

# СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ (2)

*Тезисы Совета по внешней и оборонной политике*

## Введение

Опубликованные почти два года назад, 19 августа 1992 года, в «Независимой газете» тезисы неправительственного Совета по внешней и оборонной политике (СВОП) «Стратегия для России» привлекли большое внимание общественности и специалистов и оказали, насколько известно, существенное влияние на дискуссию вокруг внешнеполитического курса страны. Уже приблизительно через год члены СВОП могли констатировать, что основные оценки тезисов и предложения, содержащиеся в них, подтвердились и претворены в жизнь практически полностью.

Появление тезисов было вызвано беспокойством членов СВОП в связи с отсутствием у руководства страны сколько-нибудь целостного понимания интересов и целей России во внешнеполитической сфере, а также опасениями, что демонстративно односторонняя прозападная ориентация политики не только нанесет ущерб интересам РФ на других внешнеполитических направлениях, но и вызовет неизбежную жесткую реакцию общественного мнения внутри страны. Тезисы были нацелены на то, чтобы убедить лидеров государств в необходимости коррекции политики и смягчить эту реакцию.

Перемены во внешнеполитическом курсе России, происшедшие с конца 1992 года, сделали его гораздо более взвешенным и выдержанным, несколько ослабили, но не смогли полностью предотвратить эту реакцию. Множатся признаки того, что маятник российского общественного мнения и российской политики уже проходит «золотую середину» и движется в сторону политики потенциально гораздо более опасной, чем та, которая проводилась в 1991-1992 годах.

Это объясняется не только событиями и ошибками прошлого. В России существуют и действуют силы, стремящиеся спровоцировать кризис в отношениях с внешним миром, вновь создать враждебное окружение, без которого они не могут и мечтать о приходе к власти.

Проявившиеся в последнее время более твердый тон и более определенные позиции во внешней политике Москвы ведут к формированию нормального, более равноправного и уважительного характера отношений с ведущими державами. Однако нельзя не замечать и возрождения и усиления ксенофобии.

В этих условиях ряд членов СВОП выступили с инициативой подготовки новых тезисов. Их подготовила рабочая группа членов Совета, как правило, не занимающих ныне официальных постов в органах исполнительной власти.\* Координировали работу группы С.А.Караганов, заместитель директора Института Европы РАН, председатель Коллегии СВОП, и В.Т.Третьяков,

---

\* В рабочую группу входили Ю.Ю.Болдырев, депутат Совета Федерации Федерального Собрания РФ; Л.И.Вайнберг, президент Ассоциации совместных предприятий, международных объединений и организаций; А.П.Владиславлев, вице-президент Российского Союза промышленников и предпринимателей; А.С.Грачев, член Совета учредителей, «Московские новости»; С.Е.Егоров, президент Ассоциации российских банков; О.В.Киселев, председатель Совета директоров АО «Мосэкспо»; Е.М.Кожокин, директор Российского института стратегических исследований; В.П.Лукин, доктор исторических наук, профессор; И.Е.Малашенко, генеральный директор НТВ; М.В.Масарский, президент Ассоциации руководителей предприятий; Н.В.Михайлов, президент Межгосударственной акционерной корпорации «Вымпел», доктор экономических наук, профессор; И.М.Хакамада, депутат Государственной думы Федерального Собрания РФ; И.Ю.Юргенс, первый заместитель председателя Всеобщей конфедерации профсоюзов; С.Н.Юшенков, председатель Комитета Государственной думы Федерального Собрания РФ по обороне.

главный редактор «Независимой газеты». В процессе подготовки данных тезисов Совет провел серию семинаров с участием видных специалистов и политиков России, Украины, США, Германии, Китая, Японии и других стран. Использовались и официальные документы, а также разработки ряда известных российских специалистов.\*\* Тезисы обсуждались на заседании Ассамблеи СВОП 12 мая 1994 года и были доработаны по результатам обсуждения.

Не все положения тезисов обязательно полностью отражают взгляды каждого из членов рабочей группы, подписавшихся под ними. Скорее в них выразилось широкое согласие по их основной философии.

Авторы практически полностью подтверждают оценки международной ситуации и перспектив развития нашей страны, сделанные в тезисах «Стратегия для России» 1992 года. Новые тезисы не являются попыткой дать всеобъемлющую оценку международного положения и развернутые рекомендации по внешнеполитической стратегии России. Ныне этим стали заниматься, и это отрадно, государственные органы. Цель тезисов — оказать воздействие на несколько ключевых долгосрочных элементов российской политики, прежде всего в отношении стран бывшего СССР, а также попытаться предостеречь от некоторых наметившихся в российской политике опасных тенденций.

## **1. Новые элементы во внешнеполитическом положении России**

1.1. Во внешней политике России наметился переход от прежнего одностороннего равнения на Запад к отстаиванию реальных национальных интересов. Однако в последнее время он сопровождается великодержавной риторикой высоких должностных лиц, рассчитанной, в первую очередь, на внутреннее потребление. Не подкрепленная реальными экономическими, политическими и военными рычагами, эта риторика способна лишь обострить подозрения в «имперском реванше» России как в ближнем, так и в дальнем зарубежье. Налицо опасность того, что от прежней политики безусловного равнения на Запад и пренебрежения отношениями с соседями по бывшему СССР Россия может начать двигаться к политике политического противостояния и подозрительности с одной стороны, и высокомерия силы — с другой.

1.2. Во внешнем мире, безусловно, нарастает подозрительность к России, но одновременно проявляется падение интереса к ней, заметно немало признаков неуважения российских интересов.

Главная причина заключается в прогрессирующем ослаблении российской экономики, отсутствии сильной экономической стратегии, способной вывести страну из кризиса, начать экономический подъем. Россия относительно слаба. Но самое главное — пока не видно близких перспектив ее стабилизации и усиления.

На Западе опасаются возрождения российского экспансионизма. Многие не хотят даже частичного восстановления влияния Москвы в мировой политике. Следует отметить и заинтересованность многих во внешнем мире в сохранении на территории бывшего СССР неподвластных влиянию России стратегических противовесов.

---

\*\* Члены рабочей группы особенно активно использовали работы таких специалистов, как А.Г.Арбатов, Д.А.Данилов, П.Е.Кандель, И.М.Клямкин, А.В.Кортунов, В.В.Наумкин, В.А.Никонов, К.Э.Сорокин, С.М.Рогов, П.Т.Подлесный, В.В.Разуваев, Д.В.Тренин, К.О.Саркисов. Авторы выражают особую благодарность А.К.Пушкову, который стал соавтором одного из важных разделов доклада.

Члены рабочей группы благодарят исполнительного директора СВОП Т.В.Борисову, заместителя исполнительного директора А.А.Белкина за организационную и научную помощь в подготовке тезисов.

1.3. Существуют и чисто внутренние для Запада причины начавшегося сдвига в отношениях с Россией. Западная Европа временно в значительной степени утратила способность к активной деятельности вовне из-за пост-маастрихтских трудностей, сконцентрированности Германии на «переваривании» восточных земель, экономического спада, очередного приступа «европессимизма». Нарастает стремление отгородиться от проблем, решение которых требует политической воли и экономических затрат. Сходные процессы, ориентация прежде всего на внутренние дела развиваются и в США, хотя и в менее выраженной форме. Запад продемонстрировал свою неспособность ни серьезно помогать российским реформам, ни эффективно содействовать России в предотвращении и урегулировании кризисов на постсоветском пространстве. (Ограниченное содействие и в первом, и во втором случае, впрочем, оказывается).

Неизбежная эрозия структур безопасности, созданных в годы «холодной войны» и для ведения «холодной войны», порождает страхи у части традиционных западных элит, желание замедлить или повернуть вспять эти процессы, в том числе, с помощью «организующего фактора» — возрождения представления о внешней, то есть российской, угрозе. На Западе, как и в России, есть силы, желающие, чтобы мы «сорвались» и спровоцировали начало новой «холодной войны».

1.4. При этом ни в России, ни на Западе силы, желающие возврата к «холодной войне», не преобладают.

Более того, неоднократно проводившийся анализ, в том числе под эгидой СВОП, показывает, что противоречия между первостепенными жизненными интересами России и крупнейших стран Запада невелики. В большинстве своем они совпадают или не противоречат друг другу. Противоречия возникают лишь в связи с реализацией явно второстепенных интересов. Таким образом, глубинной основы для обострения отношений нет.

1.5. И тем не менее мы стоим перед возможностью такого обострения отношений, которое ознаменует начало третьей — «фарсовой» — «холодной войны» (первая — 50-60-е годы, вторая — начало 80-х гг.). Она не может быть ни глубокой, ни острой. Но России в ее нынешнем перенапряжении и слабости новая конфронтация с Западом будет стоить крайне дорого, может сорвать экономические реформы. Это, и лишь в лучшем случае, приведет к стагнации и значительному ухудшению общих условий существования россиян как минимум на срок жизни одного поколения, к затруднению процессов интеграции на территории бывшего СССР. Более того в случае обострения конфронтации Запад может попытаться воссоздать систему военно-политической изоляции России еще больше уменьшающей ее возможность влиять на внешний мир, отстаивать в нем свои интересы. Не исключено, что у Запада есть и возможности содействовать ее внутренней дестабилизации.

Новая изоляция будет гораздо более невыгодной, чем та, в которой СССР жил в годы первой «холодной войны».

1.6. Даже без серьезного обострения отношений существует реальная угроза качественного и долговременного усиления геостратегической изоляции России и ослабления ее международных позиций особенно в случае решения о расширении НАТО, которое исключало бы Россию.

1.7. Россия вырвалась из конфронтации. У нее в обозримой перспективе нет врагов и это — гигантский плюс ее нынешнего геостратегического положения. Но достаточно очевидно, что надежды на быстрое обретение новых союзников, в первую очередь на Западе, пока не оправдываются. Не удастся создать новую эффективную систему безопасности, которая сменила бы разрушающуюся двухблоковую и в которой Россия могла бы чувствовать себя хотя бы

относительно комфортно. По крайней мере на ближайшие годы Россия будет вынуждена жить без явных союзников, в геостратегическом отношении находится во «взвешенном» состоянии.

1.8. Качественно новая ситуация складывается в большинстве стран «ближнего зарубежья». Нарастают настроения в пользу интеграции. Одновременно, на смену тенденции к укреплению независимой государственности приходит новая тенденция — большинство государств слабеет. Идет неостановимый экономический спад. Многие государства уже дестабилизированы (Закавказье, Таджикистан); другие продвигаются в этом же направлении. Явным исключением являются лишь страны Балтии, а также (в силу других причин) — Туркменистан. Можно сделать предварительный вывод, что многие, если не большинство стран, образовавшихся после распада СССР, доказывают свою нежизнеспособность как полностью независимые государства вне теснейшего сотрудничества с Россией и опоре на нее и друг на друга.

1.9. Причин этому немало. Новая структура цен, при которой Россия в значительной степени перестала играть роль экономического донора, привела к резкому перераспределению ресурсов между бывшими советскими республиками. Маленькие страны в относительно большей степени страдают от разрыва традиционных экономических связей. Все они испытывают в большинстве случаев невосполнимый даже в среднесрочной перспективе дефицит специалистов, способных адаптироваться к новым экономическим условиям, управлять на макроэкономическом уровне, проводить реформы. В большинстве стран СНГ рыночные реформы практически не проводятся. Все это не только ведет к прогрессирующему отставанию от России, но и к разновекторному развитию. Бывшие страны СССР (кроме Балтии и Туркменистана) не только становятся все беднее по сравнению с Россией. Нарастают различия в структурах их хозяйств.

1.10. Особую тревогу внушает положение на Украине. Там идет быстрый развал экономики, отсутствуют консолидированная политическая воля, минимальное согласие и, возможно, способность к решительным реформам, нищает население. Далеко зашли дезинтеграционные процессы. Уже в ближайшие год—три Украина может столкнуться с социальными взрывами, началом политической дезинтеграции. Среди населения, особенно в южных, восточных и центральных областях нарастают настроения в пользу объединения с Россией, недоверие и неприятие политики, ассоциирующейся с Западной Украиной. Большинство элит, вместе с тем, хотело бы сохранения какого-то уровня государственной независимости. В обозримом будущем возможны призывы к воссоединению со стороны отдельных регионов или областей, которые могут спровоцировать внутренние столкновения. Нарастает поток нелегальных эмигрантов в Россию. Опасно слабеет управляемость украинскими вооруженными силами.

1.11. Ситуация на Украине (но не сама Украина) представляет ныне наиболее серьезный долгосрочный внешний вызов безопасности и внутренней стабильности России. Деграция экономики, внутренние конфликты угрожают массовой миграцией, техногенными катастрофами, утратой контроля над ядерным оружием, над арсеналами обычных вооружений.

1.12. На фоне ослабления соседних государств в российском общественном мнении и в политических кругах наряду с общим ростом национализма наблюдается нарастание ощущения мнимого всемогущества России. Это ощущение крайне опасно. Оно может привести к втягиванию России в значительное число конфликтов, направленных на поддержку стабильности в тех или иных странах или регионах или на поддержку воссоединительных процессов. Между тем у России для этого нет ни социального, ни военного, ни экономического потенциала. Россия сама находится в критическом экономическом положении. Быстрое перенапряжение сил почти неизбежно, а с ним — усиление социальной нестабильности, возобновление дезинтеграционных тенденций. Россия может очень быстро пойти по пути СССР и развалиться из-за перенапряжения и недостатка ресурсов.

1.13. Вместе с тем опыт последних лет доказал, что предлагавшееся радикал-демократами полное отделение от республик бывшего СССР невозможно. Не представляется возможным и эффективное регулирование традиционными методами международной дипломатии комплекса проблем, возникающих на территории бывшего СССР: социально-политических конфликтов; правового и экономического положения почти 70 миллионов человек, живущих вне пределов своих национальных отечеств; экономического развития; границ. Интеграция со многими государствами бывшего СССР в стратегической перспективе почти неизбежна. Иного выхода просто нет. Вопрос лишь о ее формах и условиях.

1.14. Никакая, даже самая элементарная стратегия защиты и продвижения интересов страны на внешней арене не может быть претворена в жизнь при нынешнем состоянии органов, призванных вырабатывать и претворять в жизнь эту стратегию. Налицо ослабляющая внешнеполитические позиции страны, а зачастую и позорящая ее многоголосица, когда каждый чиновник позволяет себе иметь свою собственную политику. Это один из крупнейших вызовов, с которыми сталкивается внешняя политика страны. Не завершена реформа всей исполнительной власти. Возможности президентского аппарата все еще не соответствуют конституционным прерогативам Президента.

1.15. Недостатки нынешней системы в собственно внешнеполитической сфере наиболее общим виде сводятся к следующему:

1.15.1. Президент уделял до сих пор недостаточное внимание вопросам внешней политики и национальной безопасности; он во многом отстранился от диалога с обществом по вопросам внешней политики; у него явно недостает бюрократических возможностей, с помощью которых он мог хотя бы в принципе осуществлять эффективный контроль над формированием и претворением в жизнь единой внешнеполитической стратегии.

1.15.2. До сих пор фактически отсутствует система жесткого планирования и координации. Аппарат Совета Безопасности в последние полгода нарастил потенциальные возможности для координации. Но эффективно он эту функцию осуществлять не может. По-прежнему ключевую роль в определении политики играют соответствующие ведомства, которые при всех постоянных противоречиях, возникающих между ними, едины в одном — в нежелании подчиняться кому бы то ни было. В результате резко уменьшается и так ныне небольшой потенциал страны, возможности президента и президентства по вопросам внешней политики.

1.15.3. Не налажен постоянный, упреждающий диалог органов исполнительной власти с законодательной властью. В результате создаются дополнительные импульсы противостояния двух ветвей власти, помехи на пути формирования внешнеполитического консенсуса.

1.15.4. Из-за во многом наплевательского отношения в тяжелом состоянии находится кадровый корпус, призванный обслуживать внешнюю политику и безопасность страны. Это во многом относится к контрразведке. Но особенно тревожное положение сложилось с кадровым корпусом МИДа. Он во многом деморализован, теряет людей. В результате не только ухудшается качество дипломатии. Страна теряет невозполнимые в обозримом будущем человеческие ресурсы.

1.15.5. Вызывает тревогу уровень информированности общества и широких руководящих кругов о проблемах внешней политики. Налицо дефицит как серьезного анализа, так и популярного освещения этих проблем в средствах массовой информации. В результате сознание общественности, политико-формирующих кругов мифологизируется, становится подверженным поиску «простых решений», худшим образцам партийной пропаганды.

# Что делать

## 2. Общие замечания

2.1. Россия обречена на дальнейшее ухудшение своих внешнеполитических позиций, а в перспективе — на усиливающуюся изоляцию, а возможно — и на возникновение прямых угроз ее территориальной целостности в случае, если руководящие круги страны не смогут в ближайшие год-два самоорганизоваться и выдвинуть жизнеспособную концепцию национального развития и, прежде всего, выхода из экономического кризиса, новой индустриальной политики, рассчитанной на длительную перспективу, спасения научно-технической интеллигенции и передовых технологий, восстановления правопорядка, ограничения коррупции. Ключевой формулой всей российской стратегии должно быть «накопление сил» или, используя формулу А.М.Горчакова, — «сосредоточение». Без него Россия не сможет обеспечить благосостояние и свободу своих граждан, занять в мире место уважаемой и уважающей себя державы.

2.2. Один из возможных путей стимулирования такой консолидации, такого «накопления сил» — создание неправительственной Комиссии по национальной стратегии, в состав Комиссии могли бы войти и представители нынешней администрации, однако не для политического надзора или руководства, а лишь для обогащения свободного анализа возможных альтернатив информацией и идеями, не доступными лицам, не входящим в правящие структуры. Эта Комиссия могла бы выдвинуть долгосрочную программу национального развития, вокруг которой возникла бы платформа для объединения ответственных и смотрящих в будущее экономических и политических лидеров, активной части общества. Надо честно признать, что пока ни одна из партий, ни правительство, ни президент в своем послании Федеральному Собранию не сумели выдвинуть такой долгосрочной программы, хотя и нащупали многие ее существенные элементы.

## 3. Политика в отношении стран бывшего СССР

3.1. Невозможно более проводить какую-либо политику в отношении стран бывшего СССР, не имея ясных стратегических целей. Россия должна в ближайшее время определиться — чего она сама хочет. Эффективное и долгосрочное решение задач второго порядка: поддержание стабильности, налаживание сотрудничества в экономике, финансах, обеспечение прав человека, военно-политическое взаимодействие и т.п., — невозможно, если эти задачи не встроены в общую стратегию и не подчинены единой цели. Невысокая эффективность российской политики последних двух лет в отношении стран СНГ. Пробуксовывание самой организации — яркое тому свидетельство.

3.2. Распад СССР при всей его вероятной исторической обусловленности обернулся бедствием, падением жизненного уровня и качества жизни для большинства народов бывшего СССР, привел к череде конфликтов, которая еще не закончилась. Но такой вывод не должен подтолкнуть нас к политике, которая может привести к еще большим потерям и страданиям.

3.3. Рамки стратегического выбора России крайне узки, если учитывать в первую очередь прогрессирующее ослабление большинства соседних государств, рост нестабильности в них, перешедший или угрожающий перейти критическую отметку, смещение вектора настроений в них в пользу интеграции, складывающийся баланс настроений в руководящих группах самой России. Разнонаправленность экономического развития России и других стран бывшего СССР, неумение или нежелание согласовывать свои интересы с долгосрочными интересам всех стран, отсутствие реального опыта современной интеграции, политическая, социальная и военно-

политическая нестабильность делают все менее реальным даже в среднесрочной перспективе путь создания на территории большей части бывшего СССР сообщества по типу ЕС.

3.4. По сути у России остается одна альтернатива: либо курс на воссоединение со значительной частью республик бывшего СССР или, в случае их дезинтеграции, с их регионами и создание нового федеративного государства, либо курс на сохранение политической независимости этих государств в обмен на получение неограниченного доступа на их рынки товаров, услуг, капиталов, на создание эффективного оборонительного военно-политического союза, обеспечение единого правового пространства для всех национальных меньшинств, обеспечивающего их полновесные права. То есть интеграция не через территориальное и политическое объединение, а через создание политических, военно-политических и иных условий для экономического взаимодействия и взаимопроникновения, которое, в свою очередь, должно обеспечивать и поддерживать политические и военно-политические интересы России на территории бывшего СССР. Разумеется, политика должна обеспечивать условия и для такой интеграции, если подобная тенденция объективно станет преобладающей.

3.5. Цель создания (или воссоздания) федеративного государства является слишком дорогостоящей и в политическом, и особенно в экономическом планах. Абсолютно неприемлемыми являются рецепты ультра-националистов — воссоединение через силовую экспансию, через контролируемый подрыв стабильности в соседних государствах. Такая политика не только аморальна, но и непрактична: нестабильность неизбежно перекинется и на саму Россию. Но контрпродуктивным может стать и курс на воссоединение, даже при использовании чисто экономических и политических рычагов: он потребует гигантской перекачки средств в часто разваливающиеся хозяйства, прямого субсидирования жизненного уровня населения соседних государств, чтобы сделать его хотя бы сравнимым с российским. Россия рискует опять превратиться в экономическую колонию государств, которых она вокруг себя объединит. При нынешнем уровне жизни в самой России его неизбежное резкое снижение может привести к взрыву социального недовольства, усилению дезинтеграционных тенденций в самой России, когда регионы, чтобы избежать резкой дестабилизации социальной ситуации вынуждены будут прибегнуть к политике «Спасайся, кто может». В этом случае, будет изначально обречена любая индустриальная политика, обращена вспять модернизация общества, станет невозможной национальная стратегия накопления сил и восстановления. Перенапряжение сил почти неизбежно, из-за этого перенапряжения и недостатка ресурсов Россия может быстро пойти по пути СССР.

Политика на объединение вызовет неизбежный саботаж и сопротивление со стороны значительной части местных элит. Кроме того, с них будет в значительной степени снята ответственность за развал хозяйств, обнищание населения, нестабильность. Они получат еще большую, чем прежде, возможность перекладывать ответственность на Москву.

Наконец, открытый курс на полную интеграцию, особенно с Украиной, может вызвать напряженность в отношениях с внешним миром, усиление и без того уже очевидных антироссийских настроений. Затруднятся возможности использования внешних источников роста: технологий, капиталов, опыта управления и социального развития общества. Резко увеличится вероятность расширения НАТО. Еще более усилится опасность перенапряжения сил.

3.6. Россия не должна выступать за любую интеграцию, а только за ту, которая выгодна россиянам и российскому государству. Право на такую политику «просвещенного эгоизма» надо признать и за нашими соседями.

3.7. Политика, направленная на создание вокруг России системы дружественных, не противодействующих России, экономически открытых для нее государств также будет стоить недешево — и с точки зрения политических усилий и с чисто экономической точки зрения. Но эта

стратегия является качественно более дешевой и выгодной. Россия не должна будет нести прямой ответственности за поддержание жизненного уровня населения соседних государств. Она сможет избежать возвращения к положению экономического донора, в полной мере сможет использовать свои преимущества — природные ресурсы, технологический потенциал, в среднем более квалифицированную рабочую силу, управленческие кадры. Она получит доступ к природным, экономическим и человеческим ресурсам соседних государств на относительно более выгодной для себя основе. Цель такой политики — не восстановление с модификациями положения, существовавшего до развала СССР, а выгодная для России модернизация этих отношений, когда она сохранила бы многие выгоды своего прежнего геостратегического положения и одновременно создала бы себе гораздо более выгодное экономическое положение в новом содружестве государств. Философия этого подхода: «лидерство вместо прямого контроля».

3.8. Россия имеет право предлагать развитие той или иной модели взаимодействия с соседними странами, но не должна жестко навязывать их. Тем более силовым путем. Народы и руководящие круги соседних стран должны сами сделать тот или иной выбор. Но и цена отказа должна быть достаточно ясной с самого начала: ослабление стимулов экономической, политической или военно-политической поддержки со стороны России.

Такая формула вызовет по всей вероятности меньшее сопротивление во внешнем мире, поскольку не приведет к качественному военно-политическому усилению России и одновременно обеспечит большие возможности для стабилизации ситуации на пространстве бывшего СССР.

Видимо, только выйдя из кризиса, успешно осуществив экономические реформы, добившись резкого роста экономического могущества и благосостояния, Россия может позволить себе более тесную интеграцию с теми из республик бывшего СССР, которые захотят этого и если это будет выгодно самой России.

3.9. Конкретными направлениями действий России по претворению в жизнь политики, основанной на философии «лидерство вместо контроля» могли бы стать следующие:

3.9.1. Настаивание на снятии всех ограничений на движение товаров, на создании условий для участия капиталов всех стран в приватизации; передача промышленных и иных активов в обмен на долги. Активная поддержка государствами взаимопроникновения капиталов.

3.9.2. Создание эффективной системы взаиморасчетов, сначала на двустороннем уровне, а затем, возможно, и через создание платежного союза с резервной валютой. Вместе с тем, следует избегать полного объединения финансовых систем. Пример Белоруссии должен стать скорее исключением, чем правилом (хотя полностью исключать его повторения нельзя), в силу близости этой страны к России, ее стратегического положения. Необходимо внимательно изучить опыт, выгоды и издержки экономической интеграции с Беларусью.

3.9.3. Курс на создание тесного военно-политического союза значительной части государств бывшего СССР, в перспективе, возможно, с объединенными вооруженными силами

3.9.4. Курс на право всех граждан бывшего СССР иметь второе гражданство,\* на защиту от какой-либо дискриминации.

3.10. Средствами достижения этих целей могли бы стать следующие:

---

\* По вопросу о втором (или двойном) гражданстве у членов СВОП возникли полярные мнения. Данный тезис оставлен в тексте скорее как постановка проблемы, чем как общепризнанный вариант ее решения.



3.10.1. Основными принципами политики должна быть гибкость. Кроме нескольких основных принципов, политика в отношении каждой из стран должна формироваться исходя из конкретных условий и конкретных интересов России. Линия на укрепление СНГ должна быть продолжена, но она не принесет эффективных результатов без усиления упора на двусторонние формы взаимодействия в отношениях с государствами бывшего СССР. Многосторонняя дипломатия в рамках СНГ должна развиваться на фундаменте новых двусторонних отношений, в которых Россия занимает более сильные позиции, чем в системе многосторонних контактов.

3.10.2. В рамках общих стратегических принципов России необходимо иметь отдельно разработанный курс в отношении каждого из государств бывшего СССР. Эти курсы могут существенно отличаться друг от друга.

3.10.3. Последовательное и энергичное взаимодействие с ответственными политическими силами соседних государств.

3.10.4. Проведение политики, направленной на предотвращение распада соседних государств, сохранение основных международно-признанных признаков их государственности. Вместе с тем, Россия не может стать гарантом сохранения режимов, показавших неспособность управлять своими странами или нарушающих права национальных меньшинств, в том числе русского.

3.10.5. Ограничение вмешательства во внутренние дела, кроме как в случаях грубых и массовых нарушений прав человека, развязывания гражданских войн, требующих мер по установлению мира в соответствии с Уставом ООН. Концепция особой ответственности России не должна вести к резкому расширению участия России в регулировании конфликтов. Москве стоит придерживаться принципа: чем меньше прямого вовлечения, тем лучше. Вместе с тем нельзя и абсолютизировать этот принцип — как показал опыт, в некоторых случаях раннее вмешательство может предотвратить тяжелые кровопролитные длительные конфликты.

3.10.6. Всемерная поддержка экспорта капитала в выгодные России сферы, поддержка налаживания прямых связей между областями, районами, городами, предприятиями.

3.10.7. Целенаправленные усилия по сохранению позиций русского языка, расширение за государственный счет подготовки специалистов из соседних государств в высших учебных заведениях России.

3.10.8. Политика России в отношении стран бывшего СССР должна быть направлена на защиту прав всех национальных меньшинств. Российский флаг, Москва должны стать символами гарантий прав меньшинств, защиты от агрессивного национализма, от войн и насилия. Но необходимо и самостоятельное направление политики в отношении защиты прав и интересов русских за рубежом. В этой связи представляется целесообразным создание специального государственного органа, координирующего работу соответствующих министерств и ведомств.

3.10.9. Учитывая особенности истории, географии и культуры государств Балтии, Россия должна иметь особую политику в отношении этих стран, нацеленную на строительство добрососедских отношений с ними по мере цивилизованного решения в них проблемы этнических меньшинств и при условии учета законных интересов безопасности России.

3.10.10. Курс на «лидерство вместо контроля» весьма далек от идеала, в том числе и с точки зрения авторов данных тезисов. Однако он является наименьшим злом. Вместе с тем, из имеющихся в распоряжении политики реалистических вариантов, он, как представляется, в наибольшей степени отвечает интересам как России и россиян, так и граждан сопредельных государств, заинтересованных в стабильности и хотя бы в потенциальных возможностях

экономического роста. Он принимает во внимание законные интересы в сохранении национальной государственности народов и политических элит соседних стран.

#### **4. Политика в отношении внешнего мира**

4.1. Медленная, но неуклонная эрозия созданной в годы «холодной войны» системы безопасности, многообразный и широкий географический разброс экономических и политических интересов России, ее нынешняя относительная слабость, выявившиеся препятствия для быстрого сближения с Западом требуют проведения гибкой политики балансирования между центрами силы, динамического построения выгодных России балансов сил с отдельными государствами и в отдельных регионах.

4.2. Линия на отказ от дорогостоящей глобалистской политики должна быть продолжена. Политика должна быть максимально экономной, соразмерной нынешним возможностям. Но одновременно Россия должна активизировать свою политику сотрудничества и присутствия в тех регионах, где в этом сотрудничестве заинтересованы, и где оно может дать экономические дивиденды, увеличить общеполитическое влияние страны. Это, например, Индия, Греция, Болгария, в целом Юго-Восточная Европа, Ближний Восток.

Должна продолжаться политика, направленная на развитие максимально дружественных и тесных отношений с Китаем.

Резерв российской внешней политики — активизация присутствия в Азиатско-тихоокеанском регионе, взаимодействие в нем с США, Китаем, Японией.

4.3. Вместе с тем, в силу исторических, географических и культурных особенностей нашей страны, экономической и технологической мощи Запада, а также того, что у России пока не просматриваются естественные союзники на Юге и на Востоке, она должна сохранять в качестве своей долгосрочной цели налаживание стабильного реалистического партнерства, в перспективе, возможно, стратегической ассоциации со странами северного пояса — от США и Канады до Японии с постепенным вовлечением в него Китая и других государств. Следует продолжить курс на приобщение России, а затем, возможно, и Китая к деятельности «большой семерки» — вначале на политическом направлении.

4.4. Необходимо проводить политику, направленную на то, чтобы избежать ненужного нарастания напряженности с Западом, и наоборот, вести дело к налаживанию с ним максимально тесного взаимодействия в тех областях, где это возможно, однако не за счет отказа России от собственных интересов, а за счет их более активного согласования. Доминирующим содержанием отношений должно стать стабильное сотрудничество при расширении поля партнерства там, где наши интересы и концепции решения проблем полностью совпадают (например, нераспространение ядерного оружия, иные сферы военно-стратегического взаимодействия, особенно с США). Не исключается и ограниченное и контролируемое соперничество на отдельных направлениях (например, торговля оружием).

4.5. Интересы избежания изоляции, сохранения влияния в отношениях с Западной Европой, предотвращения возврата к военному противостоянию в Европе, создания в будущем действенной системы общеевропейской безопасности, в которую полновесно входила бы Россия, требуют сохранения образовавшегося в центре Европы полудемилитаризованного пояса государств, недопущения расширения НАТО, расширения диалога России и НАТО, который в перспективе сделал бы неактуальным вопрос о расширении блока без участия в его деятельности самой России. Национальным интересам России в целом отвечало бы распространение на страны Центральной и Восточной Европы зоны благосостояния и стабильности, быстрее включение этих стран в ЕС.

4.6. Необходима резкая активизация российской политики в Европе, усилий, направленных на создание в долгосрочной перспективе эффективной системы коллективной общеевропейской безопасности, либо, в крайнем случае, на предотвращение создания такой системы, в той или иной степени исключаящей Россию. Учитывая сохранение возможности расширения НАТО без участия России, необходимо активизировать поиск альтернативных путей обеспечения безопасности и политических интересов России в Европе.

4.7. Необходимы и специальные усилия по поддержанию и расширению интенсивного диалога и взаимодействия с ведущими странами Запада, особенно с Германией и США.

4.8. Для того, чтобы ослабить возможные раздражители отношений с внешним миром, связанные с активизацией процессов интеграции на территории бывшего СССР, целесообразно вовлекать Запад, другие ведущие государства в интенсивный двусторонний диалог по этим проблемам.

4.9. Нельзя допустить, чтобы необходимое изменение тона российской дипломатии в отношениях с Западом в сторону большей самостоятельности и равноправия стало вещью в себе, а увлечение словами привело бы к новому отчуждению между Россией и наиболее передовыми и мощными странами. Реализация Россией своего статуса одной из ведущих держав должна происходить на базе восстановления ее экономики, возобновления экономического роста, использования существующих и создания новых рычагов воздействия на ситуацию, реальных политических шагов по укреплению позиций России на территории бывшего СССР, а не за счет агрессивной риторики, которая наносит прямой ущерб интересам страны.

## **5. Организационные меры**

5.1. Главная задача — создание условий для максимальной концентрации и координации ресурсов и действий всех ведомств по защите и продвижению внешнеполитических интересов общества и государства. Выстраивание эффективной структуры органов, призванных защищать интересы страны на внешней арене — задача не менее приоритетная, чем выработка самой политики. Конкретно мы считаем целесообразным принятие следующих мер:

5.1.1. Значительное увеличение внимания Президента к вопросам внешней политики. Резкое усиление роли президентских структур в ее формировании и координации, при сохранении демократического баланса и конституционной ответственности всех ветвей власти, включая и сильный парламент.

5.1.2. Создание в президентском аппарате — с возможным использованием или вовлечением аппарата Совета безопасности или на его основе — структур, способных эффективно координировать политику, имеющих для этого соответствующий кадровый потенциал, и, главное, полномочия от президента. Мы не хотим исключать и возможности повышения потенциала МИД в вопросах координации внешней политики. Но опыт убеждает в ограниченности его возможностей, особенно в том, что касается политики в отношении стран бывшего СССР.

5.1.3. Выработку президентским аппаратом и под эгидой президента при участии ведомств и межведомственных комиссий Совета Безопасности постоянно обновляемых директив по отдельным направлениям политики безопасности, в частности, по внешней политике. После утверждения Советом Безопасности и президентом эти директивы должны приобретать обязательный характер. Нарушение или неисполнение их без согласования с президентом по каждому отдельному вопросу должно вести к практически автоматическому отстранению от должности лиц, допустивших нарушение.

5.1.4. Создание адекватной задачам, достаточно мощной структуры, способной комплексно и эффективно формировать и координировать претворение в жизнь политики в

отношении каждой из стран бывшего СССР. Это может быть сделано через создание соответствующего департамента со страновыми отделами в аппарате президента, в аппарате СБ, через повышение статуса Министерства по делам СНГ и создание в нем страновых отделов, обладающих кадровыми возможностями и прерогативами по координации деятельности ведомств, через соответствующее усиление МИДа. Могут быть, видимо, и другие варианты. Ясно одно — продолжение нынешнего положения недопустимо.

5.1.5. Целесообразно создание специального подразделения в аппарате Президента, которое занималось бы государственной информационной деятельностью по вопросам внешней политики при самой жесткой координации с МИД.

5.2. Должны быть приняты специальные меры организационного, а также материального и морального характера по спасению и укреплению кадрового корпуса дипломатического ведомства, офицерского корпуса силовых министерств, чья роль на нынешнем этапе нашей истории будет неизбежно возрастать не только с точки зрения поддержания внутренней стабильности, но и проведения политики предотвращения и регулирования кризисов в ряде регионов бывшего СССР, сбора адекватной информации, обеспечения политических и экономических интересов России.

5.3. Учитывая возрастание политического влияния вооруженных сил в современной политической жизни России, государственному руководству и прежде всего самому Министерству обороны, руководству других силовых министерств следовало бы не только содействовать развитию гражданского контроля над вооруженными силами, но и разработать и претворить в жизнь программу интеграции офицерского корпуса в гражданское общество. Необходима и разработка комплексной программы повышения социального статуса и престижа воинской службы. Сближение с офицерским корпусом, его поддержка — задача и новых элит, прежде всего предпринимателей, заинтересованных в стабильном развитии страны.

5.4. Члены рабочей группы не претендуют дать в данной работе исчерпывающие рекомендации по реформированию органов, занимающихся внешней политикой. Однако ясно, что реформа давно назрела. Нынешнее положение наносит серьезный ущерб международным позициям, престижу страны, ослабляет ее национальную безопасность.