



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ
И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ

СТРАТЕГИЯ
ДЛЯ
РОССИИ:

10 ЛЕТ СВОП

ВАГРИУС • МОСКВА • 2002

УДК 882—94
ББК 63.3(2)
С 83

Редакционная коллегия СВОП:

*В.П. Аверчев
А.Л. Адамишин
А.Г. Арбатов
А.А. Белкин
Т.В. Борисова
В.С. Величко
Ю.М. Воронцов
С.Ю. Глазьев
В.В. Григорьев
Л.М. Григорьев
В.А. Гусейнов
М.Г. Делягин
Ю.В. Дубинин
К.Ф. Затулин*

*П.С. Золотарев
В.Л. Иноземцев
С.А. Караганов
Ю.Г. Кобаладзе
Е.М. Кожокин
А.А. Кокошин
М.А. Краснов
Я.И. Кузьминов
А.Я. Лившиц
В.Г. Лошак
В.П. Лукин
В.Л. Манилов
В.Н. Миронов
Н.В. Михайлов*

*В.А. Никонов
С.К. Ознобищев
Е.М. Примаков
А.К. Пушков
В.А. Рубанов
В.А. Рыжков
А.М. Салмин
А.Е. Сафонов
С.В. Степашин
В.Т. Третьяков
А.В. Федоров
А.В. Цалко
С.М. Шахрай
И.Ю. Юргенс*

*СВОП благодарит за содействие в издании этой книги
Институт политики,
Московскую межбанковскую валютную биржу,
группу компаний «Расвэро»
и ЗАО «Ренессанс Капитал»*

ISBN 5-264-00781-0

© СВОП, 2002
© Издательство «ВАГРИУС», 2002
© Издательство «ВАГРИУС»,
оформление, 2002

ПРЕДИСЛОВИЕ

Общественному объединению «Совет по внешней и оборонной политике» в феврале 2002 года исполнилось десять лет.

Довольно редкое для новой России достижение, когда самодеятельная организация гражданского общества выжила и осталась работоспособной столь долгое время. Более того, со спадами и подъемами, она наращивает авторитет и в России, и за ее рубежами.

Это предисловие — о Совете. Но сама книга — материализованный итог деятельности СВОП. Поэтому сначала все-таки о ней. Собранные в издании 43 материала — вся печатная продукция СВОП — лишь надводная часть айсберга, ибо результаты работы Совета простираются далеко за рамки подготовки аналитических материалов. Были программы, не реализованные в докладах, но обнародованные в серии статей членов СВОП, в которых они пытались — с более или менее согласованных позиций — повлиять на взгляды российского политического класса, предупреждали об опасных тенденциях развития, указывали на потенциальные возможности и на пути их реализации.

Главное в жизни Совета — встречи его членов. Таких встреч было множество — от 30 до 50 в год. Встречаясь как в формальной, так и в неформальной обстановке, члены СВОП обсуждали важные для страны или даже только для нескольких СВОПовцев, но потенциально общественно значимые проблемы.

Некоторые из представленных в книге материалов были подготовлены по заказу СВОП привлеченными экспертами, но основная их часть разработана небольшими рабочими группами или широкими коллективами членов Совета совместно с приглашенными для этой цели друзьями и специалистами.

Подготовленные в разное время и представленные в книге материалы сохраняют актуальность и поныне.

Во-первых, они — часть новейшей истории страны, отражающая состояние умов и душ тех представителей российского политического и интеллектуального сообщества, которая участвовала в СВОП. А Совет всегда был открыт для весьма широкого круга мнений и политических взглядов — от умеренных правых, до разумных левых. Благодаря выработанной уникальной технологии подготовки докладов — весьма трудоемкой, но почти всегда продуктивной — они отражали и формировали вектор развития настроений и мировоззрения образованной и политически активной части общества.

Во-вторых, к подготовке своих материалов СВОП старался привлекать лучших экспертов. И это удавалось. Отсюда не только политическая взвешенность (конечно относительная, ведь все мы жили в бурлящей страстями стране), но и весьма высокий интеллектуальный и научный уровень докладов.

В-третьих, доклады всегда были ориентированы на будущее, опережая его обычно на год-полтора. И мы с удовлетворением констатировали, что наши идеи и рекомендации претворяются в жизнь, порой полностью. Время для реализации многих рекомендаций еще не наступило, и они остаются актуальными. Поэтому разработки СВОП живут, они интересны и сейчас.

В-четвертых, вся научно-политическая работа СВОП построена на главном постулате — служении интересам личности, общества и государства. Доклады были нацелены на выявление и анализ этих интересов и поиск путей их обеспече-

ния. А интересы — вещь довольно постоянная. В этом еще одна причина актуальности большинства наших материалов.

Наконец, *в-пятых*, эта книга подготовлена не только для широкой аудитории, но и для самих членов СВОП. А для них это — напоминание о политической и интеллектуальной жизни в переживающей революцию стране, о спорах и сомнениях, о личных и совместных достижениях. Книга, как и сам СВОП, создавались всеми членами Совета и все вправе гордиться тем, что было сделано, равно как и сожалеть о том, чего добиться еще не удалось.

За первые десять лет своей деятельности Совет вел программы: «Россия и мир», «Россия—НАТО», «Россия—Балтия», «Россия—Украина», «Конверсия», «Военная реформа», «Россия—Беларусь», «Российско-американский диалог», «Россия и ЕС», «Россия—Япония». Не все они нашли отражение в докладах. Но основной программой СВОП, пронизывавшей все остальные, была и останется «Стратегия для России», а одной из главных уставных целей Совета — содействие обществу и государству в выработке стратегических концепций развития страны.

И мы старались, как могли, заполняя результатами своих скромных усилий зияющие пустоты на этих стратегических направлениях. Готовых концепций, по большей части, просто не было.

Когда члены редакционной коллегии этой книги собрали все, что было написано, то с удивлением убедились, что сделано было немало, и, что знаменательно, практически без значительных финансовых затрат. СВОП как организация добровольцев почти никогда и никому не платила гонораров. Десятки и сотни людей работали на вдохновении, чувствуя свою ответственность за судьбы России, стремясь помочь обществу и реализовать самих себя, свои идеи и надежды. Может быть, поэтому и было сделано так много и так добротное.

Мы не правили и не сокращали публикуемые в книге материалы, не адаптировали их к текущей политической ситуации. Единственное добавление — короткие, один—два абзаца, предисловия, объясняющие и напоминающие с позиций 2002 года политический и исторический контекст.

Теперь собственно о Совете по внешней и оборонной политике.

Осенью 1991 года, сразу после революции, отбросившей коммунизм, но одновременно разрушившей ткань прежних социальных связей, небольшая группа единомышленников решила создать организацию, которая занялась бы формированием адекватной новому обществу структуры отношений.

Назовем отцов-основателей СВОП. Их было четверо. Генерал *Александр Цалко*, заместитель председателя Государственного комитета РСФСР по обороне и безопасности, бывший командир вертолетного полка в Афганистане. *Виталий Шлыков*, еще один заместитель того же Госкомитета, военный экономист и бывший разведчик. *Владимир Рубанов*, известный теоретик-реформатор деятельности спецслужб, руководитель тогда еще существовавшего Аналитического управления КГБ СССР (страны уже не было). И *Сергей Караганов*, заместитель директора Института Европы Академии наук СССР. Наверное, отцом-основателем должен быть назван и тогда еще молодой офицер, затем первый исполнительный директор Совета, *Андрей Черкасенко*. Именно он, по преданию, придумал герб и девиз Совета — «Viribus unitis» (объединенными усилиями, общими силами. — *лат.*).

Особую обеспокоенность основателей СВОП вызывала необходимость интеграции в новое общество представителей силовых структур и Вооруженных Сил, по которым распад СССР нанес наиболее болезненный моральный удар. Без выстрела развалилась страна, защита суверенитета и территориальной целостности которой была не только их гражданским, но и профессиональным долгом. К тому же в обществе велась безответственная широкомасштабная кампания по дискредитации практически всех силовых структур бывшего СССР.

Одной из основных целей Совета, вскоре ставшей приоритетной, было содействие обществу и государству в выработке стратегических концепций развития страны. Совет с самого начала замысливался как организация гражданского общества, не противостоящая государству, но независимая от него и одновременно помогающая ему.

Влияние на содержание стратегических концепций развития новой России предполагалось осуществлять не через прямое лоббирование начальства. Все основатели СВОП имели за плечами большой и, к сожалению, неудовлетворительный опыт писания аналитических записок для высшего руководства страны. Поэтому СВОП сразу же ставил перед своими членами задачу воздействия на формирование мнения всей политической и бизнес-элиты, содействия формированию разумной идеологии правящего класса и общества в целом.

Целью было также создание клуба людей, которые могли бы идти по жизни вместе, поддерживать, обогащать друг друга интеллектуально. СВОП с гордостью и удовольствием числит в своих рядах видных политиков и бизнесменов, сотрудников силовых структур и дипломатов, руководителей СМИ и экспертов. Эта смесь профессий и опытов в сочетании с разнообразием идеологических подходов генерирует необычайно продуктивную интеллектуальную среду.

При создании Совета учитывался опыт аналогичных зарубежных организаций — американского Совета по международным отношениям, Германского совета по внешней политике. Разумеется, СВОП имеет выраженную российскую специфику, он гораздо более активен в расчете на одного члена. Пока он и много моложе. Но с самого начала СВОП был рассчитан надолго — на десятилетия.

Основные причины успешной судьбы Совета, как они видятся нам, заключены в следующих обстоятельствах:

1. СВОП был и остается организацией людей, а не лидеров. Каждый член Совета может выдвигать идеи, замыслы программ. Если его поддерживают коллеги члены, программа осуществляется. Принцип равенства претворяется последовательно — вплоть до ротации председательствующих на заседаниях.

2. Очень жесткий и одновременно уважительный подход к отбору новых членов. Кандидаты должны добиться чего-то в политике, науке, бизнесе, чтобы иметь право на веский голос. Они должны предварительно поучаствовать в работе организации. Они должны иметь высокую общественную и личную репутацию. Выборы в Совет происходят на основе консенсусного решения Президиума: любой из входящих в него имеет право вето без объяснения, и почти каждый из них пользовался этим правом, и не раз. В Совет выбирают пожизненно. СВОП всегда поддерживает своих членов вне зависимости от изменения их жизненных или служебных обстоятельств.

Членство в Совете может прекратиться тремя способами: подается заявление о добровольном выходе — таких случаев пока не было. Без уважительных причин (например, таких, как длительное отсутствие в стране) прекращается участие в деятельности СВОП. Тогда через 2—3 года на общем собрании (Ассамблее) принимается решение о прекращении такого членства. Эта процедура применялась в отношении чуть более десятка коллег. Наконец, еще одна наименее благопристойная причина — совершение неэтичного поступка в отношении другого члена СВОП или Совета в целом. Был, к сожалению, и такой случай.

3. Широкая политическая терпимость. Совет был и остается вне партий. Вместе с тем он всегда имел идейный стержень — государственничество, патриотизм, поддержка демократического развития страны и свободной экономики.

Меньшинство в Совете всегда было уверено, что к его взглядам отнесутся уважительно. Этот принцип соблюдается демонстративно и практически неукоснительно. Даже во время осады Белого дома в сентябре—октябре 1993 года, когда

большинство членов Совета политически поддерживало осаждавших, некоторые его члены, находившиеся среди осажденных, тайно пробирались на заседания Совета. И их тепло встречали.

4. Добровольная работа членов, отказ от какой-либо коммерческой деятельности в организации. Никто из членов Совета, кроме сотрудников Исполнительной дирекции, не получал денег за работу. СВОП работал чаще, увы, на небольшие частные пожертвования российских спонсоров. Денег из-за рубежа не брали. За рубежом организации могли финансировать совместные конференции. Но СВОП всегда оплачивал хотя бы часть сметы.

5. Неформальный закрытый, клубный характер организации, ее относительно небольшой, хотя и постепенно увеличивавшийся состав. Это давало возможность всем или почти всем знать коллег, легче завязывать человеческие и деловые связи, культивировать чувство корпоративной солидарности, доверия друг к другу, товарищества.

6. СВОП старался всегда привлекать в свои ряды и к своей деятельности лучших, в том числе лучших экспертов. Отсюда — высокий интеллектуальный уровень его продукции. С другой стороны, и интеллектуалы, на время отброшенные революцией и властью или безвластием, чувствовали себя востребованными. В результате выработывался коллективный политический и интеллектуальный взгляд, который не могли игнорировать ни власти, ни элита. А членам СВОП всегда было интересно приходить на его заседания.

7. Как уже говорилось, доклады, тезисы и заявления не были главным в работе Совета. Многие крупнейшие программы, например «Россия—Украина» — полтора десятка встреч представителей российских и украинских элит, — не оставили следа в форме опубликованных докладов. Но доклады, работа над ними все же служили интеллектуальным и идейным стержнем, объединявшим СВОП. Без такого стержня он вряд ли состоялся бы. Не состоялись бы и сами доклады, и сам СВОП без сложной и уникальной технологии их выработки — интеллектуального ноу-хау Совета.

8. СВОП занял, благодаря накопленному интеллектуальному авторитету, признанной политической независимости и надпартийности, уникальную позицию интеллектуальной площадки для встреч политических, деловых и академических элит России и ведущих стран мира.

9. Наконец, Совет вряд ли был бы успешен, если бы на ранних этапах в дополнение к принципу «союза членов» не был добавлен принцип «разделения властей». Ассамблеи Совета, Президиум и его председатель давали лишь общие указания. Работу реально организовывала Исполнительная дирекция, не сливавшаяся ни с Советом, ни с Президиумом. Поэтому молодые люди, работавшие в дирекции, чувствовали реальную ответственность за Совет, за свою работу, гордились ей. Несколько лет назад принцип «разделения властей» между Исполнительной дирекцией и Советом формально пришлось нарушить. Руководители дирекции Татьяна Борисова и Александр Белкин в знак признания их особых заслуг были приняты в члены Совета. Но в остальном этот принцип сохранился. И члены Совета благодарны всем крайне немногочисленным сотрудникам Исполнительной дирекции за замечательную, самозабвенную творческую работу. Спасибо им...

Эти девять причин и сделали СВОП столь полезным и столь живучим. А проблемы с живучестью были. Из-за независимости Совета его не раз пытались оттеснить, а один раз даже запретить. Мы вспоминаем об этих попытках с добродушной улыбкой.

СВОП достиг многого, но еще далек от реализации всех своих планов. Впереди создание своего журнала, региональных отделений, возможно — небольшого постоянно действующего исследовательского центра.

Видимо, достигнутый уровень авторитета позволяет СВОП чаще откликаться на острые проблемы жизни общества, не концентрироваться только на вопросах стратегии. Необходимо эффективно адаптироваться к новой политической ситуации в стране, когда государство начинает наконец становиться дееспособным. Необходимо и омоложение состава Совета, чтобы он не состарился вместе с поколением отцов-основателей. Но это нормальные проблемы. Мы будем развиваться на пользу Совету и стране.

И последнее. Как говорилось, СВОП всегда существовал на очень небольшие деньги. Но деньги давались, и мы благодарны спонсорам, которые ради общественного блага и общественного признания помогли нам. Первым был Инкомбанк, представитель которого привез несколько чемоданов денег на оборону российского Белого Дома в августе 1991 года. Один из чемоданов использован не был, и его передали в Госкомоборону России в качестве спонсорского взноса для будущей общественной структуры, которая своей деятельностью способствовала бы предотвращению подобных гражданских конфликтов, демократизации гражданско-военных отношений в стране и отстаиванию национальных интересов России на внешнеполитической арене. Деньги в нем быстро обесценивались, но позволили нам выйти на старт.

После этого нам помогали многие. Перечислю большинство: АКБ «Универсальный кредит», АО «Волхов коттедж-инвест», АО «Кампоимпорт», АО «Мосэкспо», АОЗТ «Московская индустриальная ассоциация», Внешэкономбанк, АКБ «Объединенный банк», Группа «Альянс», Группа «Военно-страховая компания», Группа «Мост», Группа компаний «Расвэро», ЗАО «Интерпромторг», ЗАО «Ренессанс Капитал», КАБ «Банк Сосьете Женераль Восток», Международное объединение «Солев», «Межэкономсбербанк», Московская межбанковская валютная биржа, «Московско-Парижский Банк», «Национальная газовая компания», «Национальный резервный банк», ОАО «Объединенные машиностроительные заводы (Группа «Уралмаш-Ижора»)», «Онэксимбанк», Фонд Евроазиатского гуманитарного развития, Фонд развития парламентаризма в России, Фонд содействия социально-трудовым исследованиям, ФПГ «Нефтехимпром» и др.

Если кого-то забыли, то не из-за неблагодарности.

Благодарим и тех, кто финансировал издание этой книги — Институт политики, Московскую межбанковскую валютную биржу, группу компаний «Расвэро» и ЗАО «Ренессанс Капитал».

Спасибо публикующим эту книгу замечательным профессионалам «Вагриуса» — издательства—одногодка и почти родственника Совета.

Но главное — члены СВОП должны поблагодарить друг друга за создание истинного содружества, сделавшего их товарищами, и свершившего немало полезного для России.

*С. Караганов,
председатель редакционной коллегии*

СТРАТЕГИЯ ДЛЯ РОССИИ

Тезисы доклада СВОП

Опубликованные 19 августа 1992 г. в «Независимой газете» тезисы заставили московское политическое сообщество впервые заговорить о СВОП. Была сделана заявка на то, чтобы стать серьезным интеллектуальным центром, предлагавшим реалистическую, «нереваншистскую» альтернативу проводившейся Россией политики бездумного равенства на Запад и сдачи всех позиций, даже если о такой сдаче не просили.

В процессе подготовки тезисов были отработаны основы технологии создания коллективных докладов СВОП, позволявшей аккумулировать идеи и взгляды широкого круга экспертов и политиков и содействовавшей одновременно выработке у них единой идеологии.

Доклад, с одной стороны, вызвал значительное неудовольствие во внешнеполитическом руководстве страны, но с другой позволил кристаллизовать на конструктивной основе повсеместное недовольство тогдашней внешней политикой. Появилась реальная некоммунистическая альтернатива в этой области. Уже через несколько месяцев официальная политика стала сдвигаться в направлениях, намеченных в докладе. В чем-то и благодаря ему. Через год члены СВОП с удовольствием констатировали, что основные оценки и предложения, содержащиеся в докладе, подтвердились и были почти полностью претворены в жизнь.

Тезисы сделали знаменитым термин «ближнее зарубежье», авторство которого приписывают СВОП. От авторства мы вынуждены отказаться, так как термин появился до публикации тезисов.

В экспертной литературе тезисы получили название «манифест либерального империализма». В чем-то, возможно, они таковыми и были. Но империализма было немного, и с годами его доля постоянно уменьшалась.

Введение

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.

Глава I

Общие замечания

1.1. 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 $\frac{1}{5}$ территории СССР, Россия вместе с тем имеет немногим более половины населения, контролирует (учитывая спад производства) менее половины ВВП СССР 1990-го. По большинству параметров (кроме

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

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. 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 чиновничьей 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.

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, будем надеяться, при 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.

1.3. 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 наступит дезинтеграция. Если развитие пойдет по этому пути, то России угрожает не только внутренняя, но и внешняя катастрофа. Запад не утерит способности 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 гг. 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.

1.4. 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).

1.5. 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.

1.6. 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.

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

Глава 2 Геополитический контекст

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

2.1. Вызовы внешнего мира

2.1.1. 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 обоюдных, хотя и не равных отношений.

2.1.2. 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 несостоя-

тельными опасения германской гегемонии в Европе. Экономическое и, соответственно, политическое движение Германии на восток возобновится через 2—4 года.

2.1.3. Процессы, происходящие в Соединенных Штатах и в Северной Америке в целом, указывают на нарастание, хотя и медленное, тенденции к относительно неоизоляционизму 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 неоизоляционизма 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.)

2.1.4. Произошедшее 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.

2.1.5. Несмотря на нынешнюю активизацию контактов с внешним миром, Россия стоит перед угрозой новой полуизоляции. Сокращаются экономические свя-