

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ*

Некоторые тезисы для доклада
Совета по внешней и оборонной политике

(опубликованы в "Независимой газете" 19 августа 1992 г.)

1.1. Предварительные замечания

Тезисы исходят из понимания, что доклад будет концентрироваться в первую очередь на традиционных проблемах национальной безопасности. Проблемы экономической, социальной, экологической политики затрагиваются "постольку поскольку" или не затрагиваются вовсе. В дальнейшем возможно возвращение к другой концепции доклада, согласно которой стратегия национальной безопасности трактуется расширительно, включает в себя экономическую, социальную, экологическую политику и совпадает в целом с государственной стратегией.

1.2. Общие замечания

1.2.1. Планирование политики требует прежде всего реалистического определения субъекта политики — Российской Федерации — и ее возможностей. До сих пор этого сделано не было. Между тем по сравнению с бывшим СССР Россия изменилась кардинально. Сохранив более 4/5 территории СССР, Россия вместе с тем имеет немногим более половины населения, контролирует (учитывая спад производства) менее половины ВВП СССР 1990 года. По большинству параметров (кроме размеров территории, ядерного потенциала) Россия перешла в категорию средних держав. В Европе это — Франция, Великобритания, Италия; в Азии — Индия, Индонезия; в Америке — Бразилия, Аргентина, Канада. Россия успешно стала основным правопреемником СССР и унаследовала психологический шлейф его былой мощи (равно как и опасений этой мощи). Но постепенно этот шлейф будет развеиваться. Важно понимать это уже сейчас.

1.2.2. Другой кардинальный вопрос — каким государством будет в обозримом будущем Россия, на интересы каких социальных слоев будет ориентироваться ее политика?

Скорее всего в обозримом будущем Россия будет умеренно авторитарным государством с экономикой смешанного государственно-капиталистического типа. Такой тип государства и экономики, помноженный на экономическую отсталость, не позволит в полной мере и быстро войти в сообщество индустриально развитых капиталистических стран с эффективными демократическими институтами, полностью идентифицировать свои интересы с ними. Значительная часть нового правящего класса — политической и чиновной номенклатуры, директоров госпредприятий и новых предпринимателей, представителей силовых структур — будет сопротивляться полному экономическому и политическому открытию России, видя в этом угрозу своим интересам. Вместе с тем этот правящий класс по большей части заинтересован в тесном сотрудничестве с внешним миром, понимая, что его благосостояние коренным образом зависит от такого сотрудничества.

* Тезисы подготовлены членом коллегии директоров СВОП С.А.Карагановым. Использовались доклады и разработки, заказанные СВОП или представленные ему Н.В.Михайловым, С.Е.Благоволиным, А.С.Грачевым, А.А.Коноваловым, С.К.Ознобищевым, Д.Г.Евстафьевым, А.Г.Арбатовым, С.М.Роговым, М.М.Кожокиным, В.С.Никоновым, С.Б.Станкевичем, В.А.Рубановым, К.Э.Сорокиным, П.К.Баевым, С.А.Медведевым, И.Ю.Юргенсом, В.Е.Можаевым. Использовались также открытые разработки МО РФ, МИД РФ, а также ЭПИ Центра, Института Европы РАН и ряда других научных учреждений. Авторы этих разработок не несут ответственности за содержание тезисов.

Тезисы имеют следующую структуру: 1.1. Предварительные замечания. 1.2. Общие положения. 1.3. Геополитическое окружение. Вызовы внешнего мира. 1.4. Вызовы, исходящие из бывшего СССР. 2.1. Рекомендации: общие положения. 2.2. Политика в отношении внешнего мира. 2.3. Политика в отношении стран, расположенных на территории бывшего СССР. 2.4. Оборонная политика и политика в области конверсии (этот раздел тезисов пока ограничивается лишь общими положениями, более подробно этот раздел будет рассмотрен в докладе М.П.Колесникова). Заказан и ряд разделов по этому вопросу.



Полудемократическое развитие, весьма вероятные рецидивы авторитаризма, вынужденные жесткие действия в отношении соседей или даже временные всплески имперских амбиций не позволяют надеяться на безоблачные отношения с Западом даже при, будем надеяться, преобладании партнерских элементов в этих отношениях.

Россия во многих отношениях вынуждена будет полагаться на собственные возможности, пройдет через несколько этапов улучшения и ухудшения отношений с внешним миром.

Стратегию и инструментарий политики лучше готовить именно для такого умеренно-оптимистического варианта.

1.2.3. Ясно, что интересам России как государства и ее народа в наибольшей степени отвечал бы другой вариант развития: быстрый, за десятилетие, переход к экономике западноевропейского типа, к созданию развитой и эффективной демократии, к тесному союзническому сотрудничеству с Западом. Если такой вариант пройдет, то он потребует относительно незначительной коррекции стратегии.

Россия может скатиться к худшим вариантам — дезинтеграции или попыткам полуфашистского и/или имперского реванша — и затем опять скорее всего дезинтеграция. Если развитие пойдет по этому пути, то России угрожает не только внутренняя, но и внешняя катастрофа. Запад не утерял способность к быстрому восстановлению системы сдерживания в еще более жестком и качественно менее выгодном для России варианте. Линия противостояния будет проходить не в центре Европы, а по границам Российской Федерации, включая новые возможности для действий и на ее территории. Враждебная изоляция будет гораздо более полной, чем даже в 20-30-е или 40-50-е годы. Впервые за свою историю Россия окажется в ситуации вопиющей военной слабости, лишенная возможности наверстать свое военное и технологическое отставание. Рано или поздно окажется обесцененной даже ядерная карта.

Дезинтеграция, последующая нестабильность и слабость образующихся квазигосударств откроет Россию для враждебных или даже “невраждебных” (с целью предотвращения инцидентов с оружием массового поражения) интервенций, покончит с российской государственностью.

1.2.4. Другой коренной вопрос — геостратегические интересы России. Достаточно ясно, что финансовые ограничения, экономические интересы, отсутствие возможностей серьезного экспорта капитала, высокая ресурсная самообеспеченность диктуют необходимость возврата к традиционной для России континентальной стратегии, полный отказ от навязанного коммунистическим мессианством и случайностями истории глобального вовлечения СССР в дела всего мира. Это указывает на необходимость дальнейшего сокращения, по крайней мере на обозримое будущее, геостратегических амбиций, заморских обязательств и сил и средств на их обеспечение (прежде всего океанского флота).

1.2.5. Уменьшение ресурсной, силовой, геополитической базы внешней и оборонной политики резко сокращает возможности влиять на внешний мир, вес государства. Это прогрессирующее сокращение возможностей отстаивать свои государственные интересы за пределами собственных границ будет продолжаться еще по крайней мере несколько лет, что диктует целесообразность политики грамотных компромиссов, но одновременно и определения границ допустимого. Позицию объективной слабости следует компенсировать вдвойне изобретательной дипломатией.

1.2.6. Одна из главных причин нынешней политической слабости России — неумение концентрировать политическую волю, отсутствие единой государственной политики и стратегической линии, четкого представления о национальных интересах, бюрократическая неразбериха и многоголосица.

1.2.7. У России до сих пор, как и у СССР раньше, существует разрыв между внешней и военной политиками (в той мере, в которой они существуют), отсутствует их интеграция в единую стратегию.



1.3. Геополитическое окружение. Вызовы внешнего мира

1.3.1. Достаточно очевидно, что основные вызовы безопасности России генерируются внутри страны, на территории бывшего СССР. Но мы начинаем анализ вызовов безопасности с традиционной внешней сферы.

1.3.2. Несмотря на все трудности и замедление этого процесса в последние месяцы, в Западной Европе формируется мощный субъект международной жизни — Европейский Союз, который через 8-15 лет может превратиться в квазифедеративное образование с общей экономической, внешней и оборонной политикой. В Союз или в его ближнюю орбиту будут входить почти все государства Европы вне бывшего СССР (кроме части республик бывшей Югославии, Албании, возможно, Румынии). В сферу его влияния будут втянуты, наряду со странами Восточной Европы, и республики Балтии. Остановить создание Союза — по многим показателям сверхдержавы — может только катастрофическое развитие событий в Восточной Европе. Формирование Союза угрожает России изоляцией и ослаблением позиций, если она не сможет за текущее десятилетие сблизиться с ним, заложить основу обоюдовыгодных, хотя и не равных отношений.

1.3.3. Процесс формирования Союза будет по-прежнему поглощать значительную часть политической энергии участников, замыкать их на себя. Аналогичная ситуация "замкнутости на себя" будет характерна в ближайшие годы и для Германии. Это будет затруднять получение экономической и иной помощи из Европы, будет требовать диверсификации политики. "Европоцентризм" может оказаться несостоятельным. В то же время оказываются преждевременными или несостоятельными опасения германской гегемонии в Европе. Экономическое и соответственно политическое движение Германии на Восток возобновится через 2-4 года.

1.3.4. Процессы, происходящие в Соединенных Штатах и в Северной Америке в целом, указывают на нарастание, хотя и медленное, тенденции к относительному неоиоляционизму США. Необходимость глубоких внутренних реформ в США, формирование единого североамериканского рынка при одновременном стремлении сократить бремя внешних обязательств, особенно в относительно стабильных регионах — в Европе и на Дальнем Востоке — толкает Вашингтон к новой стратегии американского участия в мировых делах. Несмотря на то что США *de facto* остались единственной сверхдержавой и намерены поддерживать свое лидерство в мировых делах, эта роль экономически для них будет все более обременительной, а в отсутствии угрозы со стороны советской "империи зла" будет пользоваться все меньшей внутренней поддержкой. Поэтому делать это они собираются и могут себе позволить не на основе жесткой гегемонии и установления "*Pax Americana*", а через дальнейшее перераспределение бремени с союзниками. Так или иначе рост неоиоляционизма в США, внутренние трудности ограничивают, по-видимому, долгосрочные возможности конструктивного участия США в экономическом возрождении России. Несостоятельной, таким образом, явится и "американоцентристская" политика. Вместе с тем, интересы сохранения позиций в Европе, разделения бремени по регулированию ситуации в Азии и на Дальнем Востоке и предотвращения полной дезинтеграции геостратегического пространства бывшего СССР, потери контроля над ОМП толкают США к установлению отношений стратегического, хотя бы и показного партнерства с Россией. (Россия политически, с точки зрения престижа, может выигрывать больше от этого партнерства, но имеет гораздо меньше возможностей определять его условия.)

1.3.5. Происшедшее резкое изменение соотношения военных сил не привело к увеличению военной угрозы со стороны Запада. Эта угроза как никогда ничтожна. Ее уменьшению содействуют новые политические отношения, образование в Центральной Европе широкого буфера маловооруженных государств, не принадлежащих к западной системе безопасности, идущее на Западе сокращение военных усилий, которое, правда, в значительной степени компенсируется технологическим совершенствованием вооружений.

Достаточно мощный ядерный потенциал России фактически нивелирует в обозримом будущем (10 лет) значение практически любых технологических прорывов и



преимуществ по совокупности боевых возможностей. Теоретическая угроза может возрасти в случае дальнейшего уменьшения роли ядерного фактора, благодаря сокращению вооружений или созданию эффективных систем глобальной ПРО, а также новому качественному технологическому отрыву Запада в сфере вооружений, систем связи, разведки и управления.

Эта даже теоретическая угроза может уменьшиться в случае создания действительно союзнических отношений с западными странами. Но до этого, по-видимому, достаточно далеко. Вместе с тем сохраняется и даже теоретически увеличивается угроза усиления военно-политического давления на Россию в случае ухудшения политических отношений, прихода к власти в России сил, которые Запад будет рассматривать как враждебные или не отвечающие интересам Запада. Неясность будущего, а также целый ряд иных аргументов диктуют необходимость сохранения достаточно убедительного, хотя и необязательно равного сокращения ядерного потенциала. Глубокие его сокращения за пределами определенных качественных параметров могут оказаться политически невыгодными.

1.3.6. Несмотря на нынешнюю активизацию контактов с внешним миром, Россия стоит перед угрозой новой полуизоляции. Сокращаются экономические связи с внешним миром. Сохраняются труднопреодолимые препятствия для широких иностранных инвестиций. Кризис в нефтедобывающей промышленности грозит еще более усугубить ситуацию. Геостратегическое отделение России от Европы, разочарованность в нашей способности экономически "открыться" для внешнего мира, уменьшение экономического и политического веса в определенной мере уменьшают заинтересованность западных стран в России. (Это — одна из главных причин нынешнего ослабления связей с Германией.) Потере интереса к России будет способствовать резкое падение роли ядерного фактора. В определенной мере уменьшается ценность России и как геополитического партнера (что усугубляется бегством российской дипломатии из ряда ключевых стран). Перестав быть противником, мы не стали полезным партнером.

Может нарастать уже сейчас заметное раздражение от нашей некомпетентности и неразберихи. Становится очевиднее, что в ближайшие годы возможности экономической экспансии и вовлечения в Россию крайне ограничены. России угрожает не столько "экономическое порабощение", сколько недостаток интереса к вложениям в ее экономику, без которых ее подъем скорее всего невозможен. Сдерживают потенциальных партнеров и опасения, что Россия или пройдет через этап неконтролируемого хаоса, или распадется. Изоляция может усугубиться в случае расширения западных структур безопасности (НАТО, ЗЕС) на страны Центральной и Восточной Европы при исключении России.

Неоизоляции содействует и геоэкономический фактор (удорожание экспорта и импорта благодаря удалению России от основных рынков, потеря фактически бесплатного и беспрепятственного доступа к большинству портов бывшего СССР).

Неоизоляция не неизбежна, если Россия не собьется с пути реформ, не пойдет на жестко авторитарные формы правления. Но угроза существует и требует адекватной политики. Если же Россия сорвется в неофашизм или некоммунистическую реставрацию или начнет распадаться, то неминуема, как уже говорилось, почти полная враждебная изоляция.

1.3.7. К югу от границ бывшего СССР образуется зона относительно мощных, но нестабильных государств, политика и интересы которых во многом напоминают политику и интересы государств Европы эпохи раннего империализма (конец XIX — начало XX столетия). Они начинают борьбу за большее влияние на мировые дела, своеобразный передел мира. Если в международных отношениях в целом налицо уменьшение роли военной силы, в этом регионе эта роль сохраняется. Происходит стремительное насыщение региона обычными вооружениями. Ряд стран региона обладает теоретической способностью к созданию ОМП, в том числе ядерного оружия. Вызов, исходящий из этой зоны, может усугубиться ростом нестабильности, созданием вакуума безопасности в бывшей советской Центральной Азии, распространением на нее исламского фундаментализма. Вместе с тем, последняя угроза явно преувеличивается. В средне-



азиатских республиках преобладает суннитское, а не шиитское население. Местные элиты самоутверждаются по большей части на национальной, региональной, политической и некоммунистической — то есть светской основе, гораздо меньше на религиозной почве, склонны больше к турецкому, нежели к иранскому пути. Вообще российской политике мешает перенятый от Запада политический страх перед исламом, а не нацеленность на сотрудничество с его носителями, которое, кстати, может опереться на богатую историческую традицию и взаимный интерес.

Таким образом, вызовы России с юга не конкретизировались, не представляют непосредственной угрозы безопасности, остаются рассредоточенными, рассеянными. Для их военно-политического сдерживания необходимы гибкие силовые инструменты, способные поддержать дипломатию возможностью проведения полицейских операций по разъединению, миротворческих операций, предпочтительно согласованных в рамках общей политики евро-атлантического сообщества. В целом возможности России по регулированию ситуации в этом потенциально опасном регионе ограничены. Эффективное регулирование требует гибкой дипломатии, сотрудничества с Западом. В то же время сотрудничество со многими государствами в Азии не только выгодно само по себе, но и может немало способствовать консервации и даже усилению внешнеполитических возможностей на других направлениях. Это особенно Индия, Пакистан, Саудовская Аравия, Сирия, Израиль.

1.3.8. Уменьшение потенциала России по сравнению с СССР, долгосрочный экономический кризис в стране по новому ставят отношения с Китаем. Он почти вдвое превосходит Россию по размерам ВВП. Китай является и должен оставаться дружественной державой. Но он может вступить в полосу дестабилизации или начать проявлять склонность к территориально-экономической экспансии. Предотвращение такой возможности только политическими методами через налаживание дружественных отношений или через опору на сдерживающую мощь обычного потенциала может оказаться неэффективным. Китайский фактор толкает Россию к сохранению политической опоры на ядерное сдерживание и к стратегическому союзу с Западом.

1.3.9. Начался и быстро идет процесс трансформации экономической мощи Японии в политическую. Вместе с тем Япония относительно мало заинтересована в экономическом сотрудничестве с Россией. Существует дальняя возможность создания Японией крупного военного потенциала. Накладываясь на экономический динамизм и политический вакуум в АТР, это создает возможность крупных политических и военно-политических изменений в регионе.

1.3.10. Перед Россией остро стоит проблема потери политического лица, доверия, достоинства державы, т.е. политического капитала. Это происходило из-за часто автоматического подыгрывания западным партнерам. Особо серьезный ущерб наносят саморазоблачения связей с бывшими партнерами СССР (как бы, как правило, малопривлекательны они ни были), будь то в разведывательном сообществе, в компартиях и других левых движениях (даже среди социал-демократов), а также с кругами, которые могут обвиняться в международном терроризме, бесконечные утечки конфиденциальных материалов, касающихся партнеров, агентов, влияния в других странах. Эти саморазоблачения ставят Россию не в положение привилегированного партнера, а в положение полуизгоя, "сельского дурачка", с которым нельзя вести серьезные, требующие конфиденциальности дела.

1.3.11. Россия оказалась в глубокой, фактически уже безальтернативной экономической зависимости от внешнего мира — по обслуживанию долга, по критическому импорту.

1.3.12. В целом изменения в отношениях России с внешним миром носят относительно благоприятный характер, в первую очередь за счет уменьшения внешнего давления и угрозы, новых отношений с рядом наиболее мощных государств, успехов усилий по обеспечению России статуса основного правопреемника СССР. Новые вызовы можно нейтрализовать правильной политикой. Вместе с тем налицо ограниченность возможностей использования внешней помощи для внутреннего переустройства, сужение возможностей внешнеполитического и иного влияния.



1.4. Вызовы, исходящие из бывшего СССР

1.4.1. После соглашений, заключенных в Беловежской пуще, бывший СССР вступил не в эпоху “дезинтеграции империи”, “деколонизации”, дезинтеграции, “вос-создания государственности” (хотя все эти процессы присутствуют), а в эпоху строительства новых государств. Все государства на территории бывшего СССР, и даже Российская Федерация, имеют, как правило, слабую историческую легитимность, особенно в нынешних границах и/или с нынешним национальным и социально-политическим составом населения. В истории процесс строительства новых государств почти неизменно сопровождался длительной чередой войн. Нынешние процессы могут растянуться по крайней мере на несколько десятилетий. И на весь этот период главной задачей российской стратегии безопасности станет избежание войн и регулирование конфликтов на территории бывшего СССР.

1.4.2. В основном речь может идти о конфликтах “низкой интенсивности”, которые, впрочем, могут иметь тенденцию к эскалации. В этом смысле угроза локальных войн для России возросла.

1.4.3. Высока вероятность того, что территория бывшего СССР превратится в зону, где военная сила будет продолжать играть существенную роль в политике. Налицо опасность милитаризации межгосударственных отношений, и вместе с тем очевидна необходимость политической и иной опоры на приспособленные для новых условий и целей вооруженные силы. Для сдерживания и предотвращения конфликтов, для миротворческих акций России может понадобиться опора на явно превосходящие силы.

1.4.4. На западе и юге России сформировался пояс нестабильных и относительно слабых государств, политика некоторых из которых может деградировать в сторону враждебности. Украина теоретически способна создать весомый военный потенциал, что может усиливать ее внешнеполитические амбиции. Часть этих государств может бороться и борется за усиление изоляции России, за преимущественное внимание внешнего мира.

1.4.5. Эрозия государственной власти, особенно исполнительной, некоторые последствия непродуманных экономических реформ, нерешительность и разногласия в руководстве, ослабление традиционных факторов консолидации Российского государства — внешней угрозы и внутреннего политического принуждения, подъем национализма и национал-коммунизма, общий мировой процесс ослабления государств как субъектов международных отношений сделали реальной угрозой дезинтеграции России. Если это произойдет, ливанизация или югославизация почти всего бывшего СССР станут практически неизбежной.

Налицо нерешительность руководства России в определении отношения к потенциальному расколу страны, отсутствие специальной политики, делегитимирующей движения, которые угрожают территориальной целостности страны.

1.4.6. Еще одна опасность — растаскивание прерогатив государства политическими, социальными, национальными, а зачастую и криминальными группами на местах. Государство теряет способность защищать человека, само отдает власть. На новом уровне и в новых формах начинается массовое нарушение прав человека, наиболее явный, хотя, может быть, и не самый опасный пример узурпации власти — политические аспекты подъема казаческого движения, его вооружение в ряде регионов.

1.4.7. Продолжающийся экономический спад ведет к люмпенизации населения, вымыванию бывшего советского среднего класса — большинства групп интеллигенции. Становление нового среднего класса отстает. Идет быстрый рост преступности, повсеместной коррупции. Государство не способно защитить гражданина. Нарастает отчуждение между обществом и новой властью. Дискредитируются и демократические ценности, и конституционные рамки, и формы политического процесса. Создается социальная база для радикальных политических движений, которые, прийдя они к власти, почти неизбежно толкнут Россию на путь внешних авантур, милитаристской политики.

Аналогичные, потенциально еще более острые процессы происходят на территории сопредельных государств, в частности Украины. Будет усиливаться соблазн пере-



адресовать рост народного недовольства на внешнего "врага". Во многих случаях этим врагом будут делать Россию.

1.4.7. Кризис переходного периода, необходимость реформ общества и экономики становится главной определяющей российских интересов.

1.4.8. Новое явление в России и СНГ — регионализация внешней политики, когда отдельные области, регионы начинают формировать свои собственные системы внешнеполитических интересов, экономических и иных связей. Этот процесс является общемировым, в основе своей здоровым, но может оказаться и опасным, требует коррекции, отслеживания.

1.4.9. Особый вызов — положение национальных меньшинств, которые становятся или могут стать объектом давления или дискриминации, понуждаться к эмиграции. Речь при этом идет не только о 25-28 млн. русских, а о по крайней мере 70 млн. человек, включая украинцев, белорусов, армян, таджиков и т.д., живущих вне своих этноисторических регионов. Если в бывшем СССР будут созданы предпосылки для массовых миграционных потоков, это взорвет ситуацию не только в России.

1.4.10. Ситуация в бывшем СССР характеризуется "вакуумом безопасности" — слабостью или полным отсутствием дееспособных структур, регулирующих пространство безопасности бывшего СССР.

1.4.11. Особый вызов безопасности представляет ситуация в вооруженных силах. Ослаблены их управляемость, военный контроль над ними практически во всех республиках СНГ. Они находятся под еще меньшим, чем прежде, политическим контролем. В них крайне высок уровень политического и социального недовольства. Пока неясно, насколько последние изменения в МО РФ способны нейтрализовать эти процессы.

1.4.12. На территории СНГ происходит непростительная милитаризация потенциально нестабильных регионов путем передачи местным властям вооружений дислоцированных там частей. Такие действия уже привели к эскалации ряда конфликтов. Продолжение такой политики в Средней Азии может привести к катастрофическим последствиям для стабильности региона.

1.4.13. Реформа в вооруженных силах будет проходить на фоне ухудшения демографической ситуации, делающей фактически невозможным без расширения категории лиц, подлежащих призыву, и соответствующих социальных и политических последствий, в том числе для самих вооруженных сил, поддержание их численности на уровне, который ныне планируется.

1.4.14. Кризис вооруженных сил, экономические неурядицы исподволь подтачивают систему контроля над ядерным оружием.

1.4.15. Не снята угроза получения рядом стран (прежде всего Украиной) контроля над ядерным оружием. Такое развитие событий не только увеличит угрозу применения в результате несанкционированного пуска. Почти неизбежно радикализуется руководство страны, получившей ядерное оружие.

1.4.16. Целый комплекс известных проблем порождает ситуация в ВПК. Концепция и последовательная политика по его приспособлению к новым реальностям по-прежнему отсутствуют. Одна из малодискутируемых проблем — почти полная отключенность элитных отраслей и слоев населения, связанных с ВПК, от новых экономических и политических процессов, их ничтожные возможности взаимодействия с внешним миром.

1.4.17. Практически при любом повороте внутривнутриполитической ситуации дальнейшее сокращение военных расходов неминуемо. Это делает необходимым скорейшее определение приоритетов в военном строительстве, и прежде всего концентрацию на социальной сфере в вооруженных силах и на создании научно-технических заделов.

1.4.18. Тенденция к дезинтеграции в бывшем СССР на сегодня является по-прежнему преобладающей. Экономический коллапс может привести к власти еще бо-



лее радикально-националистические силы. Вместе с тем достигнутый уровень независимости и международного признания, выявившиеся издержки и опасности дезинтеграции начинают усиливать и тенденцию к интеграции.

2.1. Рекомендации: общие положения

2.1.1. Безопасность России в решающей степени зависит от успеха реформ, сохранения основных демократических завоеваний. Безусловная поддержка демократических ценностей, прав и свобод человека должна оставаться приоритетом, даже несмотря на то, что в реальности это будет не очень легко, учитывая характеристики наиболее вероятного режима. Во всех иных случаях предложенный сценарий автоматически трансформируется в "худший вариант".

Совершенно обязательным в этом смысле является сохранение свободы печати и получения информации, а также любое иное укрепление "четвертой власти".

2.1.2. На нынешнем этапе наиболее острая общая проблема национальной безопасности укрепление государственных структур власти, управляемости общества в нормальном, правовом, а не в тоталитарном понимании этого термина, создание возможностей для государства реально защищать права и жизнь граждан.

2.1.3. Современному состоянию России, историческим традициям российской государственности в наибольшей мере отвечало бы формирование модели президентской республики, а не парламентарной или "смешанной" (президентско-парламентской, как это фактически предложено в утвержденном VI съездом официальном проекте Конституции).

2.1.4. Вместе с тем недопустимо кардинальное нарушение созданного баланса властей. Подрыв законодательной власти при всем ее очевидном несовершенстве неизбежно приведет к тоталитарному перерождению государства. Требуется усиление исполнительной и особенно судебной власти при безусловном сохранении основных черт нынешнего баланса.

2.1.5. Политика, нацеленная на укрепление государства, должна опираться на социальные группы, в наибольшей степени заинтересованные в нем, в сохранении его целостности, а также в предотвращении нарастания дезинтеграционных процессов в бывшем СССР. Это — быстро обуржуазивающийся директорский корпус, это — новая частнопредпринимательская буржуазия, наконец, это — офицерский корпус. Необходима целенаправленная политика как самого государства, так и этих группировок по преодолению и сглаживанию имеющихся между ними противоречий, по выработке единой идеологии, по повышению жизненного уровня офицеров.

2.1.6. Развитие по относительно спокойному демократическому пути требует четкого обозначения реалистических, но понятных и привлекательных для людей целей развития. Это может быть социально ориентированное капиталистическое хозяйство, правовое государство, способное защитить права и жизнь человека. Не дорога н бесплотному "светлому будущему", раньше социалистическому, а ныне капиталистическому, а ясная программа мер по продвижению к обществу всеобщего блага с использованием опыта тех зарубежных стран, где таковое уже построено, прежде всего северо-европейской модели (Германия, Скандинавия), но адаптированной к особенностям России с ее историческим своеобразием и психологическим настроем людей.

2.1.7. В сфере национальной безопасности, обороны и внешней политики первоочередной задачей на ближайшее будущее является не столько даже выработка долгосрочной политики (хотя и это, естественно, необходимо), сколько приведение соответствующих структур в относительно стройную систему. Ныне из-за бюрократической дезорганизованности, многоголосицы отсутствует возможность проведения в жизнь даже идеальной политической линии.

2.1.8. Один из возможных путей создания такой структуры — укрепление безусловно подчиненного президенту Совета безопасности, придания ему реальных полномочий по формулированию рациональной политики национальной безопасности и по



координированию ее претворения в жизнь. Вместе с тем если СБ будет заниматься практически всеми сферами государственной политики, дублируя Совет Министров, он, по-видимому, окажется в положении супер-министерства или прежнего политбюро и, получив опасную вседозволенность, начнет проявлять политические амбиции и при этом окажется неспособным выполнять функции информационно-аналитического обеспечения деятельности президента по согласованию и координации политики национальной безопасности в практическом смысле, не сможет стать инструментом дополнительного контроля гражданских политических ведомств над силовыми структурами.

2.1.9. Никакая стратегия национальной безопасности, долгосрочная внешняя и оборонная политика не могут быть претворены в жизнь, пока не будет решен вопрос о том, сохранит ли Россия свою территориальную целостность, саму себя как государство. Главным приоритетом государственной политики на нынешнем этапе должно быть предотвращение дезинтеграции России как за счет разумных упреждающих компромиссов по распределению полномочий между центральными и местными органами власти, так и жесткого преследования в рамках закона любых официальных лиц, политических и общественных организаций, чья деятельность угрожает территориальной целостности России. Эта политика должна быть гласной. Необходимо покончить с проводившейся до сих пор политикой бессистемных договоренностей между центром и местными властями, которые в ряде случаев подвели вплотную к дезинтеграции.

2.2. Политика в отношении внешнего мира

2.2.1. Несмотря на очевидную необходимость резкого повышения интенсивности, уровня кадрового обеспечения работы в "ближнем зарубежье", политика в отношении традиционного внешнего мира должна оставаться приоритетной. Без открытия России миру развитых государств, взаимодействия с ним в экономике, сфере безопасности модернизация России, видимо, невозможна.

Хотя основные усилия и финансовые средства на свою модернизацию Россия вынуждена будет изыскивать сама, без взаимодействия с внешним миром затруднено будет и регулирование ситуации внутри СНГ. Самоизоляция, дальнейшая провинциализация России ограничит и возможности демократического развития.

России угрожает не положение более слабого партнера в системе взаимозависимости (модель "сырьевого придатка" и "источника дешевой рабочей силы"). Эта модель в какой-то период неизбежна. Эту фазу достаточно быстро прошли некоторые "новые индустриальные страны" из числа развивающихся. Образовательный, научный и культурный уровень, оборонный потенциал России позволяют ей опасаться этого этапа меньше, чем другим.

2.2.2. Предотвращение появления новых вызовов с Запада, и особенно с юго-восточного направления, задачи по регулированию ситуации в СНГ, ухудшившееся геостратегическое положение России, задача уравнивания растущего влияния Японии однозначно диктуют необходимость долгосрочного курса на стратегический союз с Западом (включая Японию, Южную Корею).

2.2.3. В долгосрочной перспективе возможности США, их роль как партнера России будут уменьшаться; Западной Европы — потенциально увеличиваться. Но это не диктует целесообразности перехода к "евроцентристской" модели политики. Напряжение максимально тесного взаимодействия с США будет поддерживать позиции России в Европе — позиции, которые ослабели и будут в ближайшее десятилетие слабеть и дальше. Интересам России отвечает постоянное балансирование между американским и европейским направлениями.

2.2.4. Долгосрочный интерес России состоит в максимальном сближении с ЕС, во вхождении в конечном итоге в единое европейское экономическое и политическое пространство, центром которого явится ЕС. Но это не означает полной идентификации российских интересов и интересов сообществ. Россия заинтересована в сохранении возможностей политического маневра, в многополюсности европейской политики, в



ограничении военно-политических функций ЕС. Отсюда — долгосрочная заинтересованность в сохранении НАТО, в развитии партнерских отношений с ней.

2.2.5. Необходима резкая активизация усилия на самом, пожалуй, провальном направлении российской политики — германском. Россия быстро теряет доставшееся ей “германское наследство”. Ясно, что о “специальных отношениях” речи уже быть не может. Но Германия остается экономическим лидером Европы и государством, потенциально в наибольшей степени заинтересованным (хотя и в меньшей степени, чем прежде) в стабильном развитии России, бывшего СССР. От российско-германского взаимодействия ключевым образом зависят возможности России по регулированию своих отношений с европейскими государствами, входившими в СССР.

2.2.6. Насущным является формирование целенаправленной стратегии по предотвращению неизоляции России от развитых стран. Это — развитие экспортных отраслей, максимальное экономическое во-, влечение развитых стран Запада, Востока и Юга, создающее отношения неравной, но взаимозависимости, формирование стратегического союза, где бы Россия выполняла роль важного партнера по регулированию ситуации в Восточной Европе, Центральной Азии и на Дальнем Востоке. Немаловажное значение имеет и грамотное использование “негативных” факторов, заинтересовывающих внешний мир, особенно Запад, в благополучном развитии, модернизации России в переходный период. Это, прежде всего, относительно мощный и эффективный ядерный потенциал.

Другой резерв — целенаправленная политика по выводу на внешний мир и по вводу внешнего мира в российскую провинцию.

2.2.7. Очевидна необходимость усилий по активизации политики в отношении стран Центральной и Восточной Европы, особенно в сфере экономических, культурных и личных связей.

Россия в принципе не заинтересована в том, чтобы страны Центральной Европы стали членами любой широкой системы безопасности, которая исключала бы Россию.

Но надо видеть и то, что эти государства не займут приоритетного места в российской политике. Они рвутся на Запад, отделены теперь от России географически, не имеют средств, технологий, чтобы крупно участвовать в российском возрождении. Поэтому любые попытки поставить эти страны в первый список приоритетов российской политики нереалистичны.

В силу геополитического положения наибольшее значение для России в этом регионе имеют Польша и, возможно, Болгария (к ним может добавиться и Словакия).

2.2.8. Ограниченность возможностей и нежелание Запада участвовать в возрождении России, ее международно-политических позиций, сложности в ближайшие годы выхода на западные рынки настоятельно диктуют необходимость диверсификации российской политики. Западное направление неизбежно остается приоритетным. Но одностороннее равнение на Запад контрпродуктивно. России следует последовательно проводить линию на развитие политических и экономических отношений с важными с политической или выгодными с экономической точки зрения партнерами в Азии. Это — Индия, Саудовская Аравия, Египет, Объединенные Арабские Эмираты, Израиль, Иран. Партнерские отношения с этими странами укрепят позиции России в отношениях с Западом. Необходимы они и для регулирования ситуации в среднеазиатских республиках и в Закавказье.

2.2.9. Любая попытка сохранить глобальный характер российской политики (с точки зрения прямой вовлеченности, особенно военно-политической) обречена на провал, будет содействовать дальнейшему истощению ресурсов и дезинтеграции России.

2.2.10. Сдвиг в соотношении сил между Китаем и Россией требует резкого повышения внимания к китайскому направлению российской политики. Оно должно сравняться по приоритетности с европейским и американским, стать определяющим для ряда других направлений политики.



2.2.11. Российское государство должно разработать и активно претворять в жизнь стратегию агрессивного продвижения экономических интересов России и российского бизнеса за рубежом, где он сталкивается с ограничительной деловой практикой, недобросовестной конкуренцией. Наконец, просто отсутствуют необходимый опыт и связи. Важно сохранить, не допустить разбазаривания, пустить в дело потенциальные плацдармы будущей экономической экспансии России — собственность вооруженных сил за рубежом. Целесообразна и поддержка экспорта вооружений, создание стройной системы его регулирования, которая не допускала бы, с одной стороны, нанесения ущерба России, а с другой — ущемления интересов российских экспортеров. Вместе с тем следует четко осознавать, что рынок вооружений крайне ненадежен, расчеты на экспорт не отменяют необходимость форсированной конверсии военных производств, не имеющих будущего на внутреннем рынке.

2.3. Политика в отношении стран, расположенных на территории бывшего СССР

2.3.1. В отношении этих стран у России есть три возможных курса:

1) Политика, направленная на восстановление бывшего СССР, хоть и на других основах (альтернатива красно-коричневым, части населения, не принимающей распада СССР, части бюрократических структур, страдающих от последствий этого распада).

2) Полный уход и изоляция, предоставление бывших республик СССР самим себе, отказ от усилий по укреплению СНГ (альтернатива части радикальных демократов, а также ультра-националистов, так называемой русской партии).

3) Различные варианты просвещенного постимперского курса, который включал бы в себя усилия по сохранению и строительству межгосударственных структур, нового сообщества, активного (по возможности международно-санкционированного) участия в предотвращении и прекращении конфликтов, если нужно, то и с помощью военной силы, недопущения массовых и грубых нарушений прав и свобод человека.

2.3.2. Первый курс почти неизбежно вырождается в череду крупных войн и конфликтов. Войны и их последствия весьма вероятно приведут и к дезинтеграции России. Этот курс чреват войной всех против всех, дезинтеграцией военной машины, потерей контроля над арсеналами ОМП. Внешний мир не заинтересован в восстановлении контроля Москвы над бывшим СССР. Этот интерес, а также реакция на неизбежное массовое насилие приведут к враждебной и практически полной политической, экономической и военно-политической изоляции России, к усилиям внешнего мира по подрыву ее позиций. В самом благоприятном случае возврат к относительно нормальной жизни возможен через 30-50 лет.

2.3.3. Неоизоляционистский радикал-демократический вариант политики внешне привлекателен: он подразумевает отделение от культурно отличных, как правило — более бедных и отсталых частей бывшего СССР. При проведении в чистом виде этот вариант политики обещал бы относительно быстрый (10-20 лет) переход к новому типу общества. Внешний мир может отнестись к нему достаточно спокойно или даже благосклонно. Однако он нереалистичен, умозритель и чреват разжиганием агрессивного национализма и в России, и в других государствах бывшего СССР. Неизбежны проблемы с меньшинствами. Массовая внутренняя миграция, распространение конфликтов по территории России взорвут любой режим. Отказ от защиты национальных меньшинств аморален, еще больше подорвет доверие и престиж России.

2.3.4. Просвещенный постимперский интеграционистский курс в различных вариантах представляется единственно реалистичным, хотя и не самым легким. Во многих своих проявлениях он неизбежно будет сталкиваться с подозрительностью или даже сопротивлением части международного сообщества, не заинтересованной в сильном Российском государстве, являющемся центром сообщества других стран. Но этот курс при гибком проведении найдет понимание у основных партнеров России, заинтересо-



ванных в гарантиях стабильности на пространстве бывшего СССР, страшущихся углубления "геостратегической дыры".

2.3.5. Такой курс должен, по-видимому, исходить из постбеловежской реальности, отвергать как нереалистичную и контрпродуктивную цель новое и быстрое объединение в Союз. Главной целью (постимперской) политики должно стать избежание достаточно вероятных войн и конфликтов, управление трансформацией бывшего СССР. В качестве долгосрочной оперативной цели он может иметь создание жизнеспособного сообщества по типу ЕС, то есть к реинтеграции значительной части бывшего СССР на приемлемых для всех государств условиях.

При всей вымученности и условности формулы СНГ она позволяет, пусть на символическом уровне, фиксировать реальную общность интересов миллионов людей, населяющих пространство бывшего Союза, и одновременно оставляет открытой дверь к поиску новой, еще неясной конфигурации структуры органического сотрудничества тех регионов и территорий, которые соединились когда-то в единое Российское государство.

2.3.6. Любая разумная политика требует безусловного признания принципа нерушимости границ, несмотря на их очевидно искусственный характер. Отказ от этого принципа откроет дорогу буквально десяткам конфликтов, к национальной катастрофе.

2.3.7. Особые усилия должны концентрироваться, несмотря на все трудности, на построении плотной сети постоянно действующих межгосударственных органов, регулирующих отношения во всех сферах жизни: экономика, транспорт, энергетика, финансы, образование, культура, оборона. Эта сеть нужна не только для предотвращения и смягчения конфликтов, смягчения последствий разрыва. Она должна служить формированию личных связей, личной заинтересованности новых элит в их продолжении.

2.3.8. Разумеется, работа по воссозданию насильственно оборванных связей должна быть весьма кропотливой и вдвойне деликатной со стороны России, с тем чтобы не подыгрывать местным национал-экстремистам, умышленно провоцирующим ее руководство на проявление и подтверждение своего великодержавия. Ее нельзя оставлять в руках непрофессионалов любого уровня независимо от занимаемых ими официальных постов. Только в том случае можно рассчитывать на сохранение впредь, до смены нынешнего поколения политиков, возможностей для возрождения естественной российской внешней политики и, следовательно, шансов на восстановление законного исторического места России на международной арене.

2.3.9. Основой новой политики в отношении бывшего СССР, СНГ должен стать тройственный союз с ключевыми с точки зрения жизненных интересов России государствами — с Беларусью и Казахстаном, а также с Грузией на Кавказе. Если Россия не сможет наладить даже за счет уступок теснейших дружественных союзных отношений с первыми двумя странами, СНГ обречено. Дезинтеграция и конфликтность будут нарастать, возможности по их контролю уменьшаться, изоляция России (и других государств) углубляться.

2.3.10. Резкая активизация политики, институционального строительства на территории бывшего СССР не должны затмевать остальные направления традиционной внешней политики. Надо четко осознавать, что такая провинциализация политики России приведет к потере многих возможностей воздействия не только на весь внешний мир, но и на само "ближнее зарубежье", что ситуация в нем малоперспективна даже в среднесрочной перспективе, что речь идет о регулировании кризиса без особых надежд на его быстрое преодоление. Наконец, России и ее партнерам будет, по-видимому, крайне трудно без достаточно глубокой интернационализации, вовлечения зарубежных стран, международных организаций справиться с этим регулированием.

2.3.11. Стратегия в отношении СНГ должна ориентироваться на длительную перспективу, на укрепление и создание в сопредельных государствах общественных и экономических структур, групп специальных интересов, выступающих за разумную, не противоречащую интересам народов их стран и России политику.



2.3.12. Россия безусловно заинтересована в сохранении и процветании русской (или русскоязычной) диаспоры во всех государствах бывшего СССР, в странах бывшего "соцлагеря" и во всех других странах. В этом смысле распад СССР парадоксальным образом дал России политический, экономический и социальный козыри значительной потенциальной мощи.

Поэтому необходимо сделать все возможное (и прежде всего дипломатическими методами) для гарантий прав русскоязычного населения там, где оно проживает. В этой связи, возможно, даже потребуются создание специального министерства или госкомитета по делам соотечественников за рубежом, собирающего всю необходимую информацию на этот счет и вырабатывающего общую для государства стратегическую линию в этом вопросе.

2.3.13. В долгосрочных интересах России и сохранение русского языка как средства общения и получения качественного образования для всех государств бывшего СССР. Необходимо создать государственную программу "Русский язык", не ставящую в ущемленное состояние ни один другой из используемых в России языков, но нацеленную на сохранение за русским языком приоритетов, которые он уже завоевал.

Требуется сохранить в неприкосновенности (улучшив ее качество) систему среднего и высшего образования на русском языке, более того — укреплять эту систему и обеспечить возможность подготовки высших кадров республик бывшего СССР в вузах России.

Важно, чтобы военные кадры новых государств бывшего СССР продолжали проходить подготовку в основном в России.

2.3.14. Необходима долгосрочная стратегия поддержки частных и государственных инвестиций, экспорта капитала России в страны ближнего зарубежья. Инвестиционная экспансия не только даст коммерческие выгоды, но и позволит получить дополнительное политическое влияние, будет укреплять силы, заинтересованные в создании эффективного Содружества.

2.3.15. Регулирование ситуации на территории бывшего СССР требует всемерного распространения и насаждения норм и правил СБСЕ, норм международного права, заполнение правового политического и военно-политического вакуума, образовавшегося на территории бывшего СССР, в Центральной и Восточной Европе, с помощью СБСЕ, других организаций общеевропейского характера. Наиболее оптимальным вариантом заполнения вакуума представляется создание в Европе, включая территорию бывшего СССР, системы коллективной безопасности. Формирование эффективной системы коллективной безопасности на территории бывшего СССР является желательным, но маловероятным, хотя ее элементы строить необходимо.

2.3.16. Упор на интернационализацию регулирования конфликтных ситуаций в бывшем СССР явно предпочтителен, но использовался до сих пор не в полной мере. Вместе с тем в некоторых случаях этот инструментарий может оказаться слишком медленно действующим или неэффективным. Россия должна дать понять, что не исключает в чрезвычайных обстоятельствах возможности односторонних действий — политических, экономических санкций и даже, в крайнем случае, прямых силовых действий, если речь идет о массовом и грубом нарушении прав человека (а не только прав так называемых русскоязычных меньшинств) и тем более — о прямом насилии в отношении мирного населения. Недвусмысленная готовность защищать в соответствии с нормами международного права и морали и в тесном сотрудничестве с международными организациями и другими государствами СНГ и мирового сообщества прав и свобод человека уже сама по себе будет служить сдерживающим фактором. России, как и другие государства, не сможет уйти от ответственности за развитие событий на территории бывшего СССР, Необходимо признать эту реальность, выработать политику, максимально согласовать ее с партнерами по ООН, общеевропейскими организациями. При этом необходимо заранее делать все возможное, чтобы силовые действия были максимально международно санкционированы.



2.4. Оборонная политика

2.4.1 Необходимо недвусмысленно признать, что вооруженные силы необходимы России не только для сдерживания агрессии, предотвращения эскалации кризисов, но и для защиты ее конституционного строя, законности и стабильности, находящихся под угрозой в нынешний период ее истории, а также от ее дезинтеграции.

2.4.2. В ситуации нынешнего кризиса приоритетная задача — восстановление полного военного контроля над вооруженными силами, а также укрепление все еще крайне слабого политического контроля над ними.

2.4.3. Политические, демографические условия, научно-технические требования диктуют необходимость как можно более быстрого перехода к службе по контракту.

2.4.4. Кризисное положение, в котором оказались вместе со всей страной вооруженные силы, требует выработки четких приоритетов в их развитии. Это, прежде всего, сохранение при максимально возможном сокращении кадрового костяка армии и флота — офицерского корпуса и основных элементов системы его подготовки; это — сохранение и развитие научно-технического задела и производственных мощностей (при максимальном сокращении закупок серийного вооружения); это, наконец, постепенная реформа вооруженных сил в соответствии с новыми условиями.

2.4.5. В соответствии с новыми стратегическими реальностями в строительстве сил общего назначения целесообразно отходить от старой концепции, предусматривавшей необходимость их массированного развертывания на ряде стратегических направлений, и переходить к концепциям «обороны по всем азимутам» и «мобильной обороны». Они предусматривают наличие небольших по численности войск постоянной готовности, способных быстро и эффективно воздействовать на локальные конфликты; мобильного резерва или сил быстрого реагирования, способных к переброске в кратчайшие сроки в любой регион по периметру России; стратегических резервов, формируемых в ходе войны. Подразделения и части сил быстрого реагирования могли бы использоваться в операциях по поддержанию мира как в рамках СНГ, так и ООН и СБСЕ.

2.4.6. В оснащении войск и сил флота приоритет должен быть отдан высокоточным, аэромобильным, дальнобойным средствам поражения, а также образцам вооружений и военной техники, средствам разведки и управления, способным по своим качественным показателям существенно снизить количество вооружений при сохранении достаточной боевой мощи.

2.4.7. Нынешняя экономическая и политическая слабость России, другие политические интересы диктуют необходимость сохранения на обозримое будущее политической опоры на ядерное оружие, на стратегию ядерного сдерживания агрессии. В обозримом будущем (10-20 лет) Россия не заинтересована в радикальном снижении роли ядерного фактора в системе средств обеспечения ее безопасности и политических интересов ни благодаря чрезмерно радикальным сокращениям стратегических вооружений, ни из-за развертывания масштабных систем глобального ПРО. Вместе с тем постепенные сокращения явно чрезмерных арсеналов полезны и необходимы. В целом отвечает интересам России и ликвидация тактических ядерных вооружений.

2.4.8. Россия заинтересована в укреплении стратегической стабильности через создание интегрированной системы раннего предупреждения, контроля и предотвращения несанкционированных пусков, через создание зональных систем ПРО. Вместе с тем ее интересам противоречат, по-видимому, усилия, ведущие потенциально к созданию плотной системы глобальной ПРО, фундаментальная ревизия принципов Договора о ПРО.

2.4.9. Долгосрочным интересам России соответствует максимально возможная координация ее военных усилий с другими государствами, создание стратегического союза со странами атлантической зоны, Японией, Южной Кореей. Вместе с тем она не заинтересована в том, чтобы этот союз был повернут против кого-то из ее южных соседей.



2.4.10. Меры по конверсии, основанные на плавном переводе предприятий ВПК и обслуживающего их интеллектуального потенциала на мирные рельсы, должны подготавливаться и проводиться в обстановке максимально возможной гласности, с учетом мнений работников этого комплекса и их организаций, так как только при этом условии можно будет избежать или смягчить социальные взрывы. Вместе с тем, отсутствие ясной политики в этой области, продление агонии ненужных производств не отвечают ни интересам общества, ни, в конечном итоге, интересам работников этих предприятий.