачам АТЭС по либерализации торговли и режимов привлечения иностранных инвестиций уже прибавились планы преодоления информационно-технологических разрывов между странами, а также идеи создания зон свободной торговли в различных двусторонних и многосторонних форматах.

Для России принципиальное значение может иметь предложение создать с участием Китая, Японии и Южной Кореи Восточно-Азиатский фо-

Ключевой проблемой интеграции в СВА станет поиск источников финансирования региональных проектов.

рум. Идею поддерживают деловые и академические круги этих стран, в качестве первого шага уже наладившие работу трехсторонней аналитической группы; она представляет правительствам согласованные рекомендации по координации экономической и финансовой политики, а также развитию торгового и инвестиционного сотрудничества.

Нестабильность глобальных рынков может подвигнуть Токио, Пекин и Сеул на то, чтобы форсировать экономическую интеграцию в СВА. Однако дипломатическое соперничество Токио и Пекина за первенство в

интеграционном единении с АСЕАН вряд ли положительно скажется на этом процессе. Большинство стран АСЕАН не готово придать принимаемым решениям обязательный характер. Основой складывающейся в Восточной Азии общей экономики скорее всего станет интеграционное поле СВА, уже охватывающее Японию, Южную Корею и Китай. Место нашей страны именно в этом ряду.

Взаимодействие России и СВА могло бы развиваться по следующей схеме: российские энергоресурсы, научные технологии и транзитная территория, связывающая СВА с Европой, в обмен на японские и южнокорейские капиталы и инвестиционное оборудование, китайские продовольствие, текстиль и рабочую силу.

Сотрудничество Китая, Японии и Южной Кореи может принять и форму взаимного дополнения, но уже не по принципу «сырье в обмен на готовые изделия», а по факторам «качество – цена». В таком случае Япония стала бы поставлять на потребительский рынок СВА продукцию, рассчитанную на богатых японцев, южнокорейцев и китайцев, «высший средний класс» Южной Кореи и Японии, а также японский средний класс. Южная Корея производила бы товары для собственного состоятельного населения, «высшего среднего класса» Японии, Южной Кореи, Китая и среднего класса Японии. Китай же взял бы на себя обслуживание высшего и среднего класса Китая, а также бедных слоев японского и южнокорейского общества.

### Новые институты

Развитие многостороннего интеграционного сотрудничества в СВА потребует в будущем создания единого правового поля, делающего возможным свободное передвижение товаров, финансовых потоков, рабочей силы, научных знаний и разработок. Однако институционализация регионального интеграционного взаимодействия еще не вышла на межгосударственный уровень. Главными институтами сотрудничества выступают неправительственные организации (Экономический форум СВА, Газовый форум и Экономическая конференция СВА). Туманганский проект практически провалился – из-за того, что близкая к коллапсу командно-административная экономика Северной Кореи не готова взаимодействовать с региональной рыночной экономикой.

В ближайшем десятилетии ключевой проблемой интеграции в СВА станет поиск источников финансирования дорогостоящих региональных проектов. По имеющимся расчетам, для создания необходимой инфраструктуры потребуется ежегодно около 7,5 млрд долларов капиталовложений. Примерно 2,5 млрд предполагается мобилизовать из

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



средств государств-участников и международных финансовых институтов. Чтобы привлечь недостающие средства, необходимо создать Банк развития СВА – при долевом участии правительства США, Японии, Южной Кореи и Китая. Очевидно, что Россия объективно заинтересована в участии в таком региональном банке.

Отказаться от большей интеграции с СВА значит усугубить системный кризис Азиатской России.

Для интеграционного использования рабочей силы предлагают создать Совет по управлению трудовыми ресурсами СВА, который выработал бы правила и квоты миграции рабочей силы, а также пресекал нелегальную миграцию. Субрегиональным институтом, ответственным за создание ресурсной и транспортной инфраструктуры, мог бы стать Совет по развитию транспорта и природных ресурсов СВА, координирующий свою деятельность с Банком развития СВА.

Задуманы также Совет СВА по субрегиональной научно-технической политике и особый орган, координирующий макроэкономическую и финансовую политику стран региона. Центральные банки стран СВА (за исключением Центрального банка России) уже начали накапливать опыт конструктивного сотрудничества: в последние годы они практикуют обмен депозитами в национальной валюте, чтобы в случае обвала валютных рынков удержать стабильность своих финансов.

На первых порах Россия могла бы подключиться к интеграционным начинаниям в СВА на основе концепции «специальной таможенной территории», предоставляющей экономике Сибири и Дальнего Востока большую стратегическую, тарифную и монетарную автономию. Интеграция западной и восточной частей России в ЕС и СВА создаст предпосылки для превращения нашей страны в связующее звено между западно-европейским и восточно-азиатским интеграционными пространствами.

Институционализация многостороннего сотрудничества в СВА логически ведет к идее создания Восточно-Азиатского экономического союза.

Принципом его деятельности мог бы стать открытый регионализм, предполагающий мобилизацию глобальных ресурсов для решения региональных проблем. Это заведомо исключает превращения группировки в замкнутый союз.

В ближайшие десять лет первостепенное практическое значение может иметь создание в СВА международной транспортной инфраструктуры и топливно-энергетической системы, которая наряду с Китаем, Японией и Южной Кореей охватила бы Восточную Сибирь и российский Дальний Восток.

При этом имеется в виду:

- развитие нефтяных и газовых ресурсов Дальнего Востока и Сибири, сооружение в пределах СВА сети нефте- и газоснабжения, а также линий электропередачи, которые стали бы основой экономической интеграции России в АТР;
- использование геотранспортного положения России как естественного моста между Европой и Восточной Азией. Ставку при этом целесообразно делать не только на реконструкцию имеющейся железнодорожной магистрали, но и на строительство суперсовременных, сверхскоростных железнодорожных и автомобильных путей, соединяющих Дальний Восток с Калининградской областью и портами Голландии, Германии, стран Балтии;
- привлечение иностранной рабочей силы для освоения малонаселенных дальневосточных регионов России;
- извлечение краткосрочных и стратегических выгод от научного потенциала России, который хотя и сокращается, но по азиатским меркам все еще остается значительным;
- создание в СВА Стратегического резервного нефтяного фонда с участием России, Китая, Японии и Южной Кореи, регулярное проведение энергетических саммитов СВА в том же формате.

Стратегические возможности для взаимодействия со странами Северо-Восточной Азии существуют, но для их использования нужно стратегическое видение и целенаправленные усилия как внутри страны, так и в области экономической дипломатии. Остаться вне интеграционных процессов в СВА значит лишить экономику Азиатской России реального шанса на ускоренное развитие, усугубить ее системный кризис. В этой связи ближайшие десять лет могут оказаться решающими.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Россия и Китай: одно противоречивое десятилетие сменяет другое



## **Бобо Ло**

Эксперт Российско-евразийской программы Королевского института международных отношений (Лондон).  
Приглашенный ученый Московского Центра Карнеги.

Стратегическое партнерство России и Китая весьма противоречиво и двойственно. Во многих отношениях это эталон международной гармонии, замечательная иллюстрация политического и стратегического сближения, успешного экономического сотрудничества, свободного от хронических разногласий. Но вместе с тем их отношения омрачены исторически обусловленными страхами, цивилизационными предрассудками, а также неопределенностью – неизбежной спутницей перемен, которые переживают обе страны, а после 11 сентября 2001 года и мир в целом.

Следующее десятилетие принесет китайско-российским отношениям серьезные испытания. Вопреки всем заверениям, будто дела обстоят лучше, чем когда бы то ни было, Москва и Пекин стоят на перепутье. Что таит в себе будущее? Постепенное, но неумолимое сползание к враждебности или же долгосрочное партнерство на основе общих стратегических, политических и экономических интересов? Это вопрос огромной важности для самих этих отношений, для российской внешней политики, все еще ищущей четкую концепцию, и для мира, в котором старые истины уступают место новым реальностям.

### Изменения в стратегических расчетах

С момента своего прихода к власти Владимир Путин проводит многовекторную внешнюю политику, основанную на оптимистическом допущении, что Россия способна точно так же поддерживать дружеские отношения с Востоком, как и с Западом. Руководствуясь этим принципом, президент значительно улучшил отношения России с Соединенными Штатами и Западной Европой, восстановил российское присутствие на постсоветском пространстве и воспользовался достижениями Бориса Ельцина для укрепления связей с Китаем.

Однако после событий 11 сентября и присоединения России к разработанной в Вашингтоне новой международной программе в области безопасности этот эклектичный подход все заметнее деформируется. Несмотря на патетические рассуждения о «всемирной» цивилизации, объединенной общими ценностями и угрозами, мир после террористической атаки на Всемирный торговый центр весьма далек от единого восприятия опасностей, ценностей и международных норм. В этой обстановке, когда само понятие единого Запада оказалось под вопросом, Путину пришлось принимать важнейшие стратегические решения.

Самое трудное из них касается Китая. Дружественные отношения с Пекином теоретически не противоречат западной ориентации современной внешней политики России. На деле же все обстоит гораздо сложнее. Отношения с КНР отражают мировоззренческую дилемму, перед которой оказалась Россия. Путин отверг популярную в 1990-х годах идею построенной на конкуренции многополярности, отчего сближение с Пекином стало частью более широкомасштабной игры в баланс сил с участием Соединенных Штатов. Тем не менее Китай остается для России главным центром притяжения в незападном мире, перевешивая как слабый и непредсказуемый мусульманский мир, так и недооцененную Индию. Отношения с Пекином стали точкой опоры в борьбе за «душу» российской внешней политики, стоящей перед выбором: либо интегрироваться в сообщество демократических национальных государств, где доминирует Запад, либо принять двойственный подход со свойственными ему периодическими колебаниями между сотрудничеством и соперничеством с Западом и тесными связями с крупнейшими незападными державами.

### Китайская угроза

Вопреки общепринятому мнению появление уверенного в своих силах и могущественного Китая не таит в себе прямой угрозы российской безопасности. Картина миллионов китайцев, устремляющихся на малозасе-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



ленные земли российского Дальнего Востока, – всего лишь фантазия. Пекин фактически отказался от своих прежних территориальных претензий и старательно избегает стратегических осложнений в Центральной Азии.

Опасность кроется в ином, а именно в отстранении России от международного процесса принятия решений. Быстро модернизирующийся Китай грозит заменить собой Россию, которая не интегрирована с Западом и не на-

Опасность кроется  
в ином, а именно  
в отстранении России от  
международного процесса  
принятия решений.

столько сильна, чтобы самостоятельно влиять на мировые дела. Имея ограниченную экономическую мощь, непрочное политическое положение и снижающийся моральный авторитет, Москва не чувствует себя комфортно ни в одной международной компании. Иракский конфликт представил в истинном свете ее хваленое влияние в мире, довольно грубые политические методы, применяемые ею в бывших социалистических странах, возродили опасения относительно империалистических амбиций, а развитие событий в Чечне и авторитаризм внутри самой страны укрепили распространенное на Западе мнение, что Россия навсегда останется аутсайдером.

#### Трудный выбор

Стремясь утвердить весомое российское присутствие на международной арене, Путин будет проводить внешнюю политику, ориентированную преимущественно на Запад. Однако в этих широких рамках ключевой становится дилемма: следует ли Москве укреплять стратегическое партнерство с Китаем или выгоднее держать Пекин на расстоянии – в надежде на обострение его соперничества с Соединенными Штатами. От правильности выбора в этом вопросе место и влияние России в мире зависят даже больше, чем от последствий 11 сентября 2001 года.

#### Отсрочка решений

В ближайшем будущем Путин будет продолжать придерживаться многовекторного подхода. До тех пор пока внимание США приковано к Ближ-



нему Востоку и Центральной Азии, в том числе к ситуации в Ираке и Афганистане и к ядерной программе Ирана, России нет нужды спешить. Она может по-прежнему делать вид, будто проводит географически «сбалансированную» внешнюю политику, щедро приукрашенную цивилизационными ярлыками. В Европе ее можно выдавать за европейскую, в Азии – за азиатскую или евразийскую. Она позволяет говорить и о трансатлантическом партнерстве с Соединенными Штатами, и о поддержке интеграционных тенденций среди постсоциалистических стран.

Пока длится эта передышка, Путин может обдумывать различные аспекты российско-китайских отношений. За это время сблизятся позиции двух стран по большинству международных вопросов включая ведущую роль ООН и борьбу с международным терроризмом. Обе стороны будут стремиться расширить экономические связи не только в традиционных областях (торговля оружием и сотрудничество в ядерной сфере), но и в таких новых сферах, как транснациональные инфраструктурные и энергетические проекты. За время первого президентства Путина объем торговли между Россией и Китаем уже удвоился.

#### Время испытаний

Первым испытанием для этой выжидательной политики станет необходимость принять в 2004—2005 годах долго откладывавшееся решение вопроса о маршруте нефтепровода Ангарск – Находка, призванного связать месторождения Восточной Сибири с тихоокеанским побережьем и азиатскими рынками. Есть признаки того, что Москва намерена нарушить прежнюю договоренность, отдававшую приоритет строительству дацинской ветки нефтепровода в Манчжурию, и предпочесть прокладку магистрального нефтепровода, которую будут финансировать японцы. Пекин такую возможность предвидел, но если такое решение будет принято,отреагирует крайне негативно. Он уже заявил, что будет рассматривать отсрочку дацинского варианта как подрыв доверия с серьезными последствиями для двусторонних отношений.

Даже если эти угрозы носят дипломатический характер, разногласия по вопросу об этом нефтепроводе все равно грозят стать самым острым кризисом в отношениях с Китаем после развала Советского Союза. Эта проблема выходит за рамки таких экономических интересов Китая, как его энергетические потребности, и даже за пределы вопроса о политическом доверии. И в Китае, и в России многие расценят изменение маршрута как фундаментальную переориентацию внешней политики Путина и переход от географического «балансирования» к более определенной стратегической приверженности Западу.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



Тем не менее Москва и Пекин постараются вычленить частные проблемы из более широкого контекста своих отношений, которые останутся вполне здоровыми в течение большей части предстоящего десятилетия. Позиции стран по широкому кругу международных проблем будут сближаться, а торговля – расти. Россия не станет критиковать политику Китая по отношению к Тайваню, Тибету и Синьцзяну, Китай же в ответ окажет ей моральную поддержку по вопросу о Чечне и не будет вмешиваться в дела Центральной Азии. Потенциально острые проблемы вроде «миграции» китайцев на российский Дальний Восток, удастся урегулировать. Москва и Пекин будут использовать любую возможность, чтобы вновь и вновь подтверждать «стратегический» и «дружеский» характер своих отношений, даже если скрытые прежде политические разногласия станут заметнее.

#### Неизбежность отдаления

Однако наступит время, когда уже ничто не сможет скрыть растущие расхождения по стратегическим вопросам. Когда Китай начнет быстро превращаться из преимущественно региональной силы в глобальную, традиционные страхи России перед ее великим соседом усилятся и мо-

Именно сходство,  
а не разногласия  
между Россией и Китаем  
станет причиной их  
постепенного отчуждения.

гут принять опасную форму. Меняющееся стратегическое и экономическое равновесие между двумя странами, нарастание китайской военной мощи как весомого фактора международной жизни, неприкрытое соперничество за сферы влияния в Центральной и Северо-Восточной Азии станут серьезными препятствиями на пути развития российско-китайских отношений.

Они ухудшатся независимо от развития событий внутри двух стран. Если Россия, с ее квазидемократией, ориентированной на рынок экономики и некоторыми признаками существования гражданского общества, пойдет по «западному» пути, то цивилизационная и стратегическая предвзятость Москвы по отношению к Китаю будет становить-

ся все очевиднее (именно либеральные западники в окружении Путина особенно откровенно критикуют Пекин). Если же в России укоренится авторитаризм, то внешняя политика может приобрести жестко националистическую окраску. Запад, разумеется, сохранит свое значение для России, но отношения с ним примут характер полуконфронтации, которая будет скорее всего проявляться там, где Москва еще может влиять на ход событий, то есть в отношениях с постсоветскими государствами и КНР.

И напротив, каким бы в результате своего развития как современного государства ни стал Китай – демократическим или авторитарным, стабильным или нет, – он останется угрозой для российских интересов. Ведь Россия и Китай – честолюбивые державы, соревнующиеся за одни и те же призы: за международное «уважение» и признание (главным образом со стороны Запада), региональное и глобальное стратегическое влияние, внешнюю торговлю и инвестиции. Парадоксально, но в отдаленном будущем именно сходство, а не разногласия между Россией и Китаем станет причиной их постепенного отчуждения.

Из этого не следует, будто страны движутся к неизбежному конфликту: он грозит обеим большими потерями. В основе своей отношения останутся функциональными и прагматичными. Однако подобно «нерушимой дружбе» времен Сталина и Мао глянец нынешнего «стратегического партнерства» будет меркнуть по мере того, как Москва и Пекин станут все чаще обращать взоры на Запад, стремясь реализовать свои конкурентные внешнеполитические задачи.

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ



# Камешки в мозаике Карнеги

(Вместо заключения)

Эта небольшая книжка – не доклад Центра Карнеги о будущем России. В ней собраны мнения и размышления о том, куда движется современная Россия и какие перспективы открывают ей пути, которая она выбирает (или выбирают от ее имени, не важно). Мнения авторов расходятся. Одни исходят из посыла о коллапсе демократии, другие рассуждают о возвращении «российской нормальности». Все согласны, однако, с тем, что после полутора десятилетий потрясений Россия вступила в период относительной стабильности. Эта стабильность не означает застылости. Трансформация страны будет продолжаться, и облику России еще предстоит сильно меняться. Если и продолжать пользоваться концептуальным инструментарием «транзитологии», то придется признать, что для некоторых стран, в том числе России, одного шага по пути транзита явно мало, их потребуется несколько, прежде чем страна и общество обретут новое качество.

Без устойчивого роста экономики будущее России печально. Поставленная президентом Путиным задача – удвоить валовый внутренний продукт, – безусловно, амбициозна, но принципиальное значение будет иметь качество этого роста. Несмотря на хорошие экономические показатели в 1999—2003 годах, российская экономика еще не прошла испытания низкими ценами на нефть. Следовательно, достигнутый рост хрупок. Его закрепление зависит от хода реформ (в первую очередь административной, но и других – местного самоуправления, банковской и судебной). Если не ограничить ставшую почти необъятной власть бюрократии, не обуздать коррупцию, не дать возможность свободно развиваться бизнесу, то даже рост, полученный в результате благоприятной конъюнктуры, пойдет стране не на пользу, а во вред, способствуя ее превращению в «петрогосударство».

Без развития отечественного среднего класса вряд ли можно рассчитывать на социально-экономический прогресс в России. «Космический» отрыв кучки сверхбогатых от основной части населения, прозябающей в бедности, создает опасную ситуацию. Отсутствие сильного среднего класса замедляет укоренение частной собственности, изменение общественного взгляда на природу крупных доходов, развитие элементов граждан-

ЭКОНОМИКА

ПОЛИТИКА  
И ОБЩЕСТВО

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

ского общества. Очень болезненным может стать возникновение нового раскола Европы на, с одной стороны, относительно благополучное и материально все лучше обеспеченное ядро (к нему теперь примкнут страны, входившие прежде в СЭВ, и бывшая советская Прибалтика) и, с другой – бедную периферию, включающую Россию и ряд стран СНГ.

Завершается формирование нового российского авторитаризма, что ставит перед обществом серьезные вопросы. «Вертикаль власти» не только опирается на государственную бюрократию, но и зависит от нее. Власть демонстрирует единственный интерес: стремление сохранить себя путем периодического воспроизводства. С ее точки зрения, наилучшая форма для этого – закулисные договоренности о передаче верховной власти новому избраннику элиты, который затем получает легитимацию на всенародном плебисците, именуемом в России выборами. Однако эта «идеальная» схема не обязательно сработает даже на выборах 2008 года, не говоря уже о более отдаленном будущем. Возможны различные варианты: от реформы политической системы под давлением новых групп интересов (прежде всего экономических) до острого кризиса с последующей эволюцией страны в сторону либо нового раунда демократизации, либо более жесткого, диктаторского варианта авторитаризма.

Результат будет зависеть от того, появится ли к 2012—2015 годам основа функционирующей демократии – российский демос. Иными словами, сложится ли достаточно большая и независимая группа лиц, которые будут осознавать себя налогоплательщиками и видеть в правительстве (включая Кремль) не сакральную власть, а лишь комитет по управлению страной на их, налогоплательщиков, деньги. Для такого развития обозначенный временной рубеж, возможно, еще недостаточен. Тем не менее интересно определить общую тенденцию. Сегодня надежды на обновление российской политической системы связывают прежде всего с экономикой.

Особенность российской посткоммунистической трансформации состоит в том, что она проходит в условиях, когда страны Запада оказываются



по отношению к России не в качестве интеграционных магнитов, а в сложном качестве полупартнеров-полусоперников. При этом элемент соперничества может временами преобладать. Отчужденность серьезно деформирует все процессы российской трансформации, но это – неизбежная плата за великодержавные амбиции российских элит. Сохранив свою внешнеполитическую самостоятельность и самобытность, Россия – в очень отдаленной перспективе – способна занять в современном международном сообществе место «третьего Запада» (наряду с Америкой и Европой), но это потребует очень серьезных внутренних преобразований, а также фундаментальной модернизации внешней и оборонной политики. За ближайшие полтора десятилетия этих целей не достичь.

Современная Россия остается предметом спора между оптимистами и пессимистами. Камешки из «мозаики Карнеги», даже если попытаться сложить их в какую-то более или менее полную картину, вряд ли могут однозначно подтвердить точку зрения тех или других. Что Россия пока не «замерла» в своем путешествии по путям трансформации – хорошая новость. Однако то, что это путешествие будет растянуто на десятилетия и даже поколения – это тяжелая весть для современников. Отправной пункт маршрута хорошо известен, но «точка прибытия» не прояснилась. Когда СССР и, скажем, Польша «выходили из коммунизма», они поначалу проходили – с определенным лагом – одни и те же станции. Сейчас стало очевидно, что маршруты движения у Польши и России, России и Литвы и, вероятно, России и Украины различны. Речь, понятно, идет о специфике, а не об уникальности, но это очень существенная специфика. И, наконец, последнее. Интерес к России, окрашенный в пессимистические или оптимистические тона, в мире не пропал. Страна довольно важна для Европы, Америки, Китая, Японии и, разумеется, ближайших соседей. Того, что мир знает о России, достаточно, чтобы не ограничиваться лишь знанием о предмете, а стремиться его понять.

**Дмитрий Тренин**

Заместитель директора Московского Центра Карнеги

