Только для обсуждения,
не для цитирования

РОССИЯ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Проект тезисов для обсуждения на X Ассамблее СВОП [1]

1.ВВЕДЕНИЕ И ОЦЕНКА РЕСУРСОВ

1.1.Данные тезисы развивают положения и выводы, содержавшиеся в докладе СВОП «Россия и процессы глобализации. Что делать?», опубликованном в виде брошюры в 2001 г.[2], а также в книге СВОП «Стратегия для России. Повестка дня для Президента—2000»[3].

1.2.Террористический акт 11 сентября 2001 г. и последующие события ознаменовали собой существенные изменения в мировой ситуации, заставили по-новому взглянуть на вызовы в области безопасности. Стала очевидной устарелость и неадекватность мышления политического класса даже передовых стран мира, многих подходов к системе глобальной и национальной безопасности. Началась реакция на новые вызовы. Однако, неизвестно, насколько адекватной является эта реакция, не усугубит ли она эти вызовы, и не создаст ли новые угрозы?

1.3. 11 сентября завершило период «празднования» окончания «холодной войны», когда большинство столиц, в том числе Москва, позволили себе бездействие в отношении новых вызовов. В условиях обострения цивилизационных разногласий, конфликта по оси Север-Юг особо выпуклой стала невыгодность положения России, так до конца и не преодолевшей наследие «холодной войны», оставшейся или оставленной на ничейной земле «полупротивником—полупартнером» Запада.

1.4. Сложность ситуации России усугубляется и сохраняющейся слабостью экономической базы ее внешней политики. Налицо позитивные перемены, происшедшие за годы правления Президента В.В.Путина — укрепление властной вертикали и авторитета высшей власти, важные структурные реформы, ослабление тенденции к регионализации и даже к распаду. Вместе с тем целый ряд реформ, ключевых для будущего страны, в том числе ее возможностей на внешней арене, буксуют: реформы образования, вооруженных сил, банковского дела, судебной системы, корпоративного управления, госуправления. Недопустимо высок уровень коррупции.

Благодаря появлению энергичного и популярного президента, консолидации власти, уменьшению возможностей частного капитала в СМИ (и, как следствие, определенному сужению свободы прессы) управляемость страной улучшилась.

1.5.Но одновременно появилась возможность ослабления эффективности управления с точки зрения задач модернизации страны, замедления развития и утраты страной одного из важнейших новых ресурсов — представления о том, что «Россия выбирается». Сужение каналов, через которые общество может активно взаимодействовать с властью, усиливает вероятность стагнационного развития

---

[1] Тезисы подготовлен на основе ряда обсуждений, проведенных СВОП осенью-зимой 2001-2002 гг. Были проведены дискуссии внутри СВОП, а также серия международных семинаров и конференций (в частности, с Аспенской стратегической группой, представителями европейских аналитических центров и Комиссии ЕС), а также трехсторонняя конференция, организованная СВОП совместно с Немецким Советом по внешней политике и Бэлфорским центром Гарвардского университета. Среди российских участников особый вклад в обсуждение был внесен А.Г.Арбатовым, Ю.М.Батуриным, А.А.Белкиным, В.Л.Маниловым, М.В.Маргеловым, Н.В.Михайловым, Л.М.Григорьевым, В.З.Дворкиным, Б.И.Кирилловым, Ю.Г.Кобаладзе, Е.М.Кожокиным, С.А.Куликом, В.А.Никоновым, С.К.Ознобищевым, Е.М.Примаковым, А.К.Пушковым, С.М.Роговым, В.А.Рыжковым, В.С.Сидоровым, А.В.Федоровым, И.М.Хакамада, И.Ю.Юргенсом.

Автор тезисов — С.А.Караганов. Серьезный вклад в редактирование и доработку текста внес В.А.Никонов. Однако ответственность за данный текст несет только автор. Многие положения тезисов намеренно заострены, выдвинуты специально для дискуссии.

Предполагается, что по результатам обсуждения тезисы будут преобразованы в доклад, представлены для подписания и опубликованы.

Рабочая группа по созданию доклада СВОП просит всех членов и друзей СВОП, других заинтересованных людей, не сумевших принять участие или выступить на Ассамблее, присылать комментарии в Исполнительную дирекцию СВОП в письменном виде, либо на электронный адрес СВОП: cfdp@gol.ru

[2] Текст доклада и список подписавшихся см. на сайте СВОП: www.svop.ru Все доклады СВОП за первые 10 лет опубликованы в книге «Стратегия для России. 10 лет СВОП». М., Вагриус, 2002.

[3] «Стратегия для России. Повестка дня для Президента—2000». М., Вагриус, 2001.

страны. В современном мире модернизация невозможна не только без эффективной власти, но и без постоянного взаимодействия между властью и гражданским обществом, без развития последнего.

Опасность стагнации усиливается и потому, что само общество, в том числе многие его активные слои, устали и деморализованы в результате неэффективной и крайне тяжелой революционной трансформации 1990-х гг. В этой ситуации ослабление реформистских импульсов сверху при сужении эффективности давления и поддержки снизу увеличивают опасность «окукливания» страны, сползания к «аргентинской модели». При этом следует иметь в виду, что Россия находится в гораздо более опасном геополитическом окружении и ей придется сталкиваться с качественно более серьезными внешними вызовами по сравнению с Аргентиной. «Стагнация по-аргентински» может оказаться смертельно опасной для России.

1.6. Россия не может позволить себе чрезмерно активной внешней политики, отвлекающей руководство и элиту от концентрации на задачах национального возрождения. Мы подтверждаем рекомендации СВОП, сделанные в книге «Повестка дня для Президента-2000», о целесообразности придерживаться стратегии «избирательной вовлеченности» и «сосредоточивания», отказа от погони за фантомом «сверхдержавности», ориентации не на защиту прошлых позиций, а на завоевание позиций в мире будущего, на жесткое отстаивание только действительно жизненно-важных интересов страны и на избежание конфронтации с крупнейшими державами по всем другим менее важным вопросам, на реалистически достижимую интеграцию с миром передовых и стабильных держав[4].

Игнорирование ограниченности ресурсов, неспособность реалистически оценить свои возможности и удерживать под контролем чувство пост-имперского национального унижения будут вести лишь к дальнейшим поражениям.

1.7. При этом Россия обладает относительно большими внешнеполитическими ресурсами, чем 2—3 года тому назад. Сохраняются некоторые традиционные ресурсы — фактор обладания ядерным потенциалом, историческое наследие, территория, остающийся человеческий капитал, природные ресурсы. При этом политическое значение одного из них — нефти — может существенно возрасти.

Кроме этого добавилось более энергичное политическое руководство, оказавшееся способным к преодолению некоторых устаревших стереотипов. В результате адекватных действий России в связи с событиями 11 сентября заметно улучшилась внешнеполитическая конъюнктура для страны, появилась теоретическая возможность вырваться из положения на «ничейной земле».

Вопрос в том, как использовать появившиеся возможности и одновременно обеспечить наиболее насущные интересы страны.

1.8. В первую очередь необходимо повышение эффективности работы внешнеполитического механизма, уровня координации его действий, по-прежнему серьезно отстающего не только от потребностей, но даже и возможностей страны[5].

Необходимо и адекватное понимание вызовов и угроз в сфере безопасности, с которыми будет сталкиваться Россия, и на этой основе — выработка адекватной и, по возможности, инициативной стратегии обеспечения российских интересов. Именно этой проблеме и посвящены данные тезисы. Естественно, они не могут претендовать на создание сколько-нибудь законченной стратегии. Скорее, тезисы — приглашение к дискуссии на Ассамблее СВОП. Доклад, который будет сделан на ее основе, станет приглашением к дискуссии для всего политического класса России.

2.ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ.

2.1.Пожалуй, главным глубинным внешним вызовом безопасности России является начавшаяся длительная дестабилизация региона Центральной и Южной Азии, Ближнего Востока, Закавказья.

2.1.1.Ранний этап информационной революции 15—20 лет тому назад принес в беднейшие регионы мира пусть самые примитивные телевизоры и спутниковые антенны. Вместе с ними пришли образы культурно иного, недостижимо богатого западного общества. Бомбардировка этими

[4] См.: «Стратегия для России. Повестка дня для Президента—2000», стр. 92-96.

[5] Это, в принципе, вопрос для отдельного обсуждения, хотя им, естественно, можно попытаться заняться и на Ассамблее СВОП.

образами вела не только к проникновению западных культурных или поведенческих стереотипов, которых боялись традиционалисты как во всем относительно отсталом и бедном мире, так и в Советском Союзе, а затем в России. Это культурное проникновение вызвало контрволну неприятия и ненависти уже у двух поколений людей, лишенных даже надежды на присоединение к этому иллюзорному для них миру. Особенно сильными эти настроения оказались в мусульманском мире. Но распространены они повсеместно, являются одним из источников антизападных чувств, выступающих на поверхности, в частности, и в виде терроризма.

Глубинной причиной этих тенденций является растущий и безысходный в условиях глобализации разрыв между успешным в этих условиях и на этом историческом этапе западным миром и большинством государств т.н. развивающегося мира.

Становятся все более уязвимыми опорные прозападные режимы, в том числе — саудовский, египетский, даже турецкий, и данный регион, видимо, вступает в длительный период не только нестабильности, но и, вероятно, революционных преобразований. Усугубляет ситуацию, по-видимому, долговременный тупик между Израилем и Палестиной. Остаются неясными перспективы Ирана. Это делает Ближний Восток и Персидский залив все менее надежным источником нефти для стран-потребителей в т.ч. США, Западной Европы, Китая, Японии. Слабеет энергетическая безопасность мира.

2.1.2.Россия от этого частично может выиграть — она все более рассматривается как альтернативный источник нефти, по крайней мере, на 20—30-летний переходный период, пока и если регион не стабилизируется, и пока и если в мировом энергетическом балансе не увеличится доля альтернативных источников энергии. Потенциально возрастает и значение ядерной энергетики, где у России есть сильные позиции.

Но все эти потенциальные возможности нужно суметь использовать. (**Как — вопрос для обсуждения**.)

Но в первую очередь дестабилизация региона грозит конфликтами, распространением экстремизма (в первую очередь — религиозного, мусульманского), играми на понижение цены на нефть, серьезно угрожающими экономической и социальной стабильности самой России.

2.1.3.По южному периметру России налицо тенденция к созданию «созвездия слабеющих» или даже «падающих» государств из некоторых республик бывшего СССР. В азиатских государствах СНГ, вступивших, как и Россия, в новый информационный век с запозданием — всего десять лет тому назад — еще нет явных признаков радикализации. Но уязвимость и потенциал нестабильности этих стран возрастают. Это очевидно прежде всего в Таджикистане, Киргизии, в Закавказье — в Грузии. В дополнение к общемировым тенденциям эта дестабилизация — закономерный и предсказывавшийся среднесрочный результат развала Советского Союза, а также — неспособности и нежелания России на протяжении всего прошедшего десятилетия брать на себя ответственность за поддержание экономической, политической и военно-политической стабильности на территории бывших республик СССР. Спорадические робкие попытки России укрепить стабильность встречались также с противодействием западных держав (особенно в случае с Закавказьем). В результате, в регионах на южных границах России в дополнение к росту уязвимости и нестабильности расположенных там стран, сложилась классическая ситуация геополитического вакуума. Сейчас его начали пытаться заполнить США — в целях создания плацдармов для борьбы с терроризмом и неугодными силами и режимами в близлежащих регионах, а также, видимо, для обеспечения стабильности в самой бывшей советской Центральной Азии и Закавказье для решения других своих геоэкономических задач.

Размещение контингентов войск США, других западных стран в регионе представляется многим как откровенный вызов интересам России. **Так ли это? Есть ли у нас альтернативы? Каковы они? Попытки вытеснить и заместить США? Попытки, взаимодействовать с ними? Может быть, стоит применить постраховый подход? В Закавказье поддерживать стабильность Армении и Азербайджана, отдав заботу о Грузии «на откуп» Западу? Создавать действительно тесный союз с Казахстаном и, возможно, с Туркменией (по газу), продолжая игнорировать остальные республики? Что делать с русскоязычным населением в этих странах? Продолжать делать вид, что это не проблема и даже усложнять условия для его воз-**

вращения в Россию? Или активно содействовать его иммиграции, прежде всего в регионы с недостаточными трудовыми ресурсами?

Все это вопросы для дискуссии.

Ясно, что Россия не может позволить себе больше не иметь достаточно ясной позиции по всем этим проблемам.

2.1.4.По-видимому, тенденция к дестабилизации через шаг — в среднесрочной перспективе — коснется региона Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока. Там налицо классическое для относительно раннего капитализма неравномерное развитие, быстрое изменение в соотношении сил, начало региональной гонки вооружений. Нарастают там и антизападные настроения, нежелание по-прежнему двигаться в политическом и культурном фарватере США и Запада. В то же время тенденции развития данного региона России пока непосредственно не касаются.

2.1.5.В гораздо большей степени затрагивает интересы безопасности России ситуация на Корейском полуострове. Необходимо быть готовыми к самому неожиданному и радикальному развитию событий.

2.1.6.В целом, ситуация во всей Азии становится в растущей степени динамичной и непредсказуемой. Эта констатация справедлива и для системы международных отношений в целом. Но нарастание непредсказуемости и нестабильности в Азии вкупе с началом распространения там оружия массового поражения (ОМП), а также фактором Китая, возможно, делает для России почти безальтернативной (хотя и не оптимальной) линию на сближение с «островами стабильности» в современном мире — с тем, что ныне называется Западом, но на деле является гораздо более широким понятием и включает часть крупных азиатских государств, развивающихся относительно успешно, преимущественно по западному пути (Япония, Южная Корея; Китай — отдельный вопрос).

Так ли это? Может быть, альтернатива все-таки есть?

2.2.Самой серьезной новой внешней угрозой безопасности России является начавшийся процесс распространения ОМП, особенно ядерного.

Эта проблема стала гораздо более актуальной в последние годы, поскольку мировое сообщество и, прежде всего, страна—лидер — США — проспали начало официального распространения ядерного оружия в Пакистане и Индии. В результате последовавшего бездействия, а затем кризиса вокруг Афганистана, сделавшего две страны фактически союзниками Запада, они легитимизировали свой ядерный статус, приобрели, благодаря ему, дополнительный престиж и влияние. В результате, с политико-психологической точки зрения, режим нераспространения ядерного оружия был качественно ослаблен. Содействовали этому и односторонние действия США по выходу из Договора по ПРО и нератификации Договора по полному и всеобъемлющему запрещению испытаний ядерного оружия. Выход США из Договора по ПРО с высокой степенью вероятности толкает Китай к ускорению наращивания ядерного потенциала. Это, скорее всего, подвигнет к контрмерам Индию, что в свою очередь повлияет и на Пакистан.

С высокой степенью вероятности можно предположить, что начнется гонка ядерных вооружений в этом «треугольнике». Она будет объективно стимулировать приобретение ядерного оружия рядом сопредельных стран. Речь, прежде всего, может идти о Тайване, Южной Корее, Японии, Иране. Это — лишь наиболее очевидные кандидаты на вступление в ядерный клуб в ближайшие 15 лет. Глубокая дестабилизация ситуации на Ближнем Востоке по-новому ставит вопрос о ядерном оружии в Израиле.

Рост нестабильности на исламском Востоке, быстрые изменения в соотношении сил в Азии в целом, рост национального самосознания и антизападных настроений в относительно быстро развивающихся странах Юго-Восточной Азии и Дальнего Востока вкупе с сохраняющимся действием «югославского синдрома» и синдрома «Персидского залива», которые могут еще более усугубиться в случае новой войны против Ирака, будут подталкивать все новые страны к приобретению ядерного оружия и других видов ОМП. Практически неизбежное продолжение строительства АЭС в регионе будет создавать объективные условия для распространения ядерного оружия. Современные АЭС в качестве отходов производят оружейный уран и плутоний. Постепенно происходит накопление опыта работы с ядерными материалами, растет число специалистов-ядерщиков.

Уже 43 государства имеют АЭС или ядерные реакторы, способные производить ядерные материалы. Часть из этих государств потенциально нестабильны. Приблизительно в 100 государствах есть запасы радиоактивных материалов, значительная часть которых находится вне эффективного контроля. Большинство потенциальных ядерных государств, могущих обладать ОМП, находятся вблизи границ России или условно «приближаются» к ним, приобретая все более дешевеющие средства доставки большой дальности.

2.2.1.Сказанное в значительной степени относится и к бактериологическому, радиологическому и химическому оружию.

Приобретение и производство большинства видов этого оружия на порядок проще, чем ядерного. В то же время это производство далеко не так просто, как зачастую предполагается, что делает не только необходимым, но и возможным активное противодействие распространению этих видов ОМП.

Такое противодействие особенно важно для России, в первую очередь, из-за ее географического положения вблизи региона нестабильности и многих стран, способных производить ОМП. Растет теоретическая вероятность использования ОМП террористами и на территории России. Наконец, активное противодействие распространению ОМП выгодно политически — здесь интересы России и ведущих государств мира почти совпадают.

2.2.2.До сих пор Россия, официально являясь одним из столпов режима нераспространения всех видов ОМП, на деле придерживалась весьма пассивной линии по данному вопросу, что сделало страну не столько субъектом, сколько объектом политики, направленной на предотвращение распространения. Россия, обладая доставшимися ей в наследство от СССР гигантскими запасами расщепляющихся материалов, химического оружия, действительно нуждается в международном содействии для избавления от этого излишнего и опасного наследства. Но оборонительная позиция, относительная пассивность российского руководства в данной сфере, позволила на каком-то этапе создать впечатление, что наша страна является чуть ли не главной угрозой с точки зрения распространения ОМП, и что она меньше других ведущих стран заинтересована в его предотвращении.

Бездействие и безволие в этой сфере обесценивало кроме всего прочего труд многих сотен тысяч наших сограждан, специалистов, которые, несмотря на часто нищенские условия жизни, под огромным стрессом, обеспечивали и обеспечивают безопасность и сохранность ядерных материалов, находящихся на нашей территории, накопили огромный и уникальный опыт обеспечения этой безопасности в условиях, близких к экстремальным.

Видимо, России, учитывая опасность, которую представляет распространение ОМП для нее самой, необходимо изменить свою политику в этой сфере, став не столько объектом, сколько одним из лидеров активной политики по предотвращению распространения ОМП. Тем более, что у России есть что предложить в этой области — уникальный опыт тысяч специалистов, некоторые разработки, технологии, особенно в области мирного атома, превосходящие имеющиеся у партнеров.

2.3.Распространение оружия массового уничтожения помимо того, что оно становится реальностью и происходит в наиболее нестабильных регионах мира, становится на порядок более опасным из-за **роста международного терроризма**.

Сам по себе международный терроризм не является новым явлением.

Нарастание опасности этого феномена сегодня связано с четырьмя факторами.

Это, во-первых, растущая вероятность попадания в руки террористов ОМП или других средств, имеющих огромную поражающую силу.

Во-вторых, информационная открытость современного общества делает акты террора гораздо более эффективными и привлекательными для потенциальных террористов.

В-третьих, рост уязвимости современного постиндустриального общества, особенно в крупных городах в отношении актов террора.

Наконец, в-четвертых, в условиях нарастающего и все более видимого неравенства между странами и регионами, а иногда и внутри стран, становится все более вероятным подъем волны террориз-

ма как со стороны отчаявшихся, так и со стороны особо циничных политиков или политических сил, рассчитывающих использовать это отчаяние и отчаявшихся в собственных целях.

2.3.1.Источником терроризма будущего будут, видимо, не только регионы и страны, все более отстающие от развитого мира в условиях глобализации. Достаточно вероятным представляется рост терроризма, источником которого станут развитые или относительно развитые государства, особенно Европы. И не только через ответвления террористических организаций, базирующихся в мире бедных. В самих европейских государствах в последние два-три десятилетия образовался слой перманентно бедных и безработных, свой внутренний «третий мир». Эти новые бедные не так обездолены, как их собраться в слаборазвитом мире, но зато и их контакт с миром богатых теснее.

Кроме того, процессы, связанные с информационной революцией и глобализацией, повышение динамичности изменений условий хозяйствования начали подрывать стабильность положения традиционного среднего класса, его уверенность в завтрашнем дне. Этим в значительной степени обусловлен рост антиглобалистских движений на Западе. Часть перманентно бедных и часть напуганного изменениями среднего класса составили социальную среду, из которой сейчас вырастают радикальные антиглобалистские движения. В будущем в ней могут возникнуть и террористические организации.

2.3.2.Россия после серии терактов в ряде городов в 1999 г. пока является объектом террористических атак только на «периферии» (Чечня). Российское общество кажется менее уязвимым в отношении террористических актов, нежели общества других развитых стран. Но новая угроза мегатерроризма (террористических актов по типу 11 сентября), направленного против крупных городов, АЭС, плотин, химических производств, требует выработки новой специальной государственной политики, возрождения для новых целей института гражданской обороны, а также серьезной переориентации оборонных усилий на предупреждение и противодействие актам мегатерроризма и возникновению и функционированию террористических организаций. Насколько известно, предупреждение и борьба с терроризмом не значатся среди первоочередных целей военной реформы.

2.3.3.Очевидна и необходимость развертывания интенсивного международного сотрудничества в этой сфере, инициативная поддержка международных усилий по борьбе с терроризмом.

2.3.4.Конечно, необходима и борьба с причинами, порождающими терроризм — неравенством, угнетением, перманентной бедностью. Но надо реалистически понимать, что с источниками терроризма справиться не удастся, что кивание на них есть лишь во многом способ уйти от ответственности и переложить борьбу с ним на кого-то другого. В данном случае — на США. Но тогда Соединенные Штаты и будут диктовать условия этой борьбы. К тому же одна страна, почти по определению, не может справиться со столь сложной и многоуровневой угрозой.

2.3.5.Для начала, стоило бы все-таки попытаться предложить международному сообществу единое определение терроризма, например, «любое применение насилия против гражданских лиц и объектов с политическими целями» (за исключением применения или угрозы применения такого насилия государствами с целью «сдерживания», предотвращения агрессии или ее отражения). Можно призвать хотя бы ограниченное количество стран подписать конвенцию, запрещающую поддержку организаций и лиц, проповедующих или поддерживающих подобные методы политической борьбы с тем, чтобы начать исключать двойные стандарты, поставить борьбу с терроризмом на систематическую и правовую основу.

Стоило бы поставить вопрос о пересмотре некоторых базовых постулатов и принципов международного права и политики, например, безусловной поддержки права наций на самоопределение вплоть до отделения, порождающей все новые и новые недееспособные государства, или права национально-освободительных движений использовать насильственные методы борьбы, если они направлены против гражданских лиц и объектов.

Это звучит почти как ересь. Но мир становится слишком уязвимым и хрупким для подобных видов борьбы.

Все это — вопросы для обсуждения.

2.4.Крупнейший новый вызов международной безопасности и безопасности России — кризис системы управления международными отношениями, системой международной безопасности.

2.4.1.С появлением в ООН все новых и новых членов (их сейчас уже около 190, большинство новых — недееспособны), организация слабеет, падает ее эффективность, подрывается доверие к ней. В очевидном кризисе находится процесс принятия решений в Совете безопасности ООН, причем не только из-за односторонних действий США и НАТО.

2.4.2.Маргинализируется и тихо угасает Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), на которую СССР и Россия ошибочно в течение последних 12 лет делали основную ставку в обеспечении своих политических интересов и интересов в области безопасности в Европе. Как и НАТО, ОБСЕ в значительной степени выполнила свой мандат времен «холодной войны» — смягчение противоречий и конфронтации в Европе. Но в ней в отличие от НАТО не было создано достаточной институциональной и политической инерции. Кроме того, существенный вред был нанесен ОБСЕ в результате ее резкого расширения, когда после развала СССР в нее были приняты все бывшие советские республики, и среди ее членов оказались государства, не придерживающиеся многих основополагающих норм организации, в частности, в области прав человека и стандартов демократии.

2.4.3.События 11 сентября подстегнули дискуссии об активизации т.н. общей европейской политики в области обороны и безопасности. Но она находится в начальной стадии, только разрабатывается. Реализации планов могут помешать как сознательные помехи извне, так и то обстоятельство, что эта концепция, направленная на подготовку к отражению угроз прошлого или угроз маргинального характера (типа нестабильности на Балканах), может оказаться просто невостребованной. Россия объективно заинтересована в развитии сотрудничества с ЕС в области безопасности хотя бы из политических соображений, а также для отражения угроз нового поколения, но как бы второго порядка — терроризма, наркотрафика, нелегальной миграции, криминалитета, проблем, т.н. внутренней безопасности Европы.

2.4.4.Весьма неэффективно работает еще один международный инструмент, способный служить укреплению безопасности — «восьмерка». Отсутствие институциализации, способности отслеживать выполнение принятых решений, перегруженность повестки дня, а в последние годы — склонность чрезмерно реагировать на давление различных общественных групп, например, антиглобалистов, следовать политическим модам — все это препятствует превращению «восьмерки» в потенциально эффективный инструмент управления международными отношениями, поиска адекватных ответов на новые вызовы. В то же время «восьмерка» является, пожалуй, потенциально наиболее перспективным институтом, который может при реформировании, заполнить вакуум, образовавшийся в результате деградации других инструментов регулирования ситуации в области международной безопасности.

2.4.5.В кризисе находится НАТО. Проблема европейской безопасности практически решена. НАТО становится все более неуместной и пытается сохраниться за счет постоянного расширения. Но при этом создает проблемы для России, в частности, в отношениях России с Западом. Расширение, кроме того, делает организацию все менее эффективной. Это уже почти в открытую признается в Вашингтоне, где перестали скрывать сомнения в ее полезности с точки зрения парирования новых реальных вызовов безопасности. В то же время процесс расширения вреден еще и тем, что отвлекает политические круги России, других европейских стран от действительно важных и насущных проблем и вызовов, консервирует традиционалистские подходы.

2.4.5.1.Представляется почти неизбежным принятие решения о расширении НАТО на 3—7 государств уже в этом году. Это ставит российскую политическую элиту перед неприятным выбором.

2.4.5.2. России — частично для того, чтобы смягчить удар от расширения, частично для того, чтобы интегрировать в совместную политику по противодействию новым угрозам, содействовать наработке опыта конструктивного взаимодействия — предлагают соз-

дать «Комитет 20» с НАТО, где по ограниченному кругу вопросов (например, координация борьбы с терроризмом, совместный контроль над воздушным пространством евроатлантической зоны, включая территорию России, для предотвращения мегатерроризма с использованием самолетов, совместная подготовка подразделений для борьбы с терроризмом и последствиями терактов; совместная работа в направлении создания европейской ПРО) при выработке общей политики у России будет равное право голоса со странами-членами НАТО. Но даже и против подобного, более чем скромного проекта выступают консерваторы в США, представители новых стран-членов НАТО, традиционалисты в самой организации.

2.4.5.3.В прошлом многие члены СВОП выступали против подписания Основополагающего акта, полагая, что он приведет к легитимизации дальнейшего расширения блока, а реального сотрудничества не получится. Так и случилось.

Теперь перед российской элитой стоит несколько вопросов. Во-первых, как относиться к дальнейшему расширению НАТО? Во-вторых, идти ли и как идти на сотрудничество с НАТО в рамках «Комитета 20»? Здесь многое зависит от воли России. Ведь формула взаимодействия 19+1, созданная по Основополагающему акту, не работала и из-за нежелания и пассивности России. Предпочесть ли «стратегию маленьких конкретных дел» с целью закрепления новых отношений с Западом или сразу стремиться к чему-то большему, т.к. такая стратегия может в очередной раз завести в тупик или быть выхолощенной? Наконец, как быть со старым механизмом взаимодействия в рамках 19+1? Представляет ли расширение НАТО угрозу для России? Если да, то какую?

Наконец, как быть с проблемой членства России в НАТО? В ближайшем будущем оно недостижимо, а Россия не может позволить себе проситься в члены, становиться в очередь. Но, может быть, полезно будировать этот вопрос хотя бы на экспертном и общественном уровне, чтобы заставлять западных лидеров думать об альтернативных путях сотрудничества с Россией в области безопасности? Или нам вообще не нужно никакое тесное сотрудничество с НАТО, помимо диалога и мер по укреплению доверия, коль скоро такие отношения предоставляются дополнительные аргументы в пользу сохранения блока и помогают его расширению на Восток?

2.5.Ситуация с точки зрения безопасности России усугубляется и деградацией многих режимов ограничения гонки вооружений, договоров по СНВ, Договора по ПРО, Договора по всеобщему и полному запрещению испытаний ядерного оружия, Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического и токсинного) оружия. Тяжелый удар нанесен по режиму нераспространения ядерного оружия. В значительной степени многие из этих договоров действительно устарели. Но в гораздо большей степени ослабление режимов ограничения гонки вооружений — результат односторонних действий США, пытающихся максимизировать выгоды от своего нынешнего уникально мощного положения в мировой политике и экономике, системе безопасности для получения односторонних преимуществ. Такая политика, по меньшей мере, недальновидна и для ее коррекции требуются некоторые усилия всего международного сообщества, в том числе России.

2.6.Новыми угрозами безопасности, условного говоря, второго порядка является рост наркотрафика через территорию России, наркомании в ней самой, а так же такие проблемы, как интернационализация криминалитета[6].

2.7.Наконец, новые параметры может приобрести проблема, относящаяся к разряду традиционных — связанная с существующими, хотя и сокращающимися арсеналами ведущих ядерных держав. Это ядерное оружие представляет остаточную опасность, с точки зрения случайного использования, оно постоянно воспроизводит подозрения и поддерживает латентную конфронтацию. Но оно может снова выйти на поверхность в случае начала массового распространения различных видов оружия

[6] СВОП опубликовал несколько докладов, которые, как правило, были первыми в России по этим проблемам. См. «Стратегия для России. Десять лет СВОП». М., Вагриус 2002.

массового уничтожения, чрезмерного использования даже неядерных средств одной из держав, дальнейших крупных геополитических сдвигов, развертывания относительно эффективных систем ПРО.

В настоящее время в условиях снижения уровня ядерного противостояния, уровня конфронтации между ведущими державами ядерное оружие все больше играет имманентно присущую ему цивилизующую роль и все меньше служит источником конфронтации. Но ситуация может измениться. Новая роль ядерного оружия еще неизвестна. СВОП вел и будет продолжать вести исследования по данному вопросу.

2.8.Существенным вызовом для России является и новая роль самих США. По большинству оценок, они будут продолжать наращивать отрыв по экономической и военной мощи от всего остального мира, по крайней мере, в обозримый период (5—10 лет). Если, разумеется, не произойдет каких-либо абсолютно непредсказуемых событий.

Превосходят США все остальные государства и по готовности применять свою мощь, что особенно заметно на фоне поведения большинства их союзников. Уверовав в свою силу, увидев в ее применении возможность консолидации, усиления своих позиций как внутри страны, так и в мире, американское руководство, видимо, будет продолжать линию на односторонние действия, привлекая союзников, Россию только в случае необходимости. Такая политика, чреватая крупными ошибками, может быть впрямую направлена против тех или иных интересов России. Проблема усугубляется тем, что многие американские действия, не направленные прямо против России, воспринимаются таковыми. Играет роль чувство уязвленности, слабости, постоянно воспроизводимой значительной частью нашей интеллектуальной элиты.

Кроме того, США, пойдя на ряд односторонних мер, покинув ряд договорных режимов, демонстрируя готовность действовать в обход решений СБ ООН, правил ВТО, провозглашая ориентацию на односторонние действия по сути дела становятся одним из источников нестабильности.

Одновременно проблема заключается в том, что в условиях деградации традиционных институтов, обеспечивавших международный мир и безопасность, при возникновения новых угроз международной безопасности, только США при поддержке коалиции союзных и иных крупных держав обладают возможностью хотя бы теоретически эффективно противостоять этим вызовам, во всяком случае, на обозримый период.

Этот период может закончиться провалом одностороннего американского лидерства. Тогда, поскольку никто пока не готов и не способен взять на себя роль регулировщика или жандарма, результатом будет, скорее всего, еще больший хаос. Еще один вариант — кратковременное установление полной американской гегемонии. Однако наиболее оптимальным и устойчивым вариантом нового международного порядка на ближайший период является создание системы управления международными отношениями, создание большой коалиции ответственных и влиятельных держав, в которой ведущую, но не гегемонистскую роль будут по-прежнему играть США.

Пока российское руководство взяло курс на налаживание максимально близких и конструктивных отношений с США и другими странами. Но окончательно курс на сближение с Америкой пусть в качестве равноправного, но реально младшего партнера нельзя считать свершившимися фактом. Закреплению будут мешать односторонние действия США, рецидивы «холодной войны» в их политике. Весьма сильными являются антиамериканские настроения в российской политической элите, которая гораздо более подозрительно, чем даже население, относится к курсу на сближение с США и НАТО, а также многие ожидаемые и неожиданные события. К первым относится расширение НАТО, весьма вероятное массированное нападение США на Ирак с целью смещения режима С.Хусейна, блокирование сближения традиционалистскими элитами с обеих сторон.

В этой связи российской элите надо решать, какой курс принимать, понимая все трудности любого выбора.

Еще один конкретный вопрос: чего ждет российская элита от предстоящей встречи в верхах между президентами России и США?

Все это — вопросы для обсуждения.

2.9.Важным новым вызовом международной безопасности и интересам России является мировой кризис внешнеполитического мышления. 11 сентября показало, что Запад 10 лет готовился к отражению не существовавших уже угроз и оказался не вполне готовым к отражению реальных. Был продемонстрирован кризис в процессе принятия решений по вопросам внешней политики и политики безопасности.

Мир меняется столь быстро и непредсказуемо, что подавляющее большинство и теоретиков, и практиков от внешней политики просто не понимают, что происходит, цепляются за старые постулаты или бросаются на новые моды. Последняя — терроризм как главная угроза международной безопасности. Перед этим — очередной тур призывов к борьбе с бедностью и болезнями, как одной из главных угроз международной стабильности. Эта мода достигла своего апогея, когда она чуть ли не доминировала в коммюнике генуэзской встречи «восьмерки» — за два месяца до 11 сентября. Сейчас она почти забыта. Перечисление можно было бы продолжить.

В мировой политике создается «легкая» податливая интеллектуальная среда. Этим пользуются США, навязывая свое понимание проблем, весьма часто непоследовательное и нелогичное и даже, возможно, не отвечающее долгосрочным интересам самих США, о чем свидетельствует нарастающая в самой Америке дискуссия. Заметно мечутся и они. В этой ситуации у России также есть больший, чем обычно, шанс внушить международному сообществу свое понимание вызовов международной безопасности и путей борьбы с ними. Если, разумеется, мы сможем мобилизовать свои интеллектуальные и информационные ресурсы.

Эта мобилизация — одна из задач нашей Ассамблеи и последующей работы над докладом.

3.ЧТО ДЕЛАТЬ? ВАРИАНТ ОТВЕТА.

Теоретически у России есть несколько вариантов стратегии.

3.1.Первый. Попытка сформировать союз с отстающими государствами, недовольными складывающимися тенденциями мирового развития, и взять курс на создание мобилизационного типа экономики и соответствующей политической системы. Этот курс, как неоднократно доказывалось, в том числе и в докладах СВОП, обречет страну на окончательное отставание и, скорее всего — на развал. Не решает этот курс и проблемы противодействия новым вызовам безопасности, но создаст проблему самой России как вызова безопасности.

3.2.Второй. Можно и дальше пытаться колебаться между курсом на союз с наиболее крупными, передовыми и могущественными странами (союз в чем-то неравноправный, но снимающий проблему противостояния) и курсом на противодействие им, правда, при постоянно уменьшающихся ресурсах. Этот курс Россия проводила с 1995 по 1999 год с известными результатами — серией поражений и отступлений. Этот курс также не решает проблемы, обсуждаемые в данном докладе. И в любом случае при провале третьего варианта стратегии, этот вариант нам обеспечен.

3.3. Третий. Можно попытаться последовательно идти тем курсом, которым старается идти Россия последние полтора года, курсом на максимально возможное сближение с Западом, избежание конфронтации, при отстаивании только жизненно-важных интересов. Пока этот курс принес множество разочарований, но принес и определенные дивиденды — определенное укрепление престижа и стабильности внешнеполитического положения страны, решение талибской проблемы, потенциально — облегчение вхождения и интеграции в мир развитых стран. Вместе с тем, этот курс страдает заметными слабостями и помимо внешних трудностей его осуществления.

3.3.1.Будучи пока поддерживаемым значительной частью населения, он не пользуется поддержкой значительной части элиты и не только ее традиционалистских кругов.

3.3.2.Он не сформулирован и не объяснен, поэтому является чуждым и непонятным многим слоям образованной части общества. Несформулированность мешает его эффективности, а антироссийские круги получают дополнительные возможности, чтобы сеять сомнения в его последовательности. Наконец, у России, по-видимому, просто нет долгосрочной стратегии его проведе-

ния. Складывается впечатление, что мы просто реагируем в конструктивном, а не отрицательном духе на действия других или на события. Мы фактически почти не выдвигаем никаких инициатив, не заявляем о своих интересах даже жизненно-важных. А отдельные идеи, если они и выдвигаются, затем, как правило, провисают, даже если они не встречают сопротивления. Мы не используем нынешнюю «интеллектуальную податливость» международного сообщества.

3.4.Вариант, предполагающий движение к стратегическому союзу с Западом, прежде всего по вопросам безопасности, не может предполагать ни полного единства политики, ни тем более — ее полного подчинения интересам и действиям более сильного партнера. Речь идет о нахождении и развитии полей совпадающих интересов, линии на избежание конфронтации, где можно — на нарабатывание привычек и каналов позитивного взаимодействия, при сохранении, если необходимо, и разногласий, и разновекторных курсов по отдельным, может быть, и важным вопросам. При этом должна сознательно проводиться линия на максимально возможное разделение сфер позитивного взаимодействия и разногласий, на расширение первых и сужение или обход вторых.

Цель — создание формального союза с ведущими странами, но при четком понимании своих интересов. Такой союз не подразумевает подчинение общей линии в духе российской политики 1990-1995 гг., а активную работу, но, насколько возможно, изнутри по модификации этой общей политики в своих интересах.

3.5.В предлагаемом варианте стратегии не рассматриваются варианты 3.1. и 3.2. Они неоднократно обсуждались в СВОП, были сочтены непродуктивными и во время предварительных обсуждений данных тезисов. Безусловно, непродуктивными являются эти варианты внешнеполитического поведения, с точки зрения противодействия новым вызовам безопасности, а также с точки зрения обеспечения главной задачи страны — проведения эффективных экономических и социальных реформ, нацеленных на модернизацию страны.

3.6.Естественно, в данных тезисах не может быть предложено чего-нибудь похожего на всеобъемлющую стратегию. Это задача всего государства, всего интеллектуального класса, в том числе той его части, которая принимает участие в Ассамблее.

Представляются некоторые идеи и предложения, которые могли бы войти в эту стратегию, стать ее составными частями, костяком.

3.6.1.Определение основных внешних угроз.

3.6.1.1. Главная угроза России — растущая нестабильность в Азии, распространение ОМП, конфликтов, в том числе на периферии России.

3.6.1.2. Вторая основная угроза — увеличение технологического, информационного и экономического отставания от наиболее передовых государств, угрожающего дальнейшим оттеснением России из круга великих держав, прогрессирующей неспособностью парировать угрозы своей безопасности;

3.6.1.3. Оттеснение России от процессов и инструментов принятия решений по жизненно важным вопросам безопасности.

3.6.2.Исходя из данного определения угроз, могут быть сформулированы и ключевые интересы России в области безопасности.

3.6.2.1.Линия на союзные отношения с наиболее передовыми и мощными странами, избежание конфронтации, налаживание сотрудничества в сфере противодействия новым вызовам безопасности, которые особенно остро угрожают России.

3.6.2.2.Поддержание тесных отношений с наиболее мощными региональными партнерами — Китай, Индия.

3.6.2.3.Поддержание достаточного потенциала, в первую очередь в ядерной области, в том числе способности к модернизации этих сил, сохранение небольшого возвратного потенциала на случай непредвиденного развития все более нестабильной международной обстановки, для сохранения потенциала «сдерживания» США с целью предотвращения их

дегенерации в агрессивную гегемонистскую державу; а также для предотвращения появления региональных агрессоров. Проведение эффективной военной реформы.

3.6.2.4.Реформирование вооруженных сил, служб безопасности, гражданской обороны, сил МЧС с тем, чтобы: а) максимально увеличить их самостоятельную способность противостоять новым угрозам; б) обеспечить их сочетаемость с силами других государств.

3.7.Необходимо сформулировать и начать целенаправленно проводить в жизнь комплексную политику, нацеленную на противодействие этим угрозам, на предложение партнерам выгодной для России линии развития международных отношений. В условиях «вакуума идей» на Западе, у нас есть некоторые шансы навязывания элементов своей стратегии, даже несмотря на нашу нынешнюю относительную слабость.

3.8.Российский комплекс идей мог бы включать как элементы, предложенные западными партнерами, так и некоторые новые элементы, но увязанные вместе:

3.8.1.Создание «Комитета—20 Россия—НАТО» для наработки конкретного опыта сотрудничества в решении ограниченных проблем. Заключение соглашения между Россией и странами-членам НАТО о сотрудничестве в тех новых областях, о которых удастся договориться (с перспективой расширения этих областей). Нужно непременно соглашение, а не договор, который может встретить трудности при ратификации. Формальное соглашение полезно и для смягчения для общественного мнения последствий расширения НАТО, а главное — для того, чтобы послать позитивный сигнал тем бюрократическим группировкам, которые по привычке рассматривают друг друга в качестве противника.

3.8.2.Сохранение формата «19+1» (на случай неудачи с Комитетом—20), а также для работы по укреплению доверия по традиционной повестке дня Россия-НАТО для расширения на новых членов блока положений Основополагающего Акта Россия—НАТО, ограничивающих некоторые виды военной активности на территории государств-новых членов, если и когда таковые появятся.

3.8.3.Серия инициатив по формированию общей политики в области борьбы с распространением ядерного оружия, развития ядерной энергетики (см. раздел 3.9.).

3.8.4.Поддержка (французской) идеи о создании союза внутренней безопасности между Россией и ЕС по вопросам борьбы с терроризмом, криминалитетом, наркотрафиком, нелегальными мигрантами и т.д. Предложение о начале работы с целью заключения соответствующего соглашения. Интенсификация взаимодействия и консультаций с ЕС по широкому кругу вопросов двусторонних отношений. Нельзя допустить привычной для СССР/России концентрации преимущественно на отношениях с США.

3.8.5.Начать работу с США и ЕС по выработке общей энергетической стратегии, нацеленной на долгосрочное укрепление энергетической безопасности, либо под эгидой МЭА, либо, что лучше, под эгидой «восьмерки» (см. по этом поводу раздел 3.6.).

3.8.6.Указание на то, что все эти меры при всей их ограниченной полезности не могут в полной мере стать эффективным ответом на новые вызовы безопасности, в первую очередь, — распространение ОМП, опасный рост нестабильности и воинствующего национализма в целом ряде регионов мира, мегатерроризм, причины их порождающие. В этой связи целесообразно создание нового союза безопасности — Союза по сотрудничеству в области безопасности между ведущими странами («восьмерка» с возможным подключением других важных государств, в первую очередь — Китая).

Союз не должен заменять существующие организации и сферы сотрудничества. Но он должен поставить это сотрудничество на новую и систематическую основу, координировать это сотрудничество, налаживать там, где его нет. Соответствующее соглашение (договор) может предусматривать сотрудничество и координацию (при тесном взаимодействии с СБ ООН) усилий в борьбе с распространением ОМП, терроризмом, наркотрафиком, международным криминалитетом, предупреждение и урегулирование опасных кризисов. Союз должен предусматривать создание небольшого секретариата с комиссиями, которые занимались бы не только выработкой общей

политики, но и конкретного информационного взаимодействия, координацией действий спецслужб, таможенных, миграционных, полицейских, финансовых и иных органов.

3.8.7.Одновременно необходимо предложить Китаю укрепление двустороннего сотрудничества по вопросам безопасности, борьбы с терроризмом, распространением ОМП. В конечном итоге видимо целесообразно стремиться к слиянию двух направлений сотрудничества Россия-Запад и Россия-Китай через механизм нового Союза (см. тезис 3.8.7.), или лоббируя привлечение Китая к обсуждению соответствующих проблем в рамках «восьмерки»—девятки.

3.9.Как уже отмечалось, одной из наиболее перспективных и выгодных сфер взаимодействия с развитыми государствами является борьба с распространением ядерного оружия и других видов оружия массового поражения. В этой связи российскому руководству стоило бы, вероятно, предложить США совместное создание системы долгосрочного сотрудничества по предотвращению распространения разных видов ОМП, контроля над опасными, прежде всего ядерными материалами. При том, что инициатива может исходить от двух стран, она должна быть нацелена на создание многостороннего режима или организации совместно с МАГАТЭ (в вопросах ядерной безопасности). Инициатива могла бы включать в себя следующие, в частности, компоненты:

3.9.1.Соглашение о совместной разработке реактора нового поколения с замкнутым циклом, не производящего в качестве отходов оружейных материалов. (Пока эта идея, выдвинутая В.В.Путиным, блокировалась американским ядерным комплексом, отстающим по технологиям от российского и выдвигающим неясную идею создания реактора «четвертого поколения».)

Две идеи можно было бы при политической воле «поженить». Речь идет о том, что две страны, возможно с участием других государств, начинают совместные разработки реактора нового поколения (за 10—20 лет) с тем, чтобы в дальнейшем наладить совместное производство и поставку данного типа реакторов;

3.9.2.Предоставление странам, обладающим ядерными материалами, совместной помощи по улучшению системы их хранения, скупки их излишков по типу программы Нанна—Лугара. При этом США могут участвовать в основном ресурсами, а мы — специалистами;

3.9.3.Обмен информацией, создание совместной информационной базы по возможным источникам опасности распространения ОМП;

3.9.4.Совместная инициатива по созданию организации по типу КОКОМ, которая ограничивала бы поставку в нестабильные регионы и страны технологий, способствующих созданию ОМП. Совместное формирование списка таких технологий;

3.9.5.Продолжение сотрудничества по НОУ—ВОУ, по укреплению режима безопасности ядерных материалов в России;

3.9.6.Создание совместной комиссии по формулированию подхода к распространению химического и бактериологического оружия и связанных с ними технологий;

3.9.7.Договоренность по поставкам российских реакторов Ирану. Россия продолжает поставку ядерных реакторов в Бушер, возможно и не 2–х, а 3–х или даже 4–х, но одновременно берет на себя жесткие обязательства не только не поставлять, но и активно препятствовать поставке технологий, которые содействовали бы приобретению Ираном способности к производству ядерного оружия и средств его доставки. (До сих пор, по мнению многих американских экспертов, в том числе неангажированных, политика России в этой области была порой двусмысленной или выглядела таковой.) Россия приглашает (по согласованию с Ираном) США, другие страны к активному взаимодействию по мерам по предотвращению попаданию в Иран или другие страны технологий, способствующих приобретению ядерного оружия;

3.9.8.Соглашение между Россией и США по сокращению стратегических наступательных вооружений (оно скорее всего будет заключено).

3.9.9.Создание постоянной российско-американской комиссии по координации политики во всех этих областях, а так же по обмену информацией в области ПРО и доктринальных установок.

3.10.Важно, чтобы все эти и подобные инициативы были внесены в повестку дня уже в ближайшем будущем, до или во время российско-американской встречи в верхах, встречи «восьмерки» в Ка-

наде. В противном случае, позитивный импульс к сотрудничеству, который стал побочным эффектом событий 11 сентября, будет продолжать ослабевать. Консервативные силы, бюрократическая инерция, инерция взаимных подозрений, расширение НАТО, возможное нападение США на Ирак приведет к тому, что вновь, как и десять лет тому назад, во времена первой коалиции против агрессии Ирака против Кувейта, шанс преодоления наследия «холодной войны» будет упущен.

За упущенный первый шанс мы заплатили началом распространения ядерного оружия, ростом нестабильности и терроризма.

Второй упущенный шанс будет стоить еще дороже.