



Д. Г. Балувев

ЗАВОЕВАНИЕ БУДУЩЕГО:

внешняя политика России
на рубеже веков



Недавние работы Д.Г. Балужева

**НОВЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
И СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ.**

Нижний Новгород, 1998. 47 с.

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ
В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ.**

Нижний Новгород, 1999. 68 с.

Ознакомится с содержанием этих работ
и заказать их можно по адресу:

www.kis.ru/~dbalu

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НИЖЕГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО

ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Д. Г. Балужев

ЗАВОЕВАНИЕ БУДУЩЕГО:

**внешняя политика России
на рубеже веков**

Монография

НИЖНИЙ НОВГОРОД 1999

УДК 327
ББК Ф4 (2 Рос)
Б20

Б 20 **Балуев Д. Г. Завоевание будущего: внешняя политика России на рубеже веков: Монография. – Нижний Новгород: ИСИ ННГУ, 1999. – 122 с.**

Целью данной работы является попытка выделения основных итогов, с которыми российская внешняя политика вступает в новое тысячелетие. Особый интерес для автора представляли внутренние и внешние факторы, влияющие на внешнюю политику России, ее основные региональные направления и их взаимосвязь. Выделяются основные тенденции, влияющие на внешнюю политику страны и то место, которое Россия может занять в системе международных отношений. Работа предназначена для специалистов-международников, лиц работающих в сфере внешнеэкономической деятельности и всех, интересующихся вопросами внешней политики и международных отношений.

Под общей редакцией академика **О. А. Колобова**

Под научной редакцией д-ра ист. наук, проф. **С. В. Устинкина**

ББК Ф4 (2 Рос)
Б20

© Д. Г. Балуев, 1999

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Внутренние факторы, влияющие на российскую внешнюю политику	
1.1. Государство	7
1.2. Так называемая "организованная преступность"	38
1.3. Финансово-промышленные группы	41
Примечания	49
Глава 2. Внешние факторы	
2.1. Глобальные изменения	52
2.2. Информационная революция	54
2.3. Международные институты.....	70
2.4. Распространение оружия массового поражения	77
Примечания	83
Глава 3. Региональные направления российской внешней политики	
3.1. Восточное направление.....	86
3.2. Отношения с Западом	108
Примечания	117
Заключение.....	119
Summary	121

УДК 327
ББК 64(2)Рос
620

Оглавление

Введение 5

Глава 1. Внутренние факторы влияния на российскую внешнюю политику 7

1.1. Политический фактор 7

1.2. Экономический фактор 38

1.3. Социальный фактор 41

1.4. Культурно-идеологический фактор 49

1.5. Демографический фактор 62

1.6. Этнолингвистический фактор 64

1.7. Мировоззренческий фактор 70

1.8. Религиозный фактор 77

1.9. Прочие факторы 83

Глава 2. Региональные направления российской внешней политики 88

2.1. Восточное направление 88

2.2. Отношения с Западом 107

2.3. Присоединение 117

2.4. Заключенные 119

2.5. Суммарно 121

ББК 64(2)Рос
620

Введение

Конец двадцатого столетия во многом может быть временем подведения итогов внешнеполитической деятельности России. Закончился цикл расцвета России/СССР как сверхдержавы. Заканчивается первое десятилетие постсоветского развития нашей страны. Уже можно попытаться выделить основные тенденции во внутренней политике. Контуры мировой системы также претерпели значительные изменения. Для того чтобы понять, куда события влекут нашу страну, необходимо попытаться понять нынешнее ее положение и выделить основные тенденции, влияющие на место, которое Россия занимает и будет занимать в системе международных отношений.

Следует отметить, что существует достаточно большое количество как отечественных, так и зарубежных работ, анализирующих как отдельные аспекты внешнеполитического процесса в России, так изменения, происходящие в последнее время в мире. Есть ряд работ, посвященных системе выработки и проведения внешней политики России в отдельных функциональных областях или на отдельных региональных направлениях. Однако большинство этих работ носит достаточно специализированный и узкий характер. До недавних пор отсутствовали комплексные исследования того, какое место Россия может занять в мировой системе на рубеже веков, с какими внешнеполитическими результатами она подошла к концу тысячелетия.

Наша работа не претендует на детальный анализ самого внешнеполитического процесса, институциональных, правовых, организационных основ выработки и проведения внешней политики российского государства. Не ставилась также цель проанализировать историю российской внешней политики в 1990-х годах. Эти цели были достаточно успешно достигнуты целым рядом исследований, появившихся в последние два года. Целью данной работы является попытка выделения основных итогов, с которыми российская внешняя политика вступает в новое тысячелетие. Для достижения данной цели необходимо выполнить ряд задач. Во-первых, необходимо рассмотреть важнейшие внутренние факторы и важнейших действующих лиц в процессе формулирования и проведения внешней политики России в настоящее время, обозначить

динамику изменения важности этих факторов, обозначить тенденции в их влиянии на внешнеполитический процесс. Во-вторых, требуется остановиться на основных внешних (по отношению к России) факторах, влияющих на мировую систему и на место в ней России. Наконец, в-третьих, следует рассмотреть основные региональные направления внешней политики России и то, как обозначенные выше факторы влияют на внешнюю политику страны.

В соответствии с поставленными задачами находится и *структура* работы. Она состоит из введения трех глав и заключения. В первой главе рассматриваются важнейшие, с точки зрения автора, внутренние факторы, влияющие на современную российскую внешнюю политику. К таким факторам мы относим государство, так называемую "организованную преступность" и финансово-промышленные группы. Во второй главе мы рассматриваем важнейшие, по нашему мнению, внешние факторы, которые влияют и будут оказывать влияние на российскую внешнюю политику. Наконец, третья глава посвящена двум основным региональным направлениям внешней политики России.

Публикация данной работы стала возможной благодаря гранту, предоставленному ЮСИА под управлением АЙРЕКС. При этом все факты, суждения и выводы, изложенные в данной работе, принадлежат ее автору. Ни одна из перечисленных организаций не несет за них ответственности. Автор также хотел бы выразить благодарность М. Рыхтику за ряд ценных замечаний, высказанных в ходе работы над книгой.

Глава 1

ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РОССИЙСКУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ

К важнейшим внутренним факторам, влияющим на российскую внешнюю политику, мы отнесли государство, ряд неформальных факторов, известных под собирательным названием "организованная преступ-

ность", и так называемые финансово-промышленные группы. Первый из обозначенных факторов традиционно является ключевым при выработке и проведении внешней политики. Две другие группы, несмотря на до недавних пор почти полную сконцентрированность на политике внутренней, во все большей степени превращаются во внешнеполитических акторов. Думается, что эта тенденция будет продолжаться, и поэтому без рассмотрения этих акторов наш анализ был бы неполным.

В самой общей форме государство может быть определено как организация политической власти и управления социальными процессами в обществе, основной институт политической системы. Классическая *теория суверенитета* предполагает наличие абсолютной власти государства. Классический *плюрализм* отвергает само значение суверенитета государства и предполагает, что государство является лишь одной ассоциацией среди многих. Концепции государства и суверенитета имели особый смысл в течение 150 лет между Вестфальским миром и Великой французской революцией во время эпохи абсолютизма во время, когда Людовик XIV вполне оправданно мог заявить «государство — это я».

Демократизация привела к девальвации нормативной концепции государства. В демократии достаточно трудно провести различие между государством и гражданами, от имени которых и должны действовать власти. Особенно справедливо это было для американской политической науки, для которой концепция государства с самого начала была достаточно чужда и рассматривалась в качестве иностранной. Постепенно концепция государства заменялась такими терминами, как правительство и, позднее, политическая система. Тенденция к замене концепции государства была связана с политической мобилизацией, которая имела место в западном мире в XIX—XX веках и распространением таких новых политических институтов, как политические партии, группы давления, СМИ и т.д. Концепция политической системы включала в себя феномен государства, но наряду с ним она включала эти новые институты — политические партии, группы давления, СМИ, а также семью, школу, церковь и т.п.

В современной западной политической мысли определение государства подверглось дальнейшим модификациям. Согласно одному из определений государства, в него следует включать не только правительство и бюрократию, но и всех чиновников (выбранных или назначенных), которые вовлечены в выработку и проведение политики. Именно о государстве в данном смысле мы и говорим в настоящем разделе.

Государство в подобной форме возникло в Европе на рубеже Средневековья и Нового времени. В 1990-е гг., однако, государство как главный элемент системы международных отношений переживает кризис. В некоторых странах мы можем видеть фактическое разрушение государственности (например, в Либерии или Сомали), в других — долговременную потерю государственного контроля над частью территории страны (Судан, Шри-Ланка). Иногда же можно видеть возникновение непризнанных государственных образований (Абхазия, Приднестровье, Чечня).

Вполне естественно, что государство является одним из важнейших внутренних факторов, влия-

1.1. Государство

Вполне естественно, что государство является одним из важнейших внутренних факторов, влия-

ющих на российскую внешнюю политику. Рассматривая внешнеполитическую роль государства, представляется необходимым начать с анализа природы этого государства и того, как эта природа влияет на выработку внешней политики. Особый интерес представляет то, как внешнеполитическая роль российского государства менялась на протяжении последнего десятилетия, к каким результатам этот процесс привел.

Государство является важнейшим внутренним фактором, влияющим на внешнюю политику не в последнюю очередь в силу того, что именно оно должно быть главным определителем и проводником политики в области безопасности. Поэтому мы попытаемся рассмотреть то, как российское государство справляется с этой ролью. Военная политика и политика в области экспорта вооружений (несмотря на фрагментарность, о которой мы скажем ниже) также должны являться прерогативой государства.

"Слабое государство" как действующее лицо внешнеполитического процесса

В последние годы много говорилось о слабости российского государства. Представители практически всех частей политического спектра широко используют тему упадка российской государственности и потери Россией достойного места в мировой системе в ходе предвыборных кампаний. При этом предлагается множество простых рецептов по укреплению государства, выходу из различных кризисов, активной защите российских государственных интересов на международной арене. Все эти предложения, однако, являются не более чем лозунгами. В отечественной политической науке и в среде действующих политиков не предпринималось успешных попыток проанализировать глубинные причины возникновения поистине нового типа государства — "слабого" государства, которое мы могли наблюдать в 1990-е годы.

Слабость нынешнего российского государства, общества и экономики гораздо глубже, чем проблемы правительства Ельцина, на которые обычно указывают его политические оппоненты. Эта слабость является действительно системным явлением. Некоторые проблемы могут разрешиться со временем сами собой, однако администрация Ельцина вряд ли сможет сделать что-то для их разрешения. Российские проблемы настолько глубоки, что не поддаются лечению любым правительством.

Отличительной чертой переходного периода в России являлась (да и сейчас все еще является) значительная автономия политической элиты.

Когда институциональная структура старого режима распалась, политическая элита сосредоточила свои усилия на экономической реформе, которая вылилась в открытый грабеж, в то время как строительство государственных институтов во многих областях политики считалось второстепенным делом. Россия стала квазигосударством, формально обладающим государственностью, но не имеющим политической воли, институциональной способности и организованной власти для защиты гражданских прав и обеспечения благосостояния населения.

Переходный период дал российской элите редчайшую возможность использовать власть, не ограничиваясь никакими устоявшимися политическими институтами или законами¹. Результатом этого стало «слабое» российское государство, где все развитие политических институтов зависело лишь от прихоти элит. Установилась экономическая модель, известная как «олигархический капитализм». В отсутствие нормального государственного строительства российские политические элиты создали систему параллельных властных структур — своего рода «теневое государство», — основной характеристикой которой является сращивание путем коррупции между правительственными элитами и элитами частного сектора. Результатом такого сращивания является сдерживание развития нормальных (вернее — традиционных для «западных демократий») политических институтов, торможение процесса производства и отказ большинства населения от законной экономической деятельности и участия в политическом процессе. Государственное строительство в России до сих пор ориентировано на сохранение патологий в развитии политических институтов, а не на их устранение.

Хотя формально возможности государства и невелики, слабость государства заменяется сетью контактов внутри самой политической элиты. Главной целью этой элиты является не общественное развитие, а собственное выживание и получение немедленных финансовых выгод. В этом невольным союзником российских правящих элит являются международные финансовые институты, которые поощряют, в первую очередь, экономическую стабилизацию, а не общественное развитие. Стратегия борьбы с экономической кризисом, за которую они выступают, вполне устраивает и правящую элиту России, поскольку она позволяет ей обойти даже те слабые институциональные сдержки, которые формально существуют. В чрезвычайных условиях борьбы с очередным кризисом всегда можно забыть о строительстве нормального государства. Может быть, поэтому кризисы (правитель-

ственные, экономические, финансовые и иные) стали в современной России постоянными.

Во внешнеполитической области последствием существования подобного типа государства является постоянное пренебрежение национальными интере-

сами страны. Считается, что защита национальных интересов является целью существования любого государства. История российской внешней политики последнего десятилетия опровергает эту аксиому. Причины того, почему национальные интересы как основной ориентир в процессе выработки и осуществления внеш-

ней политики слабым государством подменяются в России идеологизированными установками, погоней за быстро достигаемыми успехами и соображениями предвыборной борьбы, заслуживают особого внимания.

Внежнополитическое решение в идеале должно строиться на базе двух составных частей: четко определенного национального интереса и оценки способности государства защитить его. Соответственно внешнеполитические цели разделяются на те, которые государство *может* достичь, и те, которые государство *хотело бы* достичь. К сожалению, во внешней политике России до сих пор первый тип целей смешивается со вторым. Существует несколько причин подобной ситуации.

Первая причина — потребность в проведении популистской политики. Как показывает опыт, внешняя политика является сферой интереса элит, а не широких масс. Однако существует область, где “элитный”

Термин “национальный интерес” обычно применяется в западной политической науке для обозначения соответствия внутри- и внешнеполитических целей правительства фундаментальным ценностям общества (см.: Колобов О.А. *Международные отношения*. Нижний Новгород, 1998. 295). Представляется разумным выделить несколько различных типов национальных интересов.

Во-первых, национальные интересы могут быть абсолютными (то есть не зависимыми от того, как сходные цели будут достигаться другими государствами), или относительными. Поддержание мира — это наиболее наглядный пример абсолютной цели. Максимизация мощи государства (военной, экономической или даже идеологической) по определению является относительной целью.

Во-вторых, существуют четко определенные и так называемые “размытые” интересы. Четко определенный интерес разделяется всем населением страны или, по крайней мере, большей его частью. На практике, однако, выделить такие интересы достаточно сложно. К тому же “размытые” интересы могут измениться в направлении более четко выраженной политики. Примером “крайней размытости” вполне может служить внешняя политика Франции времен Четвертой республики. Однако с приходом к власти генерала де Голля национальные интересы были определены с гораздо большей четкостью.

В-третьих, может быть проведено различие между декларативными и реально существующими интересами, которые можно и необходимо защищать.

характер внешней политики уступает место массовой политике. Это национальный престиж. Снижение престижа неизбежно переносит внешнюю политику из сферы интереса элит в сферу интересов широких масс избирателей. Идущая в Москве битва за политическое выживание делает для любого руководителя очень трудным (хотя все же возможным) проведение прагматичного курса на защиту долгосрочных национальных интересов России. Проведение подобного курса делает правительство уязвимым перед лицом политических оппонентов, желающих использовать эмоционально окрашенные вопросы (например, вопрос о расширении НАТО, Югославский кризис и др.), вне зависимости от их воздействия на Россию в долгосрочной перспективе. В условиях же существования “слабого” государства давление популистских мотивов на процесс выработки внешнеполитических предпочтений российских элит напрямую и достаточно быстро трансформируется в конкретные внешнеполитические решения, мало связанные с национальными интересами страны.

Вторая причина заключается в отсутствии внимания или недостаточной проработанности вопроса взаимодействия интересов двух „уровней”. Вызывает уважение предпринятая в 1995–1996 годах попытка специалистов из Совета национальной безопасности обозначить наличие интересов, отличных от государственных. Однако следует отметить, что в иерархии интересов, предлагавшейся ими и состоящей из интересов личности, интересов общества и интересов государства, просто не нашлось места интересам регионов, которые государство (отожествляемое с Центром) далеко не всегда адекватно представляет и защищает. Вообще наличие интересов регионов признается в той части, которая касается „оптимального соотношения интересов Центра и регионов” (говоря о соотношении, авторы этого тезиса невольно признали возможность того, что эти интересы не всегда совпадают)². Кроме того, сама попытка ввести, например, понятие интересов личности как ориентира при проведении практической политики выглядит достаточно непоследовательной. С одной стороны, высшим национальным интересом России называлось обеспечение развития человека, устойчивого роста уровня его жизни и благополучия³. С другой стороны, отмечалось наличие в качестве общего интереса всемерного укрепления государства как организующего начала, призванного обеспечить территориальную целостность и внешнюю безопасность. При этом спектр возможных угроз этой безопасности настолько широк и *неопределенен*, что укрепление государства становится не только „общим”, но и главным интересом⁴.

Таким образом, именно интересы Центра, фактически совпадающие с интересами московских элит (а не регионов, личности или общества), уравниваются с национальными интересами. Существование же других интересов выступает в качестве одной из основных угроз этому „главному“ интересу. При этом ожидается, что существование региональных интересов, не совпадающих с интересами Центра, должно привести к региональному сепаратизму, который почему-то ставится в один ряд с национализмом⁵ и упоминается вместе с конфликтом в Чечне (который имеет мало общего с традиционным региональным сепаратизмом). Между тем взаимоотношения между этими интересами гораздо сложнее.

Несомненно, что сейчас центральная власть в России слабее, чем когда бы то ни было за период после 1917 года. Центр, однако, прибегает к достаточно интересной стратегии сохранения влияния на регионы. Вместо процесса формирования действительно федеративной (или конфедеративной) системы, пусть и на основе фальшивой федерации советской эпохи, отношения между центром и регионами становятся нестабильной областью, в которой политические и личные договоренности создают комплекс нестабильных отношений между Москвой и местными правителями. Общими характеристиками стали замена формальных институтов личными связями, «приватизация» большинства функций в общественной жизни, избыток частных вооруженных формирований для защиты приобретений отдельных лиц, коррупция. Российские региональные политики, будущее большинства из которых уже давно противоположно будущему их страны, обеспечивают незыблемость своих позиций расширением пространства для маневра на региональном уровне. Это обеспечивает как относительную независимость от Центра, так и появление новых возможностей, даваемых мировым рынком местным экономикам. Возник целый класс местных политиков, чье политическое выживание зависит или от их способности противостоять зачастую грабительской политике Центра или от достижения с этим Центром выгодных двусторонних соглашений. Государственное устройство, основывающееся на общих принципах (например, конституционных) уступает место множеству личных связей и соглашений между центральной и региональными элитами. Если при подобных условиях и удастся достичь долгосрочной стабильности, ценой этого будет общество с непреодолимыми различиями в положении различных регионов, отражающими разную степень удачи политических элит этих регионов.

Таким образом, последовательный учет региональных интересов заменяется в России процессом достижения договоренностей между

федеральным Центром и руководителями регионов (которые не всегда представляют даже интересы региональных элит). В перспективе именно это, а не существование и трансформация в конкретные внешнеполитические решения региональных интересов, может привести к фрагментации страны. К тому же договоренности с региональными руководителями могут быть недолговечны. В конечном же счете кризис в отношениях между Центром и регионами может привести и к потенциально опасному симбиозу между региональными властями и вооруженными силами, базирующимися в регионах. Подобные примеры уже есть. В 1992 году сахалинский губернатор В. Федоров и вооруженные силы объединились в совместных усилиях не допустить восстановления дружественных отношений с Японией в обмен на Курильские острова. Именно возражения этой коалиции привели к пересмотру позиции центрального российского правительства. Этот прецедент показал неспособность Центра контролировать региональные власти и вооруженные силы, которые могут открыто и безнаказанно создавать политические коалиции, направленные против политики Центра.

Конечно, любое правительство неизбежно вынуждено выбирать из зачастую противоречивых интересов различных групп населения те интересы, которые или являются интересами большинства или поддерживаются теми силами, на которые опирается данное правительство. Эти интересы и провозглашаются национальными или государственными (что на самом деле далеко не всегда одно и то же) интересами. В настоящее время многие из этих интересов не разделяются большинством населения. Причем, говоря о большинстве, имеется в виду как то, что эти интересы чужды большинству социальных групп страны, так и то, что интересы Центра чужды или даже противоречат интересам регионов. Существует вероятность того, что подобное положение будет постепенно меняться. Узкие рамки Московской области уже в ближайшем будущем не смогут удовлетворить правящие элиты. Сфера их интересов неизбежно должна перемещаться от перераспределения (в том числе и криминального) социальных и финансовых благ в пределах Москвы к масштабам страны. Кроме того, в случае, если "слабое государство" уже будет не в состоянии обеспечить защиту не только национальных, но и элитных интересов, правящие элиты должны прийти к заинтересованности в более широкой поддержке. В случае же, если государственные интересы страны не будут приведены в более тесное соответствие с интересами большинства населения страны, может произойти смена элит.

государство с элитами. Россия должна проводить такую политику. Ос-

Третья причина смещения "достижимых" и "желательных" внешнеполитических целей — это отсутствие сильного объединяющего начала внутри самой России. До недавних пор подобной объединяющей силой был социализм, на смену которому пришел западный либерализм, который сам по себе не делает государство когерентным объединением. На Западе после Второй мировой войны идеей, объединяющей людей, была концепция "государства всеобщего благосостояния". Государство было самым крупным работодателем. Оно предоставляло финансовые льготы, обеспечивало социальную безопасность, регулировало экономическую жизнь. К 1980-м годам, однако, подобное положение вещей вступило в противоречие с углубляющейся международной интеграцией и к настоящему времени уже не может являться удовлетворительным. Даже на Западе концепция "рыночной демократии", которую пытаются имплантировать на российскую почву, уже не может являться объединяющей идеей. Естественно, что и в России простая замена социалистических ценностей ценностями "рыночной демократии" (включая „государство всеобщего благосостояния“) не является решением проблемы. Предпринятые несколько лет назад попытки "сконструировать" государственную идеологию не вышли за пределы кабинетных рассуждений людей, которым было поручено создавать эту идеологию. В сочетании с существованием "слабого" государства отсутствие объединяющей идеологии ведет к господству в российском обществе особой политической культуры, характеризующейся недоверием к государству, нежеланием участвовать в политической жизни и экономическом развитии, уходом наиболее активных и квалифицированных людей в теневой сектор. Естественно, что в таких условиях само формулирование национальных интересов становится просто невыполнимой задачей. Может быть, единственная имеющаяся сейчас объединяющая идея — это национализм. Однако национализм в экстремальных его проявлениях привлекает внимание широких масс к внешнеполитическим вопросам, что, как отмечалось выше, не способствует проведению прагматической внешней политики.

Представляется, что именно эти три группы факторов в сочетании с существованием "слабого государства" и являются в конечном итоге причинами постоянного пренебрежения национальными интересами страны и постоянного ухудшения ее положения на мировой арене.

Этапы внешней политики России в 1990-х годах

Рассмотрим, как российское государство справлялось со своей внешнеполитической ролью, и то, как эта роль менялась на протяжении последнего десятилетия. С известной долей условности развитие внешней политики России в 1990-х годах можно разделить на два основных этапа.

На первом этапе после развала СССР ряд внешнеполитических деятелей России (в том числе министр иностранных дел Козырев) считали, что основная опасность состоит в экономической и политической изоляции, и Россия может преодолеть ее только посредством экономической и дипломатической интеграции в международную систему, находящуюся под влиянием Запада. В 1992 году Козырев полагал, что Россия может получить статус сверхдержавы только посредством сотрудничества с Западом и с его помощью.

Подобная политика, однако, вскоре подверглась критике со стороны тех, кто считал, что Россия может полагаться лишь на себя в вопросах собственной безопасности и достижения должного места в международном сообществе. Данная группа доказывала, что российская политика в области безопасности должна ориентироваться на защиту российских жизненных интересов (особенно в "ближнем зарубежье"), а не на интеграцию в контролируемую Западом международную систему. В обмен на поддержку военных во время событий октября 1993 года Ельцин сделал ряд уступок данному направлению (включая принятие политики в области безопасности, базирующейся на "российских жизненных интересах"), что можно считать началом второго этапа в развитии российской внешней политики. Обычно этот этап связывают с деятельностью Е. М. Примакова на посту министра иностранных дел. Рассматривая этот этап, необходимо отметить существование субъективных причин перехода к нему (например, давление ВПК). Однако следует помнить, что существовал и ряд вполне объективных предпосылок для смены внешнеполитической ориентации. Даже российские либералы все больше разочаровывались тем, что они считали достаточно жалкой наградой за российское партнерство с Западом. Русский патриотизм вновь проявился как политическая сила. Общее желание восстановить российское влияние на территории бывшего Советского Союза говорило само за себя. В результате всего этого представители российских властных структур (как в МИДе, так и в окружении президента) пришли к мнению, что если статус великой державы не может быть достигнут через партнерство с Западом, Россия должна проводить новую политику. Ос-

новными "столпами" этой политики были наращивание влияния в "ближнем зарубежье", поиск новых союзников в Азии и на Ближнем Востоке и возвращение к традиционному принципу "сфер интересов".

Следует отметить, однако, что, несмотря на все разговоры о российском вмешательстве во внутренние дела соседей, вовлечение России в эти проблемы не было односторонним актом. Многие государства бывшего Советского Союза на Кавказе и в Средней Азии имеют серьезные трудности в установлении собственного суверенитета и сами обращаются к России за поддержкой. Это находит отражение в соглашениях о размещении российских войск на территориях ряда стран "ближнего зарубежья" и в растущем интересе среди государств СНГ в новых формах политического, экономического и даже военного сотрудничества.

В российскую политику «сфер интересов» входили следующие положения:

Создание баз. В ноябре 1994 года Дума ратифицировала несколько договоров о базировании российских войск на территории республик бывшего СССР. Одно из соглашений касалось статуса российских воинских частей, временно находящихся в Белоруссии. Другое — совместного снабжения российских и узбекских вооруженных сил. Третье — об использовании российских военных сооружений в Казахстане.

Гибкая трактовка уже достигнутых соглашений. В ноябре 1994 года заместитель министра обороны России Г. Кондратьев подверг сомнению выполнение соглашения с Молдавией о выводе войск. В это время Молдавия настаивала на выводе войск в трехлетний срок. Кондратьев заявил, что настаивать на соблюдении сроков — абсурд, и российские офицеры должны просто забыть о соглашении о выводе войск и продолжать выполнять задачи, возложенные на них российским государством⁶.

Совместная безопасность. Были приняты планы по формированию системы коллективной безопасности СНГ и совместного «военно-стратегического пространства», совместной обороны границ, совместных операций по поддержанию мира, формирование сил быстрого развертывания СНГ, сотрудничество в производстве вооружений.

Начало объединительных переговоров с Белоруссией. Были начаты переговоры о создании таможенного союза.

Несомненное первенство России в СНГ.

Традиционно считается, что с 1993 года в российской внешней политике возобладала парадигма политического реализма. Представляется, что это не совсем так. Согласно реализму, государство является рациональным и монолитным действующим лицом в международных отношениях. Принимая во внимание, что российское государство вряд ли можно назвать монолитным, существование широкого спектра мнений даже по такому базовому понятию как "национальный интерес", и частое противоречие многих политических решений с логикой, вряд ли можно согласиться с теми, кто утверждает, что реализм возобладал в российской внешней политике.

На системном уровне упадок России и потеря ею традиционного места в мировой системе оставляют ей два пути: противостояние сильнейшим членам системы или же вступление с ними в союзнические отношения. Вариант противостояния и создания противовесов возможному гегемону является достаточно трудно реализуемым. Для этого нужны определенные силовые возможности и достаточное количество государств со схожими интересами и готовностью вступать в союзнические отношения для их защиты. Слабые же государства, действуя согласно логике реализма, чаще вступают в союзнические отношения с сильнейшей державой, чем создают ей противовес. Поэтому в рамках парадигмы реализма для России как именно такого слабого государства логичным было бы временное отступление от конфронтационной политики времен холодной войны. Этому же способствует нынешняя зависимость России от ведущих мировых держав в вопросах материальной помощи и поддержания хотя бы статуса великой державы. Реальная же российская внешняя политика во многом противоречит ожиданиям, вытекающим из меняющегося глобального соотношения сил. Представляется, что внешняя политика России определяется, прежде всего, внутривнутриполитической борьбой (о причинах чего уже говорилось выше).

Пиком же проявления слабости российской внешней политики вполне можно считать период, связанный с деятельностью И. Иванова на посту министра иностранных дел. При этом следует оговориться, что все неудачи последнего времени вовсе не произошли по вине министра иностранных дел. Просто последствия всех тех негативных тенденций, о которых говорилось выше, перешли из количественного измерения в качественное.

Первой большой неудачей Игоря Иванова на посту министра иностранных дел стал доклад о достижениях МИДа в 1998 году. В качестве одного из главных итогов дипломатического года Иванов назвал то, что

России удалось избежать "фронтальной конфронтации" с США. По словам Иванова, "одним из достижений российской внешней политики стало проведение многосторонних консультаций". Большинство из этих считающихся достижением консультаций не дали результатов.

Несмотря на протесты российского МИДа против бомбардировок Ирака, операция "Лиса в пустыне" все же началась. Российские послы в Великобритании и США были отозваны для консультаций. Эта мера не оказала никакого воздействия на позицию США и Великобритании. Через некоторое время послы вернулись. В итоге бомбардировкам помешать не удалось, а отношения с западными странами испортились. Схожая история повторилась и в отношении Югославии.

Не удастся успешно проводить в жизнь положения российской внешней политики, связанные с укреплением связей со странами СНГ. Узбекистан, Азербайджан и Грузия уже заявили о своем выходе из военного договора СНГ и начинают договариваться со странами НАТО о создании на своей территории натовских военных баз.

Даже единственная внешнеполитическая удача — некоторое укрепление связей с Украиной — является результатом не государственного внешнеполитического планирования, а межпартийных сговоров. 3 марта 1999 года украинский парламент проголосовал за вступление в межпарламентскую ассамблею СНГ. МПА включает 10 бывших советских республик. До 3 марта украинские представители посещали заседания ассамблеи как наблюдатели. Одной из задач МПА является гармонизация законодательства бывших советских республик. В принципе, это является логичным шагом по пути к реинтеграции. При президентах Кравчуке и Кучме Украина традиционно ограничивала свое участие в СНГ. Нынешнее вступление в МПА стало возможным только благодаря нажиму украинских коммунистов и части независимых парламентариев. Украинские коммунисты, которые контролируют почти половину мест в парламенте и почти все ключевые комитеты возражают против прозападной позиции правительства. Александр Ткаченко, руководитель левой крестьянской партии, во время своего визита в Москву убедил российских коммунистов отказаться от оппозиции российско-украинскому договору 1997 года, в котором Россия признала украинские государственные границы.

Следует отметить и то, что нынешняя ситуация заметно отличается от положения дел в начале 1990-х годов. Даже западные страны становятся все больше озабоченными внутренней ситуацией в России. В свой первой после окончания процесса об импичменте внешнеполитиче-

ской речи президент Клинтон назвал Россию наибольшей внешнеполитической проблемой для Соединенных Штатов.

Основная проблема заключается в том, что Запад исчерпал большинство из традиционных инструментов для управления такими кризисами. Обвал рубля в августе 1998 года мог быть спрогнозирован, но не был. Президент Ельцин и радикальные реформаторы были дискредитированы. Президент впал в практически полную бездеятельность. Дальнейшая приватизация и финансовые реформы остановились. Премьер-министр Примаков не создал стимулов к дальнейшему развитию страны, предпочтя консервацию существующих социально-экономических отношений и баланса между различными группировками правящей элиты. Однако такой подход совпадает с мнением большинства россиян, ищущих стабильности и предсказуемости. Примаков не сделал ничего для снижения бюджетного дефицита. Вся банковская система превратилась в фикцию. Большинство банков держатся на плаву только за счет того, что принадлежат людям, близким к правительству. Большая часть торговли осуществляется за счет бартерных сделок.

Конечно, до распада России достаточно далеко. Скорее возможна ситуация, когда она не будет не объединена, не разъединена. Никто не будет обладать контролем над территорией всей страны. Организованная преступность, банкиры, местные вооруженные формирования будут доминирующей силой на территории этой страны.

Россия уже сталкивалась с подобной угрозой в начале 1990-х годов. В этот раз ситуация осложняется отсутствием внешней помощи. МВФ согласился предоставить России 20 млрд. долл. для поддержки рубля в августе 1998 года. В итоге большинство этих денег осело на счетах в Швейцарии, на Кипре и островах в Южном Тихом океане. В условиях отсутствия реальных реформ, предоставление дальнейших кредитов является достаточно проблематичным. Дополнительную нестабильность создают и грядущие выборы. Внешняя же политика нынешнего российского государства становится все больше похожа на дорогу в никуда. У людей, отвечающих на государственном уровне за выработку внешней политики, место "великих замыслов" занимают тактические идеи, пусть даже и неплохие (к примеру, торг вокруг расширения НАТО или политика на Ближнем Востоке).

Ситуация осложняется и отсутствием действительно альтернативных внешнеполитических концепций. 4 июня 1996 года А. Подберезкин, бывший тогда советником Зюганова, предложил основные направления российской внешней политики. Согласно Подберезкину, Россия должна

выполнять только те договоры по контролю над вооружениями, которые укрепляют безопасность самой России (и модифицировать те договоры, которые этого не делают), уступки в военной области должны делаться только в обмен на практические ответные шаги, экспорт российских вооружений должен зависеть от поведения стран-реципиентов на международной арене. Все эти положения вполне могли быть написаны тогдашним министром иностранных дел Примаковым. Таким образом, основа для выработки внешней политики как окружением Ельцина, так и оппозиционными коммунистическими силами, была одной и той же. Если отвлечься от предвыборной риторики реальных различий между двумя лагерями по внешнеполитическим вопросам не так уж и много.

Подводя итог рассмотрению основных этапов российской внешней политики в 1990-х годах, можно отметить, что с каждым этапом упадок внешнеполитической роли российского государства становится все более заметным. Общая тенденция, четко проявившаяся в 1990-х годах, — постепенная потеря страной своего международного статуса, замена четких действий и внешнеполитических инициатив хаотичным процессом реагирования на внешние вызовы, непоследовательная смена парадигм, отражающая не столько национальные интересы страны, сколько внутривнутриполитические проблемы.

Политика в области безопасности

Говоря об определении предмета безопасности, можно выделить четыре основных подхода к нему. Первый подход — национальная безопасность — предполагает защиту основных интересов конкретного государства. Поскольку основным интересом является выживание государства, в качестве главного инструмента используется военная сила или угроза ее использования. Второй подход — так называемая международная безопасность — обращает большее внимание на взаимосвязь безопасности одного государства с безопасностью других. При этом большее внимание уделяется коллективному использованию вооруженной силы, а также международным институтам и режимам. Третий подход — региональная безопасность — в принципе не очень отличается от второго. Единственным отличием является положение о том, что наиболее эффективные системы безопасности — системы, развиваемые в рамках конкретных регионов. Наконец, четвертое направление — глобальная безопасность — включает в себя не только чисто военные ас-

пекты безопасности, но и защиту гражданских прав, окружающей среды, экономического развития⁷.

Остановимся на том, как все эти подходы находят отражение в условиях России. Официальное определение политики национальной безопасности России как осуществляемой по единому замыслу деятельности государства во всех сферах его ответственности, направленной на выявление, блокирование, нейтрализацию всех видов угроз существованию и развитию личности, общества и государства⁸, на наш взгляд, является достаточно абстрактным. Происходит необоснованное смешение различных концептуальных направлений (например, первого и четвертого) обеспечения безопасности. Кроме того, не до конца понятно, что есть «угроза», требующая государственного вмешательства (хотя авторы и привели достаточно длинный и далеко не исчерпывающий список подобных угроз). Если же учесть, что традиционно сферы ответственности государства в России были достаточно многочисленными, то станет ясно, что данное определение включает в себя практически все сферы человеческой жизнедеятельности. С одной стороны, это может быть и оправдано. Включение, например, демографических, социальных или экономических проблем в число угроз национальной безопасности дает правительству дополнительные полномочия для решения этих проблем. С другой же стороны, это ведет к несбалансированности между защитой личности и защитой государства.

Рассмотрим, как подобная несбалансированность проявляется в нынешней версии политики национальной безопасности России. С одной стороны, высшим национальным интересом России называется обеспечение развития человека, устойчивого роста уровня его жизни и благополучия⁹. С другой стороны, отмечается наличие в качестве общего интереса всемирного укрепления государства как организующего начала, призванного обеспечить территориальную целостность и внешнюю безопасность. При этом спектр возможных угроз настолько широк и неопределен, что укрепление государства становится не только «общим», но и главным интересом¹⁰, во многом заменяя защиту личности.

Таким образом, при выработке и проведении политики в области безопасности, на наш взгляд, необходимо четко представлять, к какому из обозначенных выше направлений будет относиться эта политика. Представляется, что для России, где гражданское общество еще только формируется, где демократические институты пока достаточно слабы, а спектр внешних угроз (особенно на юге и востоке) достаточно широк, наиболее оправданным подходом является «национальная безопас-

ность". С одной стороны, этот подход позволяет успешно противостоять внешним угрозам. С другой же стороны, он четко ограничивает компетенцию государства угрозами территориальной целостности страны и не дает ему полномочий для необоснованного вмешательства в те сферы, которые должны регулироваться рыночными механизмами или являются областью, где "регулятором" служит гражданское общество.

Следующий ключевой вопрос, встающий при выработке и осуществлении политики в области национальной безопасности — *вопрос о том, что же собственно защищает эта политика*. После окончания холодной войны мы столкнулись с рядом неопределенностей в этой области¹¹. Постараемся обозначить хотя бы основные из них.

По справедливому замечанию У. Уоллеса, "государство не может выжить без образа, который отличает его правительство и его граждан от соседей, который отмечает какой вклад они сделали в цивилизацию и международный порядок"¹². Отражением осознания этого факта может служить хотя бы фраза из послания президента по национальной безопасности о том, что одним из трех основных долгосрочных интересов России является "сохранение и развитие национальной культуры"¹³. В связи с этим встает вопрос — *как отличить естественную эволюцию культурных норм от навязанных извне и потенциально опасных изменений?* В этой области необходимо обратить внимание на две проблемы.

Во-первых — на тот факт, что процесс самоидентификации России лишь начинается. Не до конца понятно, что есть национальная культура, когда в России мы можем наблюдать целый набор субкультур, причем не только этнических, но и возрастных, социальных и т.д. Как показали предвыборные кампании последнего времени, мы не можем найти в России "позитивной" и когерентной идеологии, которая может стать альтернативой нынешней деидеологизации. И лозунги коммунистов и даже основные положения программы националистов, прежде всего, сфокусированы на теме национального унижения России. Те же положения, которые предлагаются нынешним режимом в качестве системы национальных ценностей, могущей стать „жизненным ориентиром россиян, их современным мировоззрением"¹⁴, выглядят достаточно абстрактными.

Вторая же, и гораздо более трудноразрешимая проблема — изменения, привносимые в Россию извне. Причем, в отличие от широко распространенного мнения, эта проблема не является уникально российской. Во всем мире происходит ускоренная гомогенизация глобальных вкусов и технологии. Поэтому во многих странах политика безопасно-

сти сместилась от сохранения существующего образа жизни к достижению желаемого образа жизни. Опасность этой тенденции заключается в том, что игнорируются уникальные особенности каждой нации. Для того чтобы предотвратить нестабильность, создаваемую разрушением основных структур общества, привнесенные извне изменения должны быть интегрированы в существующую систему ценностей, принимая во внимание отношения с существующими традициями, геополитические возможности и ограничения, различие воздействий на различные части общества.

Следующая неопределенность заключается в вопросе: *"Защита территории или населения?"* Как известно, одна из основных функций государства состоит в том, чтобы обеспечить безопасность собственных граждан и территориальную целостность страны¹⁵. С этой функцией государства связан еще один крупнейший источник неопределенности — различие между защитой государства и защитой нации. При выработке и проведении политики в области безопасности встает вопрос, должны ли мы защищать территорию или население. Традиционно этот вопрос решался (причем не только в СССР) в пользу защиты территории. Однако с недавних пор в связи с ростом движений за автономию, освобожденных от ограничений, накладывавшихся на них холодной войной, значение защиты населения значительно возросло, хотя и не стало единственной целью. Неопределенность усугубляется для России и тем, что после распада СССР многие русские оказались за пределами нынешней территории России. Это порождает целый ряд проблем, которые до сих пор ждут своего решения. Является объектом защиты территория России или же население? Если речь идет о защите территории, то, учитывая целый ряд территориальных споров, необходимо обозначить границы этой территории. Если же речь идет о защите населения, то необходимо решить, являются ли русские "меньшинства" за пределами России тем населением, которое может претендовать на защиту российского государства.

Другой источник неопределенности — отсутствие консенсуса по вопросу о том, *какой тип суверенитета должна защищать политика в области национальной безопасности*. Должна ли она защищать так называемый негативный суверенитет, то есть свободу от внешнего вмешательства, или же позитивный суверенитет, то есть свободу удовлетворять нужды собственного населения? Встает вопрос — должна ли политика в области безопасности стремиться к максимизации обоих типов. Традиционно основной упор делался на негативный суверенитет. Одна-

ко с окончанием холодной войны внимание все больше обращается к позитивному. Защита лишь негативного суверенитета в настоящее время может быть недостаточной. Для защиты позитивного суверенитета нет ни ресурсов, ни опыта.

Следующая дилемма, встающая при выработке и проведении политики в области национальной безопасности — *выбор между защитой стабильности и защитой справедливости*. В экстремальных формах защита стабильности может вести к постоянным репрессиям. В то же время содействие справедливости может вести к неконтролируемому хаосу. На Западе в последнее время все больше и больше склоняются к защите справедливости как к конечной цели политики в области безопасности (другой вопрос, как эта справедливость понимается на практике). В условиях же России, находящейся не в самом лучшем окружении и обремененной грузом внутренних проблем, необходимо найти разумный баланс между этими двумя крайностями.

Все эти вопросы в России находятся в стадии, далекой от разрешения. Поэтому вполне естественно, что в настоящее время в России не существует какой либо рациональной стратегии национальной безопасности или хотя бы консенсуса по ее поводу. Политические разногласия препятствуют выработке целостной внешней политики и усиливают фрагментацию институтов, ответственных за ее выработку. Рассмотрим, как все эти проблемы отражаются в конкретных документах.

Хотя 17 декабря 1997 года и была принята Концепция национальной безопасности РФ, она изначально задумывалась как документ, в отношении которого все заинтересованные ведомства могут прийти к согласию. Поэтому концепция обладает обычными недостатками, характерными для коллективно разработанных документов. Каждое ведомство оставило в концепции свои следы — от опасений локальных конфликтов по типу чеченского, включенных МВД, до угроз в области информационной безопасности и отсутствия контроля над Интернетом, включенных ФАПСИ. Обращается особое внимание на рост национализма и местничества в самой Российской Федерации, которые описываются как этнический эгоизм, этноцентризм и шовинизм и которые получают поддержку со стороны ряда неназванных иностранных держав и международных организаций. Это отражало давление со стороны директора ФСБ Н. Ковалева и бывшего министра внутренних дел А. Куликова, которые использовали угрозу дезинтеграции РФ для увеличения полномочий собственных организаций.

В концепции обозначаются следующие приоритеты национальной безопасности:

- Экономическое развитие, включая концентрацию финансовых и материальных ресурсов для развития науки и технологий.
- Политическая стабильности и разрешение споров между центральной и местными властями.
- Установление правопорядка.
- Улучшение межэтнических отношений на основе социального согласия и «русских национальных ценностей».
- Развитие сотрудничества в области безопасности с другими странами, укрепление роли СБ ООН.
- Военная реформа и поддержание ядерного сдерживания.
- Развитие инструментов информационной безопасности.
- Улучшение состояния окружающей среды.
- Охрана государственных границ РФ.

Этот перечень во многом является аморфным. Кроме того, многие положения концепции 1997 года являются взаимно исключаящими. Например, рассматривая отношения России с внешним миром, концепция постулирует, что РФ не имеет врагов и заинтересована в расширении и углублении международного сотрудничества (как политического, так и военного). В то же время расширение НАТО считается неприемлемым для России и является угрозой ее национальной безопасности. Призывы к экономическому сотрудничеству не вполне согласуются с призывами ограничить деятельность иностранных банковских и страховых компаний.

Концепция национальной безопасности РФ является во многом заменителем реальной деятельности, направленной на обеспечение этой безопасности¹⁶. Она показывает, что процесс принятия внешней политики и политики в области безопасности в России по-прежнему находится под влиянием различных организаций, лоббирующих собственные интересы. Более того, в отличие от многих стран, где этот фактор влияет только на процесс проведения в жизнь принятых решений, в России он действует уже на стадии принятия основополагающих документов, связанных с политикой безопасности. Множество противоречий, содержащихся в концепции, являются отражением этого.

Концепция национальной безопасности выделяет регионализм и сепаратизм как угрозы территориальной целостности РФ. В этих условиях предполагаемое преобразование военных округов в достаточно автономные образования может быть потенциально опасным. Нельзя забы-

вать о достаточно живучей традиции независимости местных военных начальников и их союза с местными гражданскими властями в противостоянии Центру.

Основной вывод, который можно сделать, проанализировав российскую политику в области безопасности, заключается в том, что отсутствует как концептуальная ясность в этой области, так и работоспособный механизм по выработке и проведению этой политики. В условиях переходного периода (причем переходность эта заключается как в переходном характере российского общества и экономики, так и в переходе от одного типа мировой системы к другому) такая ситуация является для страны заведомо проигрышной. Выхода же из нее при сохранении сложившейся системы просто может не быть.

Военная политика и попытки военной реформы

Отражением кризиса внешнеполитического планирования и системы выработки политики в области безопасности является и ситуация, сложившаяся в вооруженных силах. Причем речь идет как о руководстве вооруженными силами, так и о безуспешных попытках их реформирования.

Первый министр обороны России П. Грачев, несмотря на скандалы, связанные с коррупцией и недостатком авторитета в военных кругах, занимал свой пост на протяжении четырех лет благодаря поддержке президента. Во время Грачева армия перешла из состояния упадка к кризису. После выборов 1996 года министром обороны был назначен И. Родионов, а советником по национальной безопасности — А. Лебедь. Вскоре, однако, большая часть полномочий Совета безопасности была передана вновь образованному Совету обороны, возглавляемому Ю. Батуриным. Вслед за этим А. Лебедь отправился в отставку. И. Родионов, несмотря на свою относительную популярность в армии и профессиональные качества, не пользовался политической поддержкой президента и его гражданских советников в таких вопросах, как сокращение ВДВ, отстранение начальника генштаба Семенова и, наиболее важное, попытках обеспечить адекватное финансирование реформы ВС, которая должна была привести к созданию более эффективной и меньшей по размеру армии. После 11 месяцев пребывания на посту он был смещен с поста министра обороны за провал реформы, в котором был, в общем-то, виноват сам президент.

И. Родионов и бывший глава генштаба В. Самсонов были отстранены, поскольку они не стали сокращать армию и проводить ее модернизацию без необходимых для этого средств и демобилизовывать военнослужащих без причитающихся им компенсаций. Эти люди сопротивлялись тенденции, которая, в конечном счете, победила и привела к еще большему снижению обороноспособности России. Оппоненты Родионова и Самсонова в лице Батурина и Чубайса выступали против роспуска многочисленных ведомственных военизированных формирований и против ослабления роли МВД. Хотя они и стремились к отставке Куликова, все, чего они хотели, — существование МВД в качестве их собственного силового инструмента. Оценивая этот этап "военного строительства", можно сказать, что узкие аппаратные интересы возобладали над необходимостью принятия решений по действительному реформированию армии.

Причем причины такого положения вещей до сих пор не устранены. Успешность попыток реформы, проводимых последователями Родионова, по-прежнему зависит в первую очередь от президента, и ожидать позитивных изменений в этой области не приходится. Проблемы военной реформы не могут быть решены в изоляции от проблем общества в целом.

В настоящее время основными проблемными областями для реформирования Вооруженных сил России являются вооружения, личный состав, боеготовность и военная доктрина. К моменту распада Союза большая часть военной инфраструктуры была сосредоточена в приграничных военных округах и оказалась в руках других республик бывшего СССР. В настоящее время современные типы составляют лишь около 40 процентов бронетехники, 30 процентов ракет "земля-воздух" и артиллерийских систем и лишь около 2 процентов вертолетов. Закупки новых вооружений для российской армии сократились до недопустимых объемов. Даже стратегические системы не избежали подобных проблем. По крайней мере, 60 процентов российских МБР уже закончили свой срок службы. Половина находящихся на вооружении подводных ракетноносцев (и 75 процентов их ракет) должны быть заменены уже к 2005 году¹⁷.

Существуют проблемы с призывом на срочную службу. Из тех, кого удастся призвать, лишь половина имеет законченное среднее образование, пятая часть имеет проблемы с алкоголем и наркотиками, 15 процентов имеют отклонения по медицинским показателям и 5 процентов имеют уголовное прошлое. Качество офицерского корпуса также под-

вергается серьезным испытаниям. 50 процентов молодых офицеров уходят с военной службы в первые пять лет после ее начала (не считая 40 процентов, уходящих из военных училищ до их окончания)¹⁸.

ВМФ является, пожалуй, самой благополучной частью вооруженных сил в отношении боевой подготовки. Это было достигнуто ценой существенного сокращения количества боевых частей и продолжительности плаваний.

В тех родах войск, где не пошли на сокращения, дела обстоят гораздо хуже. В ВВС средний годовой налет пилота сверхзвукового самолета составляет 5–8 часов (при необходимых 150–200), в дальней авиации — 15–20 часов, а военно-транспортной — 50 часов¹⁹.

В сухопутных войсках желание сохранить максимальное количество боевых частей привело к их значительному ослаблению. Количество небоеспособных частей значительно возросло, а число маневров сократилось.

Наиболее же фундаментальной проблемой, препятствующей реформированию вооруженных сил, являются неопределенности, заложенные в существующую военную доктрину.

Традиционно в России проводится различие между военной реформой и реформой вооруженных сил. Первая является всеобъемлющим процессом, тогда как вторая лишь ее частью. Военная реформа должна основываться на переосмыслении целей страны, ее места в мировой системе и наличии угроз ее безопасности (как внутренних, так и внешних). Общие очертания политики в области безопасности и обороны очерчиваются концепцией национальной безопасности. Концепция национальной безопасности в свою очередь является основой военной доктрины (которая является основой для реформы ВС). Политическая секция доктрины должна обозначать источники военных угроз, подход государства к вооруженным конфликтам и использованию вооруженных сил и военизированных формирований, политику государства в отношении оружия массового поражения, основные принципы и методы обеспечения военной безопасности, социально-политические и государственные задачи при обеспечении военной безопасности. Военная часть доктрины имеет дело с основными принципами использования ВС, задачами ВС и организацией управления ими, принципами по развитию ВС, военно-технической и экономической базой для поддержания этих ВС, методами по достижению военной безопасности. Теоретически дело должно обстоять именно так. В России же взаимодействие концепции национальной безопасности, военной доктрины и реформирования вооруженных сил далеко от описанного выше.

С самого своего создания российские вооруженные силы не имели четко сформулированной миссии. Защищать ли границы России или всего бывшего СССР? Сосредотачивать усилия на высокотехнологичных и высокоинтенсивных боевых действиях или проводить операции, отличные от войны? Каковы должны быть взаимоотношения с военными других стран СНГ и с другими армиями (включая бывших противников)? Имеют ли вооруженные силы России какую-либо внутреннюю роль? От ответов на все эти вопросы зависит структура ВС, направления их подготовки и вооружения, в которых они нуждаются. За исключением военной доктрины 1993 года, которая так и не стала работоспособной, попыток ответить на данные вопросы политическое руководство страны не предпринимало. В условиях отсутствия политического руководства, ресурсов и устоявшихся моральных ориентиров, военное руководство сосредоточилось на разговорах о военной реформе, ничего для проведения этой реформы не делая. Был взят курс на сохранение старой советской армии, только в меньших масштабах, в надежде, что в будущем выше обозначенные вопросы будут разрешены, и можно будет думать о действительной военной реформе.

Несмотря на в общем то благоприятные внешние условия для реформирования вооруженных сил, идеальной ситуацию назвать нельзя. Одной из основных проблем, которая нуждается в срочном разрешении, является проблема локальных и региональных вооруженных конфликтов. Для таких конфликтов неприменимо использование сдерживающей функции ядерных вооружений. До сих пор не было сделано попыток выработать работоспособную концепцию участия в таких конфликтах (не говоря уже о попытках подготовки войск для них). Если признается, что в будущем основным типом конфликтов, в которых придется участвовать ВС, будут конфликты типа Грузии, Чечни или Таджикистана, то отсутствие такой концепции является существенным упущением. Россия остается вовлеченной во множество затяжных «миротворческих» операций. Причем вовлечение это чаще всего происходит в форме участия российских вооруженных сил. В этих условиях вовлечение российского контингента в Югославский конфликт, несмотря на его пропагандистскую привлекательность, также не способствует созданию условий для реформирования вооруженных сил. Бремя множества подобных операций становится невозможно выдерживать ни с политической, ни с экономической точки зрения. К тому же никакая военная реформа невозможна, когда столь большое количество воинских частей принимает участие в боевых действиях.

Несмотря на заявления о поддержке Россией статуса ядерной сверхдержавы, в самой России мало кто рассматривает собственную страну в качестве сверхдержавы, а военный паритет с Соединенными Штатами во многом считается пережитком прошлого. Даже Концепция национальной безопасности, принятая в декабре 1997 года, исходит из того, что Россия не глобальная сверхдержава, а, в лучшем случае, великая держава с региональными интересами. В условиях утери Россией ее международного статуса и существования серьезных экономических проблем, основная задача — не сохранение военного паритета с США, а достижение стратегической стабильности. Это означает, что Россия в меньшей степени озабочена достижением количественного равенства с США в военной сфере, а в гораздо большей степени — в способности сдерживать широкий спектр угроз.

В 1993 году были одобрены основные положения военной доктрины РФ. В них в качестве основных внешних угроз России были указаны «локальные войны и вооруженные конфликты», а не НАТО и Соединенные Штаты. Это было подтверждено и в послании Президента РФ по национальной безопасности. В опубликованной в декабре 1997 года Концепции национальной безопасности внутренние и локальные конфликты были обозначены как основная угроза государству.

Важными причинами переоценки Россией своих стратегических возможностей был экономический кризис в стране, протекающий на фоне изменений во внешнем окружении. Обычные вооруженные силы находятся не в самом лучшем состоянии. Действенных попыток их реформирования, несмотря на нарастающие проблемы, предпринято не было. Не приходится ожидать эффективного реформирования вооруженных сил и в ближайшем будущем (об основных причинах этого уже было сказано выше). Принимая во внимание недостаточную боеготовность обычных вооруженных сил, в ближайшем будущем основным сдерживающим фактором для России будут ее ядерные вооружения.

При отсутствии боеспособной армии у России просто не остается другого выхода, чем использовать сдерживающую функцию ядерного оружия. Несмотря на комплекс противоречий в российских взглядах на роль ядерных вооружений, эта часть военной стратегии является наиболее проработанной. К тому же их эволюция после окончания "холодной войны" была не столь революционной, а кризис в этой области не столь стремительно развивающимся, как в области использования обычных вооружений. Основные элементы российского взгляда на ядерное оружие могут быть сформулированы следующим образом²⁰:

1. Стратегические ядерные вооружения — основа международной безопасности, поскольку они могут предотвратить как войны между великими державами, так и региональные войны.

2. Ядерные вооружения, являясь основным средством обеспечения безопасности, не зависят от политической ситуации в мире. Не важно, являются ли другие ядерные державы, врагами, соперниками или партнерами. В то же время в повседневной политике роль ядерных вооружений ограничена. Они не могут предотвратить расширение НАТО или помочь российской политике на Балканах. В то же время они не являются и помехой сотрудничеству.

3. Ядерные вооружения обеспечивают безопасность путем угрозы нанесения "неприемлемого ущерба" в ответном ударе.

4. Возможность нанесения ответного удара должна быть сохранена любой ценой. Не многие верят, что США могут использовать ядерное оружие против России, даже если они будут иметь подавляющее превосходство. Однако, в случае потери способности ответного удара, Россия может стать объектом обычных нападений (типа ударов по Ираку, или Боснии), что снизит ее возможность проводить независимую внешнюю политику.

5. После дискуссий о военной доктрине в 1992 году начался пересмотр стратегии второго удара. Поскольку обычные вооружения подошли по своим возможностям к ядерным, а Россия не обладает больше превосходством в обычных вооружениях перед своими соседями (будь то НАТО, Китай или Южные страны), она может нуждаться в ядерных вооружениях для сдерживания угрозы обычного нападения.

6. Стратегический баланс является всеобъемлющим феноменом, включающим не только наступательные вооружения, но и системы раннего оповещения, системы управления и связи, защитные возможности и обычные вооружения со стратегическими возможностями.

7. Стратегический баланс включает три страны — Россию, США и Китай, где Россия и США образуют центральную ось.

8. Ядерное оружие должно быть ограничено нынешними пятью его официальными владельцами.

Следует отметить, что пока еще существуют и определенные материальные возможности для использования сдерживающей функции ядерных вооружений.

Арсенал российских РВСН насчитывает примерно 6600 стратегических боеголовок, размещенных на 1500 ракетах и бомбардировщиках. Суммарная мощность этих боеголовок составляет примерно 2700 мега-

тонн²¹. РВСН насчитывают 100 тысяч человек, которые организованы в пять ракетных армий. В общей сложности на их вооружении имеется около 3500 боеголовок. Большинство из систем устарели. Дальневосточные ракетные поля (Дровяная, Оляная и Свободный) к тому же испытывают постоянный недостаток средств, тяжелые условия, растущую преступность. В дополнение к стратегическим силам наземного базирования Российский ВМФ имеет 34 подводные лодки, несущие в общей сложности 540 ракет. Другие 11 лодок уже не являются полностью боеспособными, но по-прежнему учитываются в переговорах по сокращению вооружений. В дополнение к этому дальняя авиация имеет 66 бомбардировщиков: 6 современных ТУ-160 и 60 ТУ-95 различных модификаций. Боеготовность этих сил достаточно низкая. Согласно некоторым сообщениям, до 90 процентов всего парка ТУ-95 нуждается в капитальном ремонте²².

Энтузиазм министра обороны Сергея в отношении РВСН был с пониманием встречен в Кремле, поскольку они являются способом при, казалось бы, малых затратах сохранять статус глобальной военной державы. Однако концентрация на стратегических силах существенно ограничивает российские военные возможности.

6 октября 1998 года назначенный вице-премьером Ю. Маслюков на пресс-конференции призвал к увеличению ассигнований на стратегические силы. Он заявил, что правительство должно обеспечить финансирование программы производства ракет РС-12М «Тополь-М» и наращивание их выпуска с 25 в год до 35-45 в 2000 году. Планировалось также и строительство стратегических морских сил²³. «Тополь» является естественным выбором для того, чтобы составить основу будущих ракетных сил России, потому что в отличие от базирующихся на железнодорожных платформах «Молодцов» (СС-24) и базирующихся в шахтах «Воевод» (СС-18-5) эти ракеты с самого начала создавались как ракеты для единственной боеголовки. Договор СНВ-2 обязывает Россию деактивировать до 31 декабря 2003 года все ракеты с МИРВАми. Кроме того, «Тополь» был разработан Московским институтом теплотехники и производится в Воткинске, в то время как «Воевода» и «Молодец» были разработаны в СКБ-586 в Днепропетровске и производились на украинских заводах²⁴. В отличие от своего предшественника, «Тополь-М» будет основой как для ракет шахтного базирования, так и для мобильных ракет.

Принимая во внимание, что Министерство обороны каждый год реально получало лишь около 60 процентов финансирования, заложенного в бюджет, можно предположить, что укрепление стратегических сил может производиться только за счет дальнейшего урезания сил обычных.

Даже в условиях сокращения военных расходов российские ядерные силы получали первоочередное финансирование. Это было в особенности справедливо для РВСН, но также и для других формирований (включая тактические ядерные вооружения). И ВВС и ВМФ часто использовали средства, выделяемые для ядерных сил, для поддержания боеспособности других частей. В случае полного претворения в жизнь идея Сергеева о слиянии всех ядерных сил под единым командованием, обычные вооруженные силы получают существенно меньшее финансирование. Естественно, это вызывает противодействие в армии. Одним из примеров протестного поведения может быть подача заявлений об отставке командующего системами раннего оповещения генерал-лейтенанта А. Соколова и тремя его заместителями. Таким образом, в январе 1999 года они выразили свой протест против планов разместить новые ракеты «Тополь-М»²⁵.

Хотя внутренние войска и переживают пору своего подъема, в итоге Россия не будет иметь сил для участия в конфликте, находящегося между конфликтом малой интенсивности и полномасштабной ядерной войной. Ядерный порог будет значительно снижен, «гибкое реагирование» будет лишено своей гибкости. Ядерные вооружения не могут являться полноценным заменителем боеспособной армии. Между тем об ограничениях в использовании ядерных вооружений очень часто забывают. Они провозглашаются чуть ли не универсальным способом решения всех военных проблем и обеспечения военно-политической безопасности страны. Причем ускоренное развитие ядерных сил сдерживания предполагается проводить за счет обычных вооружений. Если при этом учесть и возникающие проблемы (большей частью политические, а не военно-технические) с эффективным функционированием систем управления ядерными вооружениями²⁶, то становится ясным, что государство уже не способно обеспечивать безопасность от внешних угроз путем использования военных средств. Кроме того, сама монополия российского государства на использование военной силы (как внутри страны, так и вне ее) подвергается эрозии (см. раздел о ФПГ данной главы).

Политика в области экспорта вооружений

Выработка и проведение политики в области экспорта вооружений традиционно является одной из важнейших прерогатив государства как действующего лица внешнеполитического процесса²⁷. Причем на эту политику оказывают влияние как внутривнутриполитические факторы, так и изменения во внешнем окружении страны. Для России внутренние факторы оказываются преобладающими. Рассматривая российскую государственную политику в области экспорта вооружений можно выделить три основные тенденции.

Во-первых, в настоящее время российская политика в области экспорта вооружений руководствуется не идеологическими принципами, а в большей степени соображениями экономики. Это во многом объясняет тесное и военно-техническое сотрудничество России и КНР, несмотря на долгосрочные угрозы безопасности со стороны Китая, и агрессивную политику завоевания новых рынков Юго-Восточной Азии. Следствием превалирования краткосрочных коммерческих интересов является неразборчивость нынешней экспортной политики и ее зависимость от узких функциональных и других интересов, перевешивающих соображения долгосрочной безопасности. Такая политика во многом является результатом слабого государственного контроля над продажами вооружений и распространившейся коррупции. Эта политика также противоречит и новой российской Концепции национальной безопасности, в которой соображения нераспространения (в первую очередь ядерных вооружений, но также и наиболее современных обычных) занимают немалое место.

Вторая тенденция заключается в том, что Россия впервые предлагает не отдельные оружейные платформы, а целые комплексы. Они могут поставляться вместе с оборудованием для разведки, контроля и подготовки данных для ведения огня, не говоря уже об устройствах для связи. Не исключается и возможность продажи технологий.

В-третьих, одним из последствий войны в Заливе 1990–1991 годов было осознание российскими производителями вооружений необходимости разработки нового поколения техники. При этом многие российские конструкторские бюро вступают в сотрудничество с западноевропейскими фирмами. Иностранные компоненты начинают включаться в российские комплексы вооружений.

Как эти тенденции проявляются на практике, и к каким последствиям может привести их дальнейшее развитие? Рассмотрим основные функциональные и региональные направления российского военного экспорта.

Основную часть в российской торговле вооружениями занимают *поставки основных систем*, таких как поставки подводных лодок класса «Кило» Китаю, Индии и Ирану; эскадренных миноносцев класса "Современный", морских вертолетов Ка-28, истребителей Су-27 и лицензий на их производство, ЗРК комплексов С-300 Китаю; фрегатов и многоцелевых самолетов Су-30МК Индии.

Российский экспорт вооружений стремится реализовать весь спектр существующих возможностей. Хотя существует нацеленность на экспорт высокотехнологичных вооружений, низкотехнологичное оружие также продается. Министр обороны И. Сергеев признал необходимость *продаж собственных, устаревающих вооружений третьим странам*, даже по демпинговым ценам. Поступления от таких продаж можно использовать для покупки новых вооружений и социальной защиты военнослужащих²⁸. В частности реформирование ВВС сделало доступными для продажи около 600 устаревших самолетов, среди которых МИГ-27, 23 и СУ-22 наряду с транспортными самолетами и устаревшими системами ПВО (С-220 и С-125).

Другая рыночная ниша, которую российские производители вооружений стремятся занять – *модернизация танков и самолетов*. К примерам можно отнести модернизацию индийских Т-72, совместную (с израильскими и французскими фирмами) модернизацию индийских МИГ-21, МИ-24 и словацких МИГ-29.

Следующий большой рынок, на который претендуют российские производители вооружений — *рынок боевых судов и морских вооружений*. После распада СССР, многие страны, получавшие от него боевые суда, предпочли другие источники. Первая причина этого - недостаток современных систем для ВМФ в России в большинстве областей. Во-вторых, многие новые государства обратились к западным производителям по политическим причинам.

При этом российский экспорт подводных лодок находится в гораздо лучшем положении, чем экспорт других систем для ВМФ. Акустические данные подводных лодок класса "Кило" считаются достаточно хорошими. В специальном экспортном варианте (Тип-636) эти показатели еще более впечатляющие. Россия является единственным источником подводных лодок для стран, подобных Ирану. Кроме того, она единст-

венная страна, способная поставить достаточно большое количество подводных лодок в короткое время. Это является важным требованием для индийского и китайского ВМФ, которые посредством программ закупок за границей решают свои проблемы с местным строительством подобных систем. Россия экспортировала 18 подводных лодок класса "Кило": три — в Иран, девять в Индию, две — Алжир, одну — в Польшу, одну — в Румынию и две — в КНР²⁹.

Другая процветающая экспортная отрасль - экспорт вооружений для ВМФ. Индия устанавливает российские вооружения на производимые в самой стране корабли (эсминцы класса "Дели", фрегаты "Годавари", сторожевые корабли "Хукри"). Существуют области, где российские вооружения по-прежнему являются единственной альтернативой американским системам или являются вообще уникальными продуктами. В качестве примера можно привести ракеты земля-воздух "Штиль-Ураган". Поскольку для большинства потребителей российских вооружений основной задачей является не допустить американского проецирования силы, они заинтересованы, главным образом, в антикорабельных ракетах. В этой области два типа российского вооружения по-прежнему не имеют реальных конкурентов. Это тяжелые сверхзвуковые ракеты "Криптон" (Х-17) и "Москит" (Х-41). Интересно, что даже американский ВМФ закупил одну из версий этой системы³⁰. Емкость рынка подобных ракет для 2005 года оценивается в 10-12 млрд. долл.

Таким образом, несмотря на общий кризис в экспорте новых боевых кораблей, в ближайшие годы экспортные показатели могут возрасти за счет роста экспорта подводных лодок и современных систем вооружений.

В 1995 году российские продажи вооружений в развивающиеся страны выросли на 62 процента и достигли 6 млрд. долларов (США в том же году выручили 3,8 млрд. долларов). В 1996 году экспорт вооружений в Китай составлял 42 процента всего российского экспорта вооружений³¹. Российские предприятия ВПК начали прямое сотрудничество с китайскими коллегами. Разумно объяснить подобную политику можно только стремлением хоть как-то смягчить кризис отечественного ВПК и тем, что, по уверениям некоторых российских исследователей, наши поставки не меняют существенным образом баланса сил в регионе. Россия продала Китаю две подводные лодки класса "Кило", более двух десятков самолетов Су-27³², военно-транспортные самолеты, системы ПВО. Конечно, по сравнению с массированными закупками новых западных самолетов и боевых судов для ВВС и ВМФ Тайваня или, на-

пример, Японии эти сделки не так уж велики. Но на соотношение сил (особенно на российско-китайской границе) способны существенно повлиять даже они.

Взросший российский экспорт боевых самолетов в Китай частично является ответом на западные помехи в попытках сохранить монополию на восточноевропейском рынке авиации. Россия не преуспела в попытках убедить Польшу, Венгрию и Чехию закупить модификации для их построенных в СССР самолетов. Она также потерпела неудачу в попытках убедить восточноевропейцев закупить тренировочную версию СУ-39. В результате Россия была вынуждена обратиться к Азиатскому рынку, в особенности к Китаю, Индии, Малайзии, Индонезии, Южной Корее, Вьетнаму и Филиппинам. Китай и Индия в настоящее время имеют 60 процентов российского экспорта вооружений.

В 1995 году Россия поставила, по крайней мере, четыре системы ПВО SA-10 (S300 PMU-1), и теперь Китай хочет закупить их еще. Китай также ищет возможности расширить сотрудничество в области НИОКР с Россией³³. Только при относительно свободном доступе к зарубежной военной технологии и усиленном финансировании национального производства высокотехнологичных систем вооружений китайские военные смогут поднять его на более высокий современный уровень. Как показывают факты, китайцы успешно использовали хаос, царящий в России, коррумпированность российских производителей вооружений и их зависимость от китайского рынка. По некоторым данным, при поддержке Министерства обороны России Пекин получил лицензию на производство самолетов МИГ-31³⁴. Китайский центр по координации военно-технического сотрудничества регулярно организует поездки в свою страну российских специалистов-оружейников. По расчетам самих китайцев, полученная в результате этого информация позволит им сэкономить 15-20 лет и сотни миллиардов долларов³⁵.

Поставки российских вооружений и военных технологий в Китай, хотя и смягчают кризис в российском ВПК, вряд ли отвечают долгосрочным интересам России, особенно если принять во внимание слабость российских позиций на Дальнем Востоке и их уязвимость перед лицом государства, имеющего к ней территориальные претензии.

Другая серьезная проблема в области экспорта вооружений заключается в том, что российская репутация как надежного поставщика новейших систем обычных вооружений, существовавшая в 1970-80-х годах, на деле утрачивается. В будущем технологический разрыв с западными странами еще более увеличится, что приведет к постепенному

вымыванию российских поставщиков передовых систем вооружений с мирового рынка.

1.2. Так называемая "организованная преступность"

Естественным результатом наличия в России "слабого государства", не способного эффективно выполнять свои функции ни внутри страны, ни на международной арене, является наличие в России особой политической культуры, характеризующейся неверием в возможности государства обеспечить общественное развитие, уход наиболее активных людей в теневой сектор. Это создает условия для укрепления влияния организованной преступности. При этом само понятие организованной преступности в стране с таким государством и такой политической культурой будет отличаться от других стран.

Согласно определению Интерпола, организованная преступность представляет собой "любую группу, имеющую корпоративную структуру, чьей главной задачей является получение денег посредством незаконной деятельности". Думается, что в нашей стране это определение должно быть несколько шире. С чем это связано?

Во-первых, масштаб операций является беспрецедентным. Согласно некоторым оценкам, в 1997 году 40–50 процентов российской экономики контролировалось организованной преступностью³⁶. Ежегодные же инвестиции российской организованной преступности в экономику, например, Великобритании достигали 2,5 млрд. фунтов³⁷.

Во-вторых, генезис нынешней организованной преступности также не имеет аналогов в других странах. Нынешняя организованная преступность России ведет свою историю к последним дням существования Советского Союза. Уже в 1991 году проблема стала настолько серьезной, что рассматривалась на специальной коллегии КГБ. Из-за недостатка ресурсов проблема не была решена в то время. В 1992 году количество организованных преступных группировок достигло 2600, из которых правоохранительные органы сумели уничтожить лишь 56. Уже на ранних этапах своего развития организованные преступные группы сумели во многом обеспечить собственный контроль на рынках собственности, цветных металлов и нефти. Около 40 процентов российских бизнесменов имеют те или иные связи с организованной преступностью. Около 500 групп сумели установить связи с государственными служащими, предоставлявшими прямую поддержку их деятельности³⁸. К 1993 году их количество выросло до 3000. Большинство существовавших групп находились под контролем одного из 150–200 сообществ, органи-

зованных по этническому или местному признаку или в соответствии с их специализацией (например, компьютерные преступления или военнослужащие).

В-третьих, российская организованная преступность имеет уникальную структуру. Российская организованная преступность не является, подобно, например, итальянской мафии единой криминальной сетью. Она, скорее, представляет собой достаточно аморфный и динамично развивающийся набор группировок от городских банд до развитых коммерческих предприятий, осуществляющих свою деятельность в международных масштабах. К январю 1997 года в России насчитывалось около 4 тысяч бандформирований, из которых десятая часть осуществляла операции в международных масштабах³⁹. Российская организованная преступность с успехом использует преобладающую в России политическую культуру недоверия к властям. В результате организованная преступность оказывает влияние практически на все аспекты политической и экономической жизни страны. Войны бандформирований 1990–1994 годов консолидировали российскую организованную преступность. Общее число преступных группировок снизилось с 1995 года. Однако это снижение отражает не успехи правоохранительных органов, а подчинение более крупными формированиями менее конкурентоспособных. Ведение дел за гранью закона признается и российскими иностранными партнерами. Согласно проведенному в 1993 году опросу, 80 процентов американских фирм, ведущих дела в России, хотя бы раз нарушали положения американского Закона об иностранной коррупционной практике 1977 года, платя взятки и ведя дела с организованной преступностью⁴⁰.

В-четвертых, методы действий российской организованной преступности за рубежом также во многом являются уникальным явлением. Российская организованная преступность действует за рубежом в трех основных формах:

- жесткое проникновение путем прямой инфильтрации;
- мягкое проникновение с использованием экономической деятельности;
- используя стратегические альянсы с другими криминальными сетями.

Жесткое проникновение наиболее заметно в Северной и Центральной Европе, Израиле и некоторых частях США. Мягкое проникновение в таких странах, как Кипр, Швейцария и Великобритания, менее заметно. Однако масштабы его гораздо шире. Кроме того, такую деятельность достаточно трудно отличить от законных инвестиционных прак-

тик и финансовых операций. Стратегические альянсы включают перемирие с сицилийской мафией, дающее российским группировкам свободу действий в Северной Европе, а также сотрудничество с колумбийскими наркокартелями. Однако в Европе российские и итальянские группировки конкурируют друг с другом. Сохраняется и возможность обострения конфликта на Дальнем Востоке с китайскими триадами и японской якудза.

Основное же отличие организованной преступности в России от преступности в других странах заключается в ее социально-экономической роли. В России организованная преступность является заменителем несформировавшегося гражданского общества. Вполне возможно, что в условиях "слабого государства" она является единственным социальным агентом, способным обеспечивать экономическое развитие и предоставлять гражданам услуги, которые традиционно предоставляет государство. Естественно, что такое образование в условиях вакуума власти не может ограничить сферу своей деятельности лишь территорией страны своего базирования. Организованная преступность имеет внешнеполитические интересы, имеет возможности для их защиты, имеет политическую волю для этого. Другим фактором, способствующим достаточно эффективной внешнеполитической деятельности неформальных структур, является то, что зачастую интересы (в том числе внешнеполитические) основной массы населения совпадают с интересами неформальных структур в большей степени, чем с так называемыми государственными интересами (то есть интересами узкой группы московской политической элиты).

Учитывая все это, следует ожидать усиления влияния организованной преступности на внешнюю политику России. Причем если сейчас это влияние оказывается преимущественно через коррумпированных государственных деятелей, то в будущем, с дальнейшим ослаблением государства и легитимизацией неформальных структур, можно ожидать усиления прямого влияния организованной преступности на то, какое место Россия будет занимать в мировой системе. Наряду с государственной российской внешней политикой, с которой в мире будут считаться во все меньшей степени, можно ожидать появления "параллельной внешней политики", формулируемой и эффективно проводимой в жизнь так называемыми организованными преступными организациями без какого-либо участия российского государства. Причем эта "параллельная внешняя политика", как это не парадоксально, может быть го-

раздо более предпочтительной как для населения самой страны, так и для других стран.

1.3 Финансово-промышленные группы

Поздняя промышленная эпоха, в которой, наряду с большинством развитых стран, находится и Россия, является символом господства корпоративно-бюрократических олигархий. Современная демократия не использует силу прямо. Вместо этого используется отработанный механизм, включающий выборы и референдумы, скрывающие истинных лиц, принимающих решения. Прямая подтасовка результатов выборов является достаточно редким явлением. Вместо нее используется заранее заданная постановка вопроса, внедрение в общественное сознание идеологических стереотипов, авторство которых в каждом конкретном случае установить практически не возможно. Власть нынешней элиты основывается на системе плебисцитарной демократии, которая строго ограничивает общественное участие, выборы и информацию, доступную широким массам избирателей.

Как продемонстрировали президентские выборы в России 1996 года, реальное влияние сейчас имеют не выбранные представители (а тем более не избиратели), а финансовые и промышленные группы, которые выиграли от развала Союза. Ельцин получил поддержку этих ФПГ в 1995 году во время знаменитой сделки "займы за акции". Состоящие из ведущих банков и промышленных предприятий, которые связаны с передовыми эшелонами в Кремле, ФПГ имеют доступ к значительным финансовым ресурсам⁴¹. Кроме традиционных ФПГ (таких, как Он-эксимбанк), существует два других центра финансовой и политической силы. Один из них — Газпром. Другой, не менее влиятельный в финансовом отношении, и даже более весомый в политическом, — Банк Москвы и другие предприятия, контролируемые мэром Москвы Ю. Лужковым. Поскольку Москва производит 36 процентов российского ВВП, Лужков имеет доступ к гораздо большим средствам, чем любой руководитель ФПГ. Поскольку Москва не очень популярна в российской провинции, Лужков активно устанавливает связи с губернаторами регионов. Хотя региональные элиты и не сравнимы по финансовой мощи с московскими, их поддержка будет являться решающей по причине контроля над местными административными органами.

Достаточно много говорится и о связях ФПГ с организованной преступностью. Поэтому, кроме экономических ресурсов, они имеют и достаточно мощные неформальные рычаги воздействия. Причем зачастую

(и не только в нашей стране) эти рычаги оказывают решающее значение.

Подобный доступ к ресурсам дает ФПГ решающее влияние на политический процесс. Один из инструментов этого влияния — выборы (которые также являются основой демократии). Примером могут служить президентские выборы 1996 года. ФПГ проводили во время выборов стратегию, состоящую из двух элементов. Во-первых, обеспечить победу Ельцина путем финансирования избирательной кампании генерала Лебеда для того, чтобы расколоть «националистический избирательный блок». Во-вторых, если Ельцин не будет способен выиграть выборы, пойти на их откладывание, создание правительства национального единства и даже на подлог результатов выборов. Существуют сильные свидетельства того, что Лебедь финансировался предвыборной командой Ельцина через крупные банки. Березовский признал, что группа ФПГ (контролирующих около половины экономики страны) вложила в избирательную кампанию Ельцина около 3 млн. долл. (хотя другие оценки этой цифры намного выше) и также согласилась финансировать Лебеда с целью ослабить КПРФ и ЛДПР⁴². Как известно, подобная стратегия себя полностью оправдала. Следует отметить, что выборы являются лишь одним из механизмов влияния ФПГ на политическую жизнь.

Другой инструмент этого влияния — использование СМИ.

Успешное использование ФПГ таких механизмов политического участия (а вернее — определения политики страны), как выборы, давление с использованием СМИ, криминальные и квазикриминальные каналы влияния, приводит к постепенному переходу к ним части полномочий и функций, которые традиционно выполнялись государством и были основой его существования.

Одно из таких полномочий — монополия на организованное насилие. Функции поддержания законности и порядка все в большей степени переходят к негосударственным структурам (хотя их понимание закона очень часто и отличается от норм, принятых в стране). Согласно словам генерал-майора Н. Першуткина, зам. начальника главного управления по поддержанию общественного порядка МВД РФ, частные охранные фирмы насчитывают 155 тысяч служащих. По другим оценкам эта цифра намного выше и доходит до 800 тысяч или даже 1 миллиона 200 тысяч служащих. При этом не учитываются сотрудники множества мелких и чаще всего не имеющих лицензии фирм, в которых может быть занято еще около 200 тысяч человек. Достаточно сравнить

общую цифру с 400 тысячами сотрудников милиции из 540 тысяч сотрудников, связанных с охраной правопорядка. Подобный рост частных охранных фирм не является случайным. Можно выделить несколько основных причин:

- Неспособность государства предоставить защиту как представителям элиты, так и основной массе граждан.
- Рост трайбализма. Общество фрагментируется на малые группы (меньше, чем регионы): этнические группы, компании, городские общины, семьи. Они находятся в постоянном соперничестве и стремятся обеспечить свою безопасность как символ собственной политической автономии.
- Упадок государственных служб, неспособных удержать лучших сотрудников, которые переходят в частные фирмы.
- Угроза организованной преступности и необходимость для некоторых от нее защититься.
- Предоставление организованной преступностью кадров для многих охранных фирм. Стремление преступных группировок легализовать свою деятельность.

Многие говорят о том, что частные силы безопасности, несмотря на внушительную суммарную численность, разобщены и ни одна из служб не может сравниться по влиянию и мощи с государственными структурами. Однако многие крупные службы безопасности в отдельности имеют численность, превышающую численность государственных подразделений по поддержанию правопорядка. Газпром, например, имеет 20-тысячную службу безопасности во главе с В. Марущенко, ветераном КГБ, служившим также сотрудником в государственной налоговой службе⁴³. Оснащение и квалификация специалистов в некоторых службах безопасности также лучше, чем в государственных структурах. Причем подобная ситуация не является уникальным российским явлением. Крупные западные компании полагаются на собственные силы для обеспечения безопасности как в собственных странах, так и при работе в «горячих точках».

Это же касается и государственной монополии на применение военной силы. При все чаще возникающих проблемах использования армии для защиты национальных интересов от внешних угроз эту роль вполне могут взять на себя негосударственные военизированные формирования. Вероятно, во многих случаях они могут выполнять задачи гораздо более эффективно и с меньшими затратами, чем постоянно недофинансируемая армия. Политические игры могут оказать на выполнение задач

такими формированиями гораздо меньшее влияние, чем они оказывают на регулярную армию. К тому же общественный резонанс от возможных людских потерь при выполнении специальных операций профессионалами, а не армией, формируемой на основе всеобщей воинской повинности, будет ниже. Следует отметить, что размыв монополии на применение военной силы уже давно начался в западных демократиях. Прежде всего, это относится к специальным операциям и конфликтам малой интенсивности (к которым, как показывает опыт, российская армия не готова). Классический пример — попытки организовать покушения на Ф. Кастро руками организованной преступности или произвести вторжение на Кубу силами негосударственных формирований, состоящих из кубинских иммигрантов. Сегодня подобные операции проводятся гораздо более эффективно.

На протяжении двух с половиной лет в Анголе работала американская частная военная организация Executive Outcomes. Она проводила военную поддержку ангольского президента Хосе Эдуардо душ Сантоса. За это время организация добилась того, что не могли сделать кубинцы, восточные немцы и советские военные советники на протяжении двух десятков лет. Глава оппозиционной организации ЮНИТА Савимби пошел на переговоры с правительством. Это стоило Анголе 60 млн. долл. Общие потери ЕО составляли 20 человек. При этом компания никогда не имела в стране более 500 человек одновременно⁴⁴. В Колумбии «Бритиш Петролиум» наняла батальон солдат для защиты собственных интересов. В Либерии частные вооруженные подразделения охраняют каучуковые плантации. Наиболее наглядным примером может быть случай, когда частная американская организация получила контракт на подготовку хорватов для контрнаступления против сербов в третьем квартале 1995 года.

Достаточно хорошо прослеживается влияние ФПГ на внешнеполитический процесс. К концу 1998 года в российской экономике произошли перемены. Сырьевые корпорации и ФПГ, игравшие до того значительную роль в процессе выработки российской внешней политики, в результате падения цен на энергоносители и августовского кризиса во многом утратили свое влияние. Во многом укрепил свои позиции ВПК. Интересы новых элит существенно отличаются от интересов тех, кто оказывал первостепенное влияние на внешнеполитический процесс в недавнем прошлом. Сырьевиков и финансистов интересовали в основном развитые страны, где находила спрос их продукция и где находились ведущие финансовые центры. Для ВПК эти страны являются, прежде всего, конкурентами. Основные же рынки сбыта — развивающиеся

страны. Кроме того, обострение конфронтации с Западом позволяет лоббировать вопрос о государственной поддержке ВПК. Естественно, это усиливает фрагментацию российской внешней политики. Она делается все менее предсказуемой и во все меньшей степени отвечает долгосрочным интересам страны. Кроме того, показательно, что влияние ФПГ на внешнюю политику носит опосредованный характер. Используются, прежде всего, государственные каналы.

Естественно, что в условиях подобного перераспределения полномочий изменяется и поведение электората. Если традиционно в выборах не участвовали люди с низким уровнем образования и дохода, те, кто далек от политической жизни, то теперь можно говорить о таком явлении, как сознательное неучастие в выборах наиболее образованных и активных слоев населения⁴⁵. Эти люди все в большей степени предпочитают участвовать в политической жизни страны там, где они действительно могут оказать какое-либо влияние. Причем формы этого влияния обычно далеки от общепринятых демократических норм. Как правило — это использование неформальных каналов влияния. В условиях же отсутствия имущественного или иного ценза исход выборов определяют не люди, создающие основную часть национального дохода, а те слои населения, которые находятся на социальных пособиях (например — пенсионеры, являющиеся, пожалуй, самыми активными избирателями). В итоге демократия становится неспособной выполнять даже единственную функцию, которая осталась для нее к концу нашего века — функцию фасада, создающего видимость участия широких масс населения в управлении страной. «Молчаливое большинство» начинает отворачиваться от демократии и искать другие сферы политического самовыражения.

Какой в этих условиях может быть роль ФПГ и их место в политическом процессе (включая выработку и проведение внешней политики)?

С одной стороны, как показал период после августа 1998 года, ни одна группа не является полностью независимой от государства. ФПГ нуждаются в государстве, поскольку государство предоставляет им:

- доступ к продающимся общественным фондам;
- защиту от попыток изменить результаты незаконной приватизации;
- льготные государственные кредиты и льготы по налогообложению.

К тому же успех деятельности контролируемых ФПГ банков зависит от их работы с государственными средствами. Так, например, успех Онэксимбанка был возможен, поскольку именно в этом банке имели счета Государственный таможенный комитет и Росвооружение.

С другой стороны, государство в целом или даже какое-то политическое движение или партия не являются последовательными выразителями интересов сколь-либо широкого сектора экономики. Действующие в России политические группировки выражают интересы очень узких групп. В лучшем случае, они имеют собственный набор клиентов, в худшем — нескольких спонсоров. Поскольку при этом практически все политические группы пытаются предстать защитниками общенациональных интересов, то само понимание таких интересов у каждой из них свое.

Крупные корпорации — как частные, так и государственные — которые и составляют правящую сеть нашего времени, должны контролировать информацию, чтобы держать систему в стабильности. Нынешние российские ФПГ идеально работают в этой среде. Однако с децентрализацией информационных потоков, на сцену могут выйти новые виды игроков, способных определять политическую жизнь страны. Думается, что осознание этого уже зарождается в недрах деловой элиты. Ведущие ФПГ путем покупки средств массовой информации пытаются адаптироваться к новым условиям. Однако при этом они пытаются избрать эволюционный путь развития, между тем как природа идущих изменений уже в самом ближайшем будущем обещает приобрести революционный характер.

Подобная ситуация, когда практически все ФПГ связывают свою судьбу со "слабым государством", но не имеют решающего влияния на политические решения, дает им возможность процветать в краткосрочной перспективе. Однако со временем государство станет для них обузой. Учитывая состояние здоровья Ельцина и его непопулярность, руководители ведущих ФПГ могут не поддержать его, если он решится на участие в новых президентских выборах. Однако вряд ли может быть найден другой кандидат, устраивающий все ФПГ. В условиях отсутствия такого кандидата, выборы могут выиграть коммунисты. В случае такого сценария, так же как и при продолжении нынешних тенденций медленного распада российской государственности, возникнет необходимость в изменении существующего политического режима.

В настоящее время демократия является совершенно необходимой для России по двум причинам. Во-первых, только соответствуя формальным критериям демократии (выборы, свобода слова, наличие Государственной думы и т.д.) Россия может рассчитывать на включение в современную мировую систему, где демократия к тому же тесно увязывается с рыночной экономикой. А это и укрепление внешнеполитических позиций, и финансовая поддержка, и преимущества в международных организациях по сравнению со странами, которые формальным

критериям демократии не соответствуют. Во-вторых, демократия, несмотря на все ее недостатки, является по настоящий день единственным механизмом для предотвращения возврата к авторитаризму, для обеспечения условий дальнейшего общественного развития (хотя и вступает с логикой этого развития в конфликт). Наконец, Россия, несмотря на не самое лучшее экономическое положение, может позволить себе демократию. Она может позволить себе, например, содержание Государственной думы (до тех пор, пока реальный вес этой Думы в определении политики ограничен и она хотя и не способствует развитию страны, не может ему заметно помешать), проведение выборов на всех уровнях, принятие решений, противоречащих национальным интересам страны, но преследующим цели предвыборной борьбы.

Однако уже в ближайшее время положение может измениться. Во-первых, те процессы, которые мы выше рассмотрели на российском примере, идут и в других странах. Там демократия (по крайней мере, в ее нынешней форме) также может вступить в противоречие с общественным развитием и потребностями экономики. В условиях отказа от политики «расширения демократии» западными странами все внешние причины придерживаться демократической модели развития для нашей страны также отпадут. Во-вторых, хотя тот тип политического режима, который может прийти на смену демократии, сейчас достаточно трудно представить, рано или поздно он должен появиться и взять на себя те функции, которые сейчас выполняются демократией. К тому же демократия становится все более дорогостоящей не только и не столько с точки зрения выборов и содержания все большего количества в обществу ничего не решающих «народных избранников», сколько с точки зрения потери темпов прогресса и с точки зрения разлагающего влияния, которое оказывает коррупция, процветающая на фоне «расцвета демократии», на население.

С переходом прогрессивной роли от традиционных ФПГ к группам, занимающимся обработкой информации, чья цель — управление информационными потоками, неминуемо произойдет и переход от нынешней демократии к другому типу политического режима.

Когда это произойдет? Определить это с точностью до месяца вряд ли возможно. Можно лишь попытаться выделить *индикаторы*, проявление которых будет свидетельствовать о том, что переходный период завершается. Прежде всего, таким индикатором будет осознание в среде групп, занимающихся обработкой информации, собственной политической значимости. Во-вторых, эти группы должны пройти процесс самоидентификации. Они должны четко осознать свое отличие и от традиционных ФПГ, и от так называемых финансово-информационных групп

(по сути дела являющихся ФПГ, владеющими СМИ). В-третьих, на смену иерархическим схемам управления (типичным для нынешней системы государственного управления) должны постепенно прийти схемы управления горизонтального. В-четвертых, должен появиться реальный лидер в этих процессах. Это может быть группа, обладающая достаточными финансовыми средствами, начинающая получать основную часть своих прибылей от обработки информации, осознающая собственное отличие от других групп (финансово-промышленных или иных) схожего масштаба и нуждающаяся в политическом выражении своих потребностей.

Подводя итог рассмотрению внутренних факторов, влияющих на российскую внешнюю политику, следует отметить, что нынешнее российское государство неспособно эффективно выполнять не только внутриполитические функции, но и обеспечивать защиту интересов страны на международной арене. При сохранении подобной ситуации Россия заведомо обречена на полную потерю своего международного статуса (даже несмотря на обладание ядерным оружием), полного и окончательного оттеснения на периферию мировой системы. Однако следует отметить и появление новых действующих лиц (в первую очередь, это так называемая организованная преступность и финансово-промышленные группы) в российской политике, которые со временем неизбежно должны прийти к необходимости прямого и ясного осознания собственных внешнеполитических интересов и создания механизма защиты этих интересов. Причем, вполне вероятно, что эти действующие лица будут пытаться не связывать и дальше свою судьбу со "слабым" российским государством, а возьмут на себя часть его функций, в том числе и в сфере внешней политики. Пока трудно давать однозначную оценку подобной тенденции. Ясно одно — при невозможности дальнейшего сохранения нынешней системы такой переход внешнеполитических функций от одного типа действующих лиц к другим нельзя оценивать лишь негативно. Он таит в себе не только вполне понятные угрозы, но и целый ряд возможностей (причем не только для России, но и для мирового сообщества), связанных с более стабильной системой выработки и проведения внешней политики страны и более адекватным отражением интересов достаточно больших групп населения России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: Павленко С. Элемент демократии или закулисные сделки. *Pro et Contra*. Том 4. № 1. С. 68–83.

² *Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному собранию*. М., 1996. С. 19.

³ Там же. С. 9.

⁴ „Тенденции изменения экономической и политической ситуации внутри страны и за рубежом создают достаточно широкую область неопределенности в будущем, требующую надежных военно-силовых гарантий против использования силы в ущерб национальным интересам России” (см.: *Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному собранию*. М., 1996. С. 15).

⁵ *Послание по национальной безопасности ...* С. 11.

⁶ „Inside Greater Russia” in *Foreign Report*, December 15, 1994.

⁷ Подробнее см.: R. Shultz, R. Godson and T. Greenwood (Eds.) *Security Studies for the 1990s*. Brassey's, 1993, 1-6.

⁸ *Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному Собранию*. Москва, 1996, 30.

⁹ Там же. С. 9.

¹⁰ „Тенденции изменения экономической и политической ситуации внутри страны и за рубежом создают достаточно широкую область неопределенности в будущем, требующую надежных военно-силовых гарантий против использования силы в ущерб национальным интересам России”. *Послание по национальной безопасности ...* С. 15.

¹¹ Пожалуй, единственной попыткой обозначить некоторые из этих проблем может быть R. Mandel “What Are We Protecting?” in *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 3, Spring 1996, 335-355.

¹² W. Wallace, “Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom”, *International Affairs*, January 1991, 78

¹³ *Послание по национальной безопасности ...* С. 7.

¹⁴ См.: Там же. С. 8.

¹⁵ D. Held and A. McGrew, “Globalization and the Liberal Democratic State”. in *Government and Opposition*, XXVIII (Spring 1993), 266.

¹⁶ Пожалуй, единственным достаточно хорошо прописанным моментом в концепции являются права и обязанности разных правительственных структур в области национальной безопасности. Они определяются следующим образом: Президент является верховным главнокомандующим и контролирует политику в области национальной безопасности; Совет безопасности формулирует основные направления политики в области национальной безопасности в соответствии с направлениями, указанными президентом, и координирует работу ведомств, связанных с политикой национальной безопасности; Правительство проводит политику в области национальной безопасности.

¹⁷ “Past Cruelties Hinder the Taming of the Bear” in *Jane's Intelligence Review*, December 1, 1998, 5.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ См.: Washington Quarterly, Summer 1997.

²¹ "Russia's Current Arsenal" in *Jane's Defence Weekly*, February 10th, 1999.

²² "Russia's Military under a New Master" in *Jane's Intelligence Review*, November 1, 1997, 387.

²³ "Russia's Nuclear Attack on Its Conventional Forces" in *Jane's Intelligence Review*, December 1, 1998, 3.

²⁴ "RVSN Revival Rests with the Topol-M" in *Jane's Intelligence Review*, April 1, 1998, 5.

²⁵ Decline and Fall — Uniting Russia's Nuclear Forces. In *Jane's Intelligence Review*, April 1, 1999.

²⁶ Система "Периметр" была создана для того, чтобы позволить использование РВЧН даже в случае, когда все системы команды и контроля не действуют или уничтожены. Основная система запуска называется "Казбек". Ее запуск производится из "ядерного чемоданчика" ("Черет"), который передает в генштаб коды запуска. Три существующих системы находятся у президента, министра обороны и начальника генштаба. 22 января 1995 года система была приведена в действие после запуска норвежской ракеты, о котором не сообщалось. Было дано разрешение на запуск ракет, но запуск не был произведен, поскольку норвежская ракета двигалась в сторону, противоположную от территории России (David R. Markov. "The Russians and their nukes." in *Air Force Magazine*, February, 1997, p.40.).

²⁷ Конечно, существуют и многочисленные негосударственные каналы экспорта вооружений — так называемый "черный экспорт" (см., например: Макиенко К. Черно-белый спектр в оружейном экспорте. *Pro et Contra*, том 4, № 1, С. 95-112.) — однако мы рассматриваем именно государственную политику в области экспорта вооружений.

²⁸ "Controversy just fans the flames of Russia's arms export" in *Jane's Intelligence Review*, 1998, August 1.

²⁹ "Russia Delivers Fourth 'Kilo' to China" in *Jane's Defence Weekly*, January 13th, 1999.

³⁰ "Russian Naval Exports Weather the Storm". In *Jane's Intelligence Review*, March 1st, 1999, 19.

³¹ "Russia and China consolidate their new strategic partnership" in *Jane's Intelligence Review*, 1998, August 1, 18.

³² Продажа лицензии на производство Су-27 в Китае — наглядное мерило влияния производителей вооружений на российскую политику. Генеральный директор конструкторского бюро М. Симонов провел переговоры о продаже лицензии по собственной инициативе, без официального разрешения. В результате Китай сможет производить боевые самолеты четвертого поколения, что не только нарушает баланс сил на Дальнем Востоке и ухудшает отношения России с рядом стран региона, но и практически закрывает азиатский рынок для российских производителей подобного вооружения. Принимая же во внимание, что производство самолетов пятого поколения в самой России поставлено под во-

прос, военно-стратегическая ситуация на дальневосточном театре военных действий для нашей страны значительно ухудшилась.

³³ Nikolay Novichkov. "Russian Arms Technology Pouring China." in *Aviation Week and Space Technology*, May 12, 1997, 72.

³⁴ *Jane's Intelligence Review*, November 1997, p. 518.

³⁵ Ibid., p. 520.

³⁶ "Russia's Mafias: the New Revolution" in *Janes Intelligence Review*, June 1, 1997, 247.

³⁷ *Jane's Intelligence Review*, November 1, 1997, 526.

³⁸ "Russia's Mafias: the New Revolution" in *Janes Intelligence Review*, June 1, 1997, 247.

³⁹ *Strategic Comments*. Vol. 3, No.3, April 1997.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ *Jane's Intelligence Review*, February 2, 1997.

⁴² Ibidem.

⁴³ *Jane's Intelligence Review*, August 1, 1997.

⁴⁴ "Market Forces: How Hired Guns Succeeded Where the UN Failed" in *International Defense Review*, March 1, 1998, 23.

⁴⁵ Характерно, что во время многих местных выборов избирателей призывали уже не сделать *правильный* выбор, чтобы к власти пришли люди, способные защитить их интересы. Общий смысл призывов был проголосовать, чтобы выборы вообще состоялись, поскольку в противном случае повторные выборы все равно будут оплачены из кармана налогоплательщиков. О качестве власти, избранной в результате подобных кампаний можно легко догадаться.

Глава 2

ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ

Новые тенденции, с которыми сталкивается исследователь, поставивший перед собой задачу проанализировать изменения мировой системы после окончания "холодной войны" достаточно многообразны. Однако мы сочли возможным выделить четыре фактора, которые, на наш взгляд, являются наиболее важными для места, которое Россия может занять в мировой системе нового тысячелетия. Это — информационная революция, растущая роль международных институтов, стремительное распространение оружия массового поражения и ряд глобальных проблем. Причем для нас особый интерес представляют не столько сами эти факторы, сколько то, насколько нынешняя Россия готова адаптироваться к ним.

2.1. Глобальные изменения

Представляется возможным выделить две глобальные тенденции, которые уже накладывают отпечаток на контуры нынешней мировой системы и на место России в ней.

Первая тенденция — распад старой двухполярной структуры мировой системы. Несмотря на все разногласия о природе, направлении и последствиях изменений, которые претерпела мировая система после окончания "холодной войны", мало кем подвергается сомнению справедливость положения о том, что мир становится многополярным¹. Однако когда речь заходит о количестве полюсов, о том, какие страны (или группы стран) могут претендовать на то, чтобы считаться этими полюсами, мнения по-прежнему резко расходятся. Кроме того, существует взгляд, согласно которому мировая система функционирует в настоящее время на различных уровнях и в различных измерениях. При этом одни державы могут быть "полюсами" в военном отношении, другие — в экономическом и т.д. Нынешняя мировая система очень изменчива, неустойчива. Контроль над такой системой, несмотря на все разговоры о грядущей однополярности и гегемонии США, весьма затруднен, поскольку велика вероятность случайных незапланированных событий.

Подобный переходный период от одного типа мировой системы к другому таит в себе как угрозы, так и новые возможности. Угрозы заключаются в возобновлении старых конфликтов (например, на этнической почве) и возникновении новых. Возможности заключаются в том, что переходный период дает России редкую возможность переосмыслить свою роль в мировой системе и приобрести новых союзников для выполнения этой роли.

Второе изменение — перераспределение влияния: от западных стран в сторону бывшей "недоразвитой периферии мировой системы". По выражению Б. Бузана, "холодная война" была "финальным актом гораздо более длинной пьесы — взлета и заката Запада"². Основными характеристиками "холодной войны" были двухполярность мировой системы, идеологическое противостояние и ядерное сдерживание. По мнению Б. Бузана, Первая и Вторая мировые войны, так же как и межвоенный период, вполне могут рассматриваться как своего рода "европейская гражданская война", в которой европейские страны в последний раз пытались определить, может ли одна из них (в рассматриваемый период это была Германия) обладать имперским контролем на континенте и в колониях³.

Эра доминирования Запада подошла к концу в двадцатом столетии. Упадок Запада проходил в две стадии. Две мировые войны и межвоенный период ("европейская гражданская война" нанесли удар по военной и экономической мощи европейских держав, подорвали миф о европейском превосходстве и дали путь процессу деколонизации. Процесс деколонизации продолжился во время "холодной войны". Выборы 1994 года в ЮАР могут рассматриваться как последняя стадия процесса деколонизации. "Холодная война" также подорвала жизнеспособность всех ведущих западных идеологий. Хотя и сохраняя некоторую теоретическую привлекательность, марксизм как "руководство к действию" если не исчерпал себя окончательно, то вошел в глубокий кризис. Капитализм считается наиболее эффективным способом организации массового производства. Однако сдвиг к постматериалистическим ценностям подчеркнул отрицательные стороны либерализма как идеологии, организующей общество. Кроме того, и это может являться наиболее важным фактором, во время "холодной войны" произошло распространение идеи государственности, индустриализации и как следствие современных вооружений в незападные части мировой системы. Это лишило Запад тех преимуществ, которые и сделали возможным его стремительный взлет в течение последних 400 лет⁴.

После окончания "холодной войны" стратегическая обстановка в корне изменилась. Западные страны уже не находятся под угрозой "войн по необходимости", то есть войн, вызванных прямыми угрозами существованию государств⁵. Вместо этого они вынуждены вести "войны по выбору", то есть войны, где не существует действительной угрозы жизненным интересам, некоторые неосновные интересы могут быть под угрозой, и "жизнь может стать более трудной, если они не будут защищены", однако даже в этом случае государство продолжит свое существование⁶.

Третья тенденция, которая будет уже в ближайшем будущем накладывать отпечаток как на военное планирование, так и на внешнюю политику — растущая степень урбанизации современного мира. Если в 1960-е годы была популярна концепция глобальной деревни, то сейчас эта концепция заменяется концепцией глобального города. За последние 50 лет под влиянием многих факторов миллионы людей переселились в городские центры. Согласно подсчетам ООН, городское население в развивающихся странах по всему миру возрастает на 150 тысяч человек каждый день. При этом наибольший рост заметен в странах Африки и Азии. К 2025 году, по крайней мере, 60 процентов населения Земли будет проживать в городских районах.

Это ведет к необходимости новой тактики, специально предназначенной для ведения боевых действий в городских районах. Война в Заливе 1990-1991 годов продемонстрировала эффективность бронетанковых соединений на открытой местности. В то же время более типичными для современного мира являются операции в Сомали и в Боснии. Неподготовленность к ведению боевых действий была во многом источником проблем, например, израильтян во время вторжения в Ливан в 1982 году или российской армии во время боев в Грозном.

2.2. Информационная революция

Одним из внешних факторов, который влияет на то, какое место Россия займет в мировой системе в новом тысячелетии, является информационная революция. Все шире применяющиеся информационные технологии кардинальным образом меняют повседневную жизнь миллионов людей. Они приносят изменения не только во внутреннюю политику самых разных по уровню развития стран мира, но и в отношения между этими странами, в роль, которую играют в мировой системе международные организации, общественные движения, финансовые груп-

пы, преступные организации и отдельные лица. Теоретическое осмысление современных международных отношений, эффективная выработка и проведение внешней политики без учета роли новых информационных технологий становятся просто невозможными.

В наше время информация в основной своей массе является продуктом данных, собранных электронными сенсорами. Электронные средства связи расширили зону, в которой можно своевременно обмениваться информацией. Программное обеспечение для обработки данных и аппаратная часть также развивались быстрыми темпами. Интернет создал беспрецедентную потребность в постоянном и быстром обмене информацией в военном, правительственном и частном секторах. Информационные сети, соединенные в Интернет, постоянно обрабатывают частную, деловую и военную информацию. Подобные качественные изменения в процессах сбора данных, их переработки в информацию и распространении этой информации и составляют основу так называемой информационной революции.

Информация сейчас является стратегическим ресурсом, который должен управляться эффективно для того, чтобы достичь превосходства. В силу того что информация играет такую ключевую роль, любое действие, предпринятое в информационной сфере, может иметь последствия для физической области (материалы, персонал, финансы) и области абстракций (система убеждений).

Технологии информационной эпохи делают внешнее окружение более динамичным и непредсказуемым. Это делает национальные экономики более чувствительными к глобальному развитию, повышает культурное и политическое сознание части мирового населения и подпитывает радикальные движения, которые подталкивают мировую фрагментацию и дестабилизацию. Технологии информационной эры могут представить результаты военных действий или внешнеполитических акций глобальной аудитории почти немедленно. Образы войны и мира — реальные или созданные — могут влиять на национальную волю и общественное мнение еще до того как аудитория проверит их аутентичность.

Мы находимся в разгаре экономической трансформации, равной по значению промышленной революции прошлого века. Подобно промышленной революции, нынешние метаморфозы будут иметь приложения в политике в своей способности изменить нашу жизнь. Скоро возникнет новая экономика, основывающаяся на информационных службах. Эта новая экономика разрушает иерархию промышленного мира?

Крупные корпорации — как частные, так и государственные, — которые и составляют правящую сеть нашего времени, должны контролировать информацию, чтобы держать систему в стабильности. Как уже говорилось, основные «столпы» нынешней демократии — ограничение общественного участия в политической жизни, контроль элит за исходом выборов и контроль над информацией, доступной широким массам избирателей. Нынешние российские ФПГ идеально работают в этой среде. Однако с децентрализацией информационных потоков, на сцену могут выйти новые виды корпораций, способных определять политическую жизнь страны. Думается, что осознание этого уже зарождается в недрах деловой элиты. На смену признания всевластия ФПГ приходит осознание растущего влияния так называемых финансово-информационных групп. Ведущие ФПГ путем покупки средств массовой информации пытаются адаптироваться к новым условиям⁸. Вероятно, что и баталии вокруг телекоммуникационных компаний являются отражением не только чисто коммерческого, но и потенциального политического интереса.

Информационная революция существенно снизила, если не полностью устранила способность правительств контролировать информацию, получаемую населением. Наличие информационной технологии является столь важным фактором, что тот, кто использует эту технологию, должен также смириться с огромными социальными изменениями. Тот же, кто отвергает эту технологию, сталкивается с риском физического уничтожения. Это относится и к государствам, и к различным финансово-промышленным группам, и к политическим партиям, и к общественным движениям.

Интернет стал очень популярным источником информации и каналом связи. Он показал, как трудно осуществлять контроль над информацией. Содержание печатных средств СМИ и телевидения гораздо легче контролировать — количество продуктов ограничено, а аудитория пассивна, — в Интернете же каждый является и потребителем, и производителем.

Информационная революция меняет облик институтов. Она устраняет иерархии, расплывает и перераспределяет власть (часто в сторону меньших элементов), пересекает и перекраивает границы, расширяет горизонты времени и пространства. Информационная революция усиливает важность сетей (например, социальной или коммуникационной). Она дает возможность различным и удаленным действующим лицам связываться, консультироваться, координировать друг с другом дей-

ствия на больших расстояниях и с лучшей информацией, чем до того. Информационная революция будет являться причиной изменений в путях конфликта между обществами и методах военных действий.

Информационные технологии являются «великим уравнивателем» для государств, как в мирное время, так и во время войны. Эти технологии не знают государственных границ и распространяются по всему миру. Многие компоненты и системы доступны на международном рынке. Информационная революция создала окружение, в котором государственный суверенитет подвергается пересмотру. Поэтому конфликт между государствами и негосударственными объединениями столь же вероятен, как и конфликт между двумя государствами.

При рассмотрении возможных форм конфликтов следует помнить, что военная мысль состоит из совокупности теорий, подходов, взглядов и парадигм, которые принадлежат к конкретной эпохе, обществу или лицу. Военная теория связана с историческим наблюдением и систематическим изучением организации, стратегий, тактик, техник и процедур от античности до наших дней. Она является средством образования как для военных, так и для политиков. Она также дает основу для выработки доктрины, которая в свою очередь создает общую философию и практику для разрешения проблем в реальном мире (либо посредством боевых действий, либо другими способами). Короче говоря, доктрина — общепринятый канон⁹.

Как писали в своей нашумевшей работе «Война и антивоина» Алвин и Хейди Тофлеры, «путь ведения войны отражает методы укрепления благосостояния»¹⁰. Соответственно история войн может быть разделена на три больших периода (или, по терминологии авторов, волны), соответствующих истории развития человеческих цивилизаций: аграрный, промышленный и информационный. В соответствии с моделью Тофлеров, будущие войны для цивилизаций третьей волны должны принимать форму информационных войн. Часто думают, что информационная война — это война, основывающаяся на совершенных системах связи, доступу к космосу, и процессу принятия решений в реальном времени¹¹. На самом деле, простое применение подобных технологических новшеств — это новый путь ведения старых боевых действий. Это война информационной эпохи, а не информационная война. Борьба за информацию отличается от борьбы за территорию или природные ресурсы. Финансово-промышленные группы и даже государства, которые борются за информацию, будут значительно отличаться от тех, которые воевали за материальные ресурсы. Сама природа информации должна вли-

ять на политику правительства, устанавливать ограничения на государственный суверенитет¹². Постоянное совершенствование и защита информационных средств являются предпосылкой для выживания обществ «третьей волны».

С древнейших времен враги вели войны в пяти измерениях - политическом, социальном, технологическом, операционном и в области снабжения, — которые связаны с четырьмя элементами национальной мощи — политическим, социально-психологическим, военным и экономическим. Игнорирование даже одного из них может привести к катастрофическому поражению. Политическое измерение состоит из политических целей и политики как процесса. Политические цели всегда направляли войны, хотя и не всегда до конца последовательно. Социальное измерение — воззрения и обязательства людей — также остается важным. Технология воздействует на каждое измерение и на все уровни войны. Она взаимодействует с культурой и событиями во времени и пространстве и оказывает воздействие на продолжительность, природу и результаты конфликта¹³. Операционное измерение связано с ведением войны. Оно состоит в основном из попыток победить на поле боя и разрушить вражескую волю сражаться. Последней доминирующей операционной концепцией преинформационной эпохи была концепция *последовательных* операций, когда в бой постепенно (эшелонами) вводились все новые и новые резервы, и победа зависела от наличия этих резервов и правильного выбора момента для их использования. Однако уже к середине 1980-х годов способность наносить удары одновременно на всем протяжении поля боя сделала последовательные операции устаревшими. Боевые действия в будущем включают в себя множество задач и множество *одновременных* действий, проводимых на огромных территориях. Появляющиеся информационные технологии предлагают мощные возможности для помощи лицу, принимающему решения, но они же имеют множество ограничений и уязвимы. С точки зрения инженерии каждое новое поколение систем для управления и контроля более сложно, чем предшествующее. Хотя пользователи и признают, и принимают эту сложность, они требуют устройств, которыми просто пользоваться.

Мы видим, что революция в военном деле сделала необходимым рассматривать еще и информационное измерение. Однако мы не должны рассматривать информацию как физическое измерение (как территорию, воздух или море). Информационное превосходство не работает так же, как превосходство в воздухе¹⁴. Ведение боевых действий в новых

условиях требует и совершенной новой парадигмы. Ее основные положения могут быть сведены к следующему:

- ♦ каждый компонент системы играет роль в определении результата;
- ♦ предсказуемые и непредсказуемые явления сосуществуют и взаимодействуют, приводя к созданию комплексных сетей с огромным количеством переменных величин, делающим невозможным предсказание результата;
- ♦ маленькое изменение в системе входа может привести к непропорционально большим изменениям в результатах;
- ♦ системы — отдельные лица, армии, бюрократия — имеют тенденцию эволюционировать в сторону своего усложнения;
- ♦ комплексные системы в случае встречи с вызовами могут реорганизовывать себя¹⁵.

Международный конфликт в рамках подобной парадигмы, вероятнее всего, способен принять форму информационной войны, которая означает конфликт, связанный с информацией на стратегическом уровне между государствами или обществами. Она может быть направлена на общественное или элитное внимание. Она может включать дипломатию, пропаганду и психологические кампании, политическую и культурную подрывную работу, введение ложных данных в местные СМИ, проникновение в информационные сети и базы данных, продвижение оппозиционных или диссидентских движений посредством компьютерных сетей. Главными целями являются те общественные и экономические области, доступ к которым достаточно легок. Информационная война может вестись правительством против незаконных групп или организаций, вовлеченных в терроризм, распространение оружия массового поражения или транспортировку наркотиков. Или наоборот, она может вестись против политики конкретного правительства приверженцами групп и движений, связанных, например, с вопросами охраны окружающей среды, гражданских прав или религиозными вопросами. Некоторые движения все в большей степени используют организацию трансграничных сетей и коалиций и используют современные технологии информации и связи для укрепления своих позиций. Это вполне может оказаться сценой нового идеологического конфликта, где информационная война будет его главной характеристикой.

Российские авторы пользуются более широким понятием информационной войны, чем американцы. Они относят к информационной войне действия, нацеленные на умы и психику личного состава противника и даже на все его общество. Россия уже проиграла информационную

войну с Западом. Свидетельством этому может быть аномия и утрата общественных ценностей. Российская пресса является наиболее наглядным примером этого. Думается, что такое широкое толкование информационной войны не совсем оправдано (подробнее о причинах этого будет сказано при рассмотрении информационной безопасности). Необходимо выработать ряд *однозначных и формализуемых* критериев "информационной агрессии", которые должны обеспечивать своевременное распознавание действий, ведущих, в соответствии с военной доктриной возможных противников, к "обеспечению информационного господства" и являющихся, таким образом, прологом к переводу агрессии в форму прямого военного нападения. Эти критерии должны надежно отличать обычные пропагандистские кампании в СМИ от информационного этапа военного нападения¹⁶.

Один из факторов информационной войны — необходимость знать архитектуру и параметры вражеской системы. Сторона, которая лучше понимает мотивацию, структуру и цели врага, лучше подготовлена к конфликту. Понимание вражеской культуры и использования информационных систем в его обществе остается важным.

Глобальная информационная война отличается от компьютерных преступлений тем, что она предполагает враждебные действия со стороны противника — будь то частное лицо, конкурирующая организация или враждебное государство — в борьбе за гегемонию на рынке или политической арене¹⁷. У. Швартау, автор книги «Информационная война: Хаос на электронном суперхайвэе», определил информационную войну как «электронный конфликт, в котором информация является стратегическим активом, достойным завоевания или уничтожения»¹⁸.

Пожалуй, ближе всего к информационным войнам подошла война в Заливе. Однако, несмотря на достаточно широкое использование микропроцессорной техники, эта война все же еще не являлась полностью информационной. Информационные технологии использовались лишь как «умножители силы» обычных вооружений.

Информационная война гораздо шире, чем просто военное измерение. Она гораздо шире, чем боевые действия в области управления и контроля. В основном набор целей для информационной войны не будет набором военных целей. «Информационная война — электронный конфликт, в котором информация является стратегическим активом, достойным завоевания или уничтожения. Компьютеры и другие коммуникационные и информационные системы будут являться целями для первого удара и одновременно оружием в новой войне»¹⁹.

В широкой перспективе информационная война ведется во многих измерениях. Она является государственной стратегией, которая задействует все рычаги национальной мощи для создания преимуществ на стратегическом уровне. Она является больше, чем просто применением информационных технологий для увеличения эффективности современных инструментов войны. Она представляет собой действия, необходимые для того, чтобы парализовать не только системы военного управления и контроля противника, но и его политическую и финансовую системы. Можно выделить следующие характерные черты такого типа конфликта.

Во-первых, ведение информационной войны достаточно дешево. В отличие от традиционных военных технологий, технологии информационные не требуют столь уж больших капиталовложений и обязательной государственной поддержки. Наличие компьютерных экспертов и доступ к сетям могут быть единственными предпосылками для создания и использования "информационного оружия". В прошлом для ведения войны требовались все ресурсы государства. Сегодня каждый со сравнительно недорогим оборудованием и небольшим количеством технического понимания может причинить значительные и дорогостоящие разрушения. Технические возможности, требуемые для информационной атаки настолько незначительны по сравнению с ценностью самой информации, являющейся объектом атаки, что угроза является достаточно реальной. Например, в начале 1994 года 16-летний британский хакер и другой злоумышленник, чья национальность не была установлена, проникли в информационную систему военной лаборатории ВВС США в Риме, Нью-Джерси. По сообщению Генерального счетного управления, злоумышленники после своего проникновения, были способны копировать критическую информацию и получили возможность атаковать системы других правительственных агентств, включая Центр НАСА в Годаре, базу ВВС Райт-Патерсон, некоторых оборонных подрядчиков и организации частного сектора²⁰. Объединенная комиссия по безопасности характеризовала американскую уязвимость перед лицом информационной войны как «главный вызов в области безопасности этого десятилетия и, возможно, следующего века»²¹. Некоторые говорят о том, что информационная война уже идет.

Во-вторых, стираются традиционные различия между общественными и частными интересами, между военными действиями и преступным поведением. Стираются признанные межгосударственные границы.

В-третьих, индустриально развитые государства являются наиболее уязвимыми перед лицом информационных атак. Например, Соединенные Штаты являются наиболее развитой, но и одновременно наиболее

Американские военные во все большей степени зависят от компьютеров и сетей. Это создаст новые источники уязвимости до тех пор, пока не будет обращено большее внимание на защиту. Компьютерные сети могут позволить врагам, используя хакеров, атаковать информационную инфраструктуру Соединенных Штатов, а не их вооруженные силы. Роберт Айерс из Агентства по оборонным информационным системам США заявил, что компьютерные системы МО были только в 1994 году взломаны неизвестными лицами более 300000 раз. Само агентство проводило проверку безопасности путем попытки проникнуть в 8932 военных компьютера. В 88 процентах случаев атака увенчалась успехом. При этом только в 4 процентах случаев жертвы этой атаки заметили, что они были ее объектом и лишь 0,2 процента заявили об этом (См.: «The Pentagon's New Nightmare: An Electronic Pearl Harbor», *Washington Post*, 16 July 1996.). Около 95 процентов военных сообщений идет по обычным телефонным каналам. Американские военные базы подключены к единой энергосистеме страны. Зарплаты выплачиваются военным через федеральную банковскую систему. Перевозки военного персонала осуществляются под руководством гражданских воздушных и железнодорожных систем контроля. Все это во время кризиса может быть фактором риска для эффективного функционирования армии.

Признавая возможность стратегической информационной войны, еще в 1995 году министр обороны США основал Исполнительный совет по информационной войне. Его целями было содействовать "развитию и достижению целей национальной информационной войны" (См.: *RAND Research Brief*, RB-7106).

компьютерной безопасности полагают, что каждый год в Европе и Соединенных Штатах имеет место около 36 случаев проникновения в банковские компьютеры с кражей более чем 1 млн.долл. в каждом случае²². Реально же оценить схожие показатели для России вообще не представляется возможным.

Атаки могут происходить на физическом, логическом и семантическом уровнях. На физическом уровне происходит физическое разрушение аппаратных средств. На логическом уровне объект атаки — программные продукты. Цель атаки на семантическом уровне — влияние

уязвимой в информационной области страны. В России проблемы информационной уязвимости возникли сравнительно недавно. Результатом этого является отсутствие опыта их разрешения.

Немаловажно и то, что "боевые действия" в информационной области могут иметь много фронтов. Понятие информационной войны уже не ограничивается чисто военной сферой. Информационная война может угрожать, например, экономике страны. Хотя банки и стараются держать факты несанкционированного проникновения в свои информационные системы в секрете, эксперты по

на доверие, которое пользователи оказывают информационным системам и сетям, чтобы повлиять на их оценку информации, содержащуюся там. Этот тип является еще одной разновидностью того, что называется психологическими операциями.

Важно также помнить, что революционность войны (в том числе — и войны информационной) определяется не революционным вооружением, так же как война за статус-кво не определяется старым оружием. Войну изменило вовсе не появление нового оружия, а "Великие изменения" в повседневной жизни — жизни людей в обществе. Новые предметы обыденной жизни — это то, что

привнесло революцию в военное дело. Революционная война — осознание идентичности. Поэтому следующий противник — не большая страна типа Китая и не маленькая, динамично развивающаяся типа Сингапура. Следующий противник как место на карте еще не существует. Он сначала должен быть создан. И вместе с ним возникнет его самосознание. Голландия стала угрозой Испании Габсбургов только тогда, когда она стала Голландией. Превосходящие вооружения — не угроза, они

Источники угроз в информационной сфере:

- 1) Неуполномоченные пользователи, такие как хакеры, проводят большинство атак на информационные системы в мирное время.
- 2) Члены организаций, уполномоченные на доступ к системам, являются наиболее трудной для борьбы угрозой. Они имеют доступ к системе, защищенной от атаки извне. Они могут атаковать систему почти в любое время ее существования. Время наибольшей уязвимости системы: проектирование, производство, транспортировка и техническое обслуживание.
- 3) Террористы все больше используют коммерческие информационные системы. Их действия варьируются от действий, схожих с действиями хакеров, до воздействия на инфраструктуру путем организации взрывов. Они также используют компьютерные доски объявлений для передачи разведывательной и технической информации через границы.
- 4) Негосударственные группы также используют возможности, предоставляемые информационной эпохой. Они могут за небольшую цену наносить удары по вражеским коммерческим инфраструктурам, системам безопасности и связи. К тому же это делается с безопасного расстояния. Кроме атак оппонентов, эти группы используют СМИ для привлечения внимания широкой аудитории, формирования общественных взглядов на существующий конфликт или создания конфликтов там, где они до того не существовали.
- 5) Иностраные разведывательные службы являются активными участниками информационных операций в мирное время. Используя возможность анонимности, предоставляемую компьютерными досками объявлений, они часто скрывают свою деятельность по сбору информации под прикрытием неорганизованных хакеров. Большинство их усилий сосредоточено не на чисто военных целях, а на коммерческих и научных сетях.
- 6) Хотя вражеская деятельность обычно ассоциируется с открытыми боевыми действиями, манипуляции СМИ в мирное время могут сформировать ситуацию для начала этих боевых действий.

просто способ выиграть. Поэтому всякая гегемоническая держава статус-кво, стремящаяся к стабильности, должна искать следующего противника в тех сообществах, которые борются за политическую свободу, или в тех движениях, которые отвергают легитимность существующей мировой системы.

Мы видим, что информационная война — многоплановое и сложное явление. Она может вестись не только в чисто военной сфере, но и затрагивать гражданские отрасли. Естественно, изменение характера угроз, вызванное возможностью ведения информационных войн, не может не влиять и на политику в области национальной безопасности России. В силу же того, что информационные атаки могут проводиться одновременно с использованием вооруженных сил, контролируемых извне миграционных потоков, дипломатическим давлением и другими мерами, информационная безопасность должна стать интегральной частью безопасности национальной.

К сожалению, в России, где, как и во всем мире, много говорится об информационной революции, еще не сформировалось достаточно сбалансированного и целостного взгляда на нее. Отсюда вытекает и отсутствие достаточно адекватной концепции информационной безопасности. Спектр угроз национальной безопасности в информационной сфере пока еще не определен достаточно четко. В частности, в послании по национальной безопасности Президента РФ одной из трех таких угроз называется «стремление сократить использование русского языка как средства общения и таким образом постепенно сузить российское информационное поле»²³. При всей серьезности данной проблемы, она относится, скорее, к политике в области культуры, а не к информационной безопасности. О других же достаточно значительных угрозах в области информационной безопасности вообще не упоминается.

Концепция национальной безопасности 1997 года обращает особое внимание на внутренние угрозы, такие как угрозы духовности, морали и т. д. Другие официальные лица упоминают об угрозах российскому интеллектуальному, коммуникационному или информационному пространству. В конце 1997 года даже борьба между группировкой Березовского и группировкой Чубайса—Немцова называлась в России проявлением информационной войны. Кроме того, многие группировки внутри России используют СМИ и другие каналы для эксплуатации темы внешней угрозы в собственных узких внутривнутриполитических целях. Информационные технологии могут расширить спектр конфликта до пределов, которые трудно представить, однако конфликт в силу одного

этого не становится информационной войной. Не всегда он будет являться предметом регулирования политики в области информационной безопасности.

Любая целостная концепция информационной безопасности должна основываться на ясном и четком определении самого термина «информационная безопасность». При этом, на наш взгляд, является неуместным как технократическое сведение информационной безопасности к безопасности компьютерных сетей, так и неоправданно широкая трактовка, включающая защиту культурных норм и устоявшихся поведенческих стереотипов или борьбу за чистоту языка. Представляется возможным выделение пяти составных частей информационной безопасности.

Первой является *защита собственных информационных систем от несанкционированного доступа*. Несмотря на попытки законодательно обеспечить подобную защиту в России, комплекс существующих законов, нацеленных на это, в перспективе может привести к крайней уязвимости российских информационных систем.

В частности, Постановление правительства РФ от 26 июня 1995 года «О сертификации средств защиты информации» и Указ Президента РФ от 3 апреля 1995 года «О мерах по соблюдению законности в области разработки, производства, реализации и эксплуатации шифровальных средств, а также предоставления услуг в области шифрования информации» обязывают авторов шифровальных программ (в том числе и для внутреннего пользования) поставлять копии «ключей» в Федеральное агентство правительственной связи и информации. В результате уже сейчас российские компании, предоставляющие доступ к Интернету, не могут обеспечить реальную защиту информации, а российские пользователи оказались отрезанными от мирового информационного рынка и от любого рода платных услуг. В перспективе же сосредоточение доступа к любым информационным системам, существующим в стране, в одном месте делает всю информационную структуру России крайне уязвимой. Под предлогом защиты информации практически создается «звено», проникнув в которое потенциальные противники получают доступ к любым информационным ресурсам страны.

Второй и не менее важной составной частью информационной безопасности, о которой в последнее время нередко забывают, является *обеспечение поступления информации*. При этом речь идет об информации, собираемой и обрабатываемой как разведывательными службами, так и частными организациями.

К счастью, о *разведывательной информации* в последнее время все больше вспоминают, свидетельством чему может быть, например, недавнее принятие Федерального закона о внешней разведке. Однако многое еще предстоит сделать. В частности, пока еще не пришло осознание того, что в России, как и во всем мире, частный сектор справляется со сбором и анализом некоторых видов информации лучше, чем разведывательные службы. Например, в связи с изменением в характере угроз безопасности страны, разведывательным службам предлагается сосредоточиться на сборе и анализе экономической информации. При этом, однако, следует учитывать, что именно в данной области неправительственный частный сектор обладает преимуществом, не считаться с которым было бы ошибкой. Сбор и обработка подобной информации с использованием компьютерных технологий может достаточно эффективно осуществляться не только Федеральным агентством правительственной связи и информации при президенте РФ и другими правительственными агентствами, но и частными предприятиями. И это лишь один из примеров. В этой связи чрезвычайно важно определить (в том числе и законодательно) те области, где разведывательные службы обладают преимуществом перед другими организациями, собирающими и обрабатывающими информацию. Первой такой областью может быть работа с информацией, опытом сбора и анализа которой частный сектор не обладает и не стремится овладеть, поскольку это не является прибыльным или противоречит существующему законодательству. Другая область — подтверждение (или опровержение) информации, поступившей из других источников, используя специфические источники и методы, которыми обладают только разведывательные службы. Думается также, что необходимо гораздо большее внимание к тем изменениям, которые информационная революция может принести не только в процесс сбора информации, но и в ее анализ, контрразведывательную деятельность и даже в проведение специальных операций.

Говоря же об *информации, собираемой и обрабатываемой частными организациями*, следует отметить, что с ее сбором в последнее время возникают значительные проблемы. Достаточно беспокоящей выглядит тенденция к сокращению присутствия российской прессы за рубежом и к все большей зависимости российских средств массовой информации от первичной информации, предоставляемой ведущими западными агентствами. Более того, многие «российские» информационные агентства постепенно попадают под контроль иностранных граждан. Учитывая десятилетиями выработавшуюся у населения веру к сообщениям

отечественных средств массовой информации, в этом видится, помимо всех, имеющихся в каждом конкретном случае, положительных моментов, создание канала прямого и достаточно эффективного информационного проникновения извне.

Это происходит на фоне растущего значения средств массовой информации (особенно электронных). Границы стран становятся «прозрачными» для информации извне. «Фактор CNN» уже трудно не учитывать при вовлечении в какие-либо конфликты. Сейчас даже говорится о «войнах CNN», в которых «жертве агрессии» (или стороне конфликта, которая сможет представить себя в роли такой жертвы) достаточно обеспечить сопротивление до прибытия группы журналистов одного из ведущих информационных агентств, чтобы создать другой конфликтующей стороне значительные трудности в проведении внешней политики. Россия уже имела возможность испытать на себе воздействие средств массовой информации. Последний пример — конфликт в Чечне и его освещение. Характерно и то, что наибольший вклад в ухудшение внешнеполитического положения России внесли не непосредственно западные информационные агентства, а именно представители «независимой российской прессы».

Следующей составной частью информационной безопасности вполне может являться *обеспечение независимого и эффективного анализа поступающей информации*. К сожалению, в настоящее время не только в России, но и во всем мире требования эффективности и независимости зачастую вступают в противоречие друг с другом. В частности, в финансовой сфере существует целый ряд достаточно эффективных экспертных систем, поступающих на рынок и используемых большинством кредитно-финансовых учреждений всего мира. Однако за эффективность, даваемую массово производимыми системами, неизбежно приходится расплачиваться потерей независимости анализа. Поскольку все эти системы работают по схожим принципам, они более или менее одинаково реагируют на схожую информацию. Поэтому появляется возможность манипулировать со стороны самим процессом анализа информации и принятия решений. Кроме того, процесс реагирования пользователей подобных систем на те или иные изменения становится достаточно предсказуемым.

Думается, что в информационной безопасности вполне правомерным будет применение испытанной концепции сдерживания. При этом сдерживание будет означать, с одной стороны, максимальную защиту собственных информационных систем, а с другой — *возможность в*

случае информационной атаки обнаружить "противника" и нанести сокрушающий удар по его информационным системам. Причем этот удар может наноситься не только посредством информационных технологий, но и, например, используя активные мероприятия,

Преимущества подобного подхода заключались бы в том, что:

1) симметричный ответ делает ясным, на что собственно отвечают,

2) это не ставит морально-этические дилеммы (типа, сколько человеческих жизней равны разрушению системы приема кредитных карт);

3) ограничение ответа тем же каналом ограничивает цикл действия-противодействия (то есть риск эскалации информационной войны в обычную и тем более ядерную — минимален). Если существует специальное агентство по проведению информационной войны, другие более опасные организации держаться за пределами игры.

отечественный опыт проведения которых достаточно богат, чтобы обеспечить их высокую эффективность. Подобная возможность также должна являться составной частью информационной безопасности. Основная проблема при этом — определение того, с какого уровня причиненного ущерба будет наноситься ответный удар.

Определение инцидентов, заслуживающих реакции, значит определение того, какой уровень ущерба является неприемлемым. Один из порогов — человеческие

жертвы. Атака на диспетчерскую систему железной дороги, приведшая к жертвам, — наиболее наглядный пример. Но должны ли, например, экономические потери, превышающие какой-либо порог, повлечь возмездие?

Если точно установлено, что инцидент является результатом информационной атаки, нападающий пойман, и цепь доказательств приводит к правительству иностранного государства, должно осуществляться возмездие. Однако все это достаточно проблематично.

Кроме того, многие правительства тесно связаны с транснациональными преступными организациями. С одной стороны, это отражает коррумпированность самих правительств, с другой — правительства могут использовать преступные организации вместо официальных органов (например, попытки ЦРУ использовать мафию для убийства Кастро). Если правительство может выбирать между проведением атаки собственными органами и контрактом на нее с посторонней организацией, вторая возможность рассматривается достаточно серьезно²⁴.

Если порог будет слишком низким, а доказательства, что какое-либо государство поддерживает терроризм недостаточно убедительными, ответный удар создаст впечатление, что страна, отвечающая на нападение, сама является агрессором. Если порог слишком высок и стандарты

доказательности слишком жестки, политика ответного удара может показаться пустой угрозой.

Наконец, последняя составная часть информационной безопасности — сведение причиненного в результате информационного нападения ущерба к минимуму. Так, в США в 1996 году была создана Президентская комиссия по защите критической информационной инфраструктуры. Эта инфраструктура включает систему транспорта, телефонные линии, финансовые сети и другие общественные службы. В теории, с установлением minimum essential information infrastructure США будут всегда способны проводить военные операции, даже после массированных информационных атак.

Таким образом, мы можем остановиться на следующем рабочем определении информационной безопасности. *Информационная безопасность* — защита собственных информационных систем от несанкционированного доступа при одновременном обеспечении поступления, а также независимого и эффективного анализа информации с возможностью в случае действий извне, направленных на достижение информационного превосходства, обнаружить "противника" и нанести сокрушающий удар по его информационным системам. Представляется, что подобное определение, несмотря на его кажущуюся громоздкость и описательный характер, вполне может использоваться для выработки стратегии информационной безопасности.

Очевидно, что для защиты информационной безопасности страны, кроме стратегии, необходимо наличие определенной материальной базы. Можно отметить, что, несмотря на ряд очень серьезных проблем с материальной базой информационной безопасности России, страна пока еще обладает рядом ресурсов, которые при продуманной государственной политике могут обеспечить возрождение (а вернее — создание) этой базы. При отсутствии же этой политики существующая информационная база может стать не базой для информационной безопасности, а базой для информационной уязвимости.

Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что Россия находится в особо уязвимой позиции перед лицом разворачивающейся информационной революции. С одной стороны, Россия в ближайшем будущем, возможно, будет вынуждена противостоять угрозам с юга и востока со стороны государств, самопровозглашенных квазигосударственных образований и негосударственных объединений, многие из которых сами не могут быть целями для информационных атак. С другой стороны, они вполне могут использовать информационные технологии для

нанесения достаточно ощутимого урона России, информационная система которой, хотя и не является достаточно развитой для противостояния передовым государствам, жизненно необходима для функционирования экономики страны и для успешного ведения боевых действий.

Однако перед некоторыми из ее потенциальных противников Россия все еще обладает преимуществом в информационной сфере. *Использование этого преимущества вполне может сбалансировать относительную слабость в других сферах* и служить важным дополнением к давлению по дипломатическим каналам.

2.3. Международные институты

Практически с начала 1990-х годов ведутся споры относительно того, какая парадигма должна быть доминирующей в процессе выработки и проведения внешней политики России. Традиционно считается, что до 1993 года во внешнеполитическом планировании России преобладали либеральные взгляды. После же 1993 года возобладал реализм. Выше мы уже показывали, что такая схема является во многом упрощенной. Нынешний этап российской внешней политики далеко не всегда попадает под определение реализма. Однако сам предмет спора о доминантной парадигме является важным.

При этом важно помнить, что и реализм и либеральные модели (например, комплексная взаимозависимость) являются идеальными типами. Реальный мир находится где-то между ними. Пожалуй, справедливо не пытаться доказать абсолютный приоритет какой-либо из этих моделей, а поставить вопрос несколько иначе. К какому концу спектра ближе внешняя политика какой-либо конкретной страны? Ближний Восток, например, будет ближе к реализму, а взаимоотношения США и Канады или Франции и Германии пока еще гораздо ближе к взаимозависимости²⁵. Несомненно, существует множество областей, где нынешняя Россия, борющаяся за свое место в системе международных отношений, а может быть — и за свое выживание, должна определять свою внешнюю политику в рамках реалистической модели. Предпосылками к этому являются и неблагоприятное внешнее окружение, и вооруженные конфликты внутри страны, и экономические трудности, и то, что в экономическом плане, к сожалению, нынешние отношения России с внешним миром могут быть охарактеризованы если не как односторонняя зависимость, то, по крайней мере, как очень асимметричная взаимозависи-

мость. С другой стороны, справедливо и то, что как классический реализм, так и неореализм не отражают в полной мере все многообразие взаимоотношений между государствами и негосударственными субъектами международных отношений в современном мире. Определение национальных интересов в рамках классического принципа максимизации мощи государств предполагает, что цели всех государств существенно противоречат друг другу. Но если взять, например, отношения России и Белоруссии, то легко обнаружить, что Россия объективно заинтересована в увеличении силы и укреплении экономики Белоруссии, а не в конкуренции с ней. Кроме того, следует учитывать, что государства имеют не только относительные, но и абсолютные ориентиры своего развития. Справедливо это и для России, несмотря на ее критическое положение (а может быть во многом и благодаря ему).

Почти в любом случае решения более или менее масштабной международной проблемы одна из стран действует как лидер. Эта страна должна добиться поддержки других возможных участников действий, которые зачастую пытаются, не участвуя в них и не разделяя их стоимости, воспользоваться их результатами. Для преодоления подобной проблемы используются давление на другие страны (при наличии явного гегемона), или "увязка" различных вопросов.

В условиях отсутствия явного гегемона международные институты посредством функций, которые они выполняют, могут являться эффективным механизмом для поддержания сотрудничества. Как отмечала Л. Мартин, международные институты — это лишь один из механизмов, которые могут обеспечить межгосударственное сотрудничество. Однако во многих случаях (например, при экономических санкциях) они являются наиболее действенным механизмом, помогающим преодолеть проблемы коллективных действий²⁶.

При этом международные институты определяются как набор правил, которые определяют методы конкуренции и сотрудничества государств друг с другом. Правила могут поощрять государства пойти на кратковременные жертвы, необходимые для того, чтобы разрешить так называемую дилемму узников²⁷ и получить долгосрочные приобретения. Поэтому институты способны вести к сотрудничеству. При этом правила ведут к четырем основным изменениям в международном окружении. Во-первых, наличие правил способно увеличить количество транзакций между конкретными государствами за данный период времени. Во-вторых, правила способны увязывать вместе взаимодействия государств в различных областях. Такая "связка вопросов" ведет к

большей взаимозависимости и делает невыгодным нарушение правил в какой-то отдельно взятой области из-за возможности получить ответ в совершенно другой, где нарушитель правил более уязвим. В-третьих, правила могут увеличить количество информации, доступной для участников соглашений (в данном случае — соглашения о наложении экономических санкций). Наконец, правила могут уменьшить "стоимость трансакций" отдельно взятого соглашения²⁸.

Исследование роли международных институтов в международной системе является наиболее динамично развивающейся отраслью западной теории международных отношений. Оформление этой теории — так называемого либерального институционализма — следует отнести к 1980-м годам²⁹. Ее приверженцы заявляют, что реализм полон глобальных обобщений и нуждается в более точном определении условий, при которых он может применяться. Институционализм же, напротив, пытается определить условия, при которых его основные положения справедливы. Поэтому он может быть менее привлекателен для тех, кто ищет простых "истин". Однако любая "научная теория должна определять условия, при которых она обладает приоритетом"³⁰. Среди теоретиков институционализма существует несколько направлений. Согласно классификации Д. Мершеймера, они могут быть сведены к трем основным группам: либеральный институционализм, различные теории коллективной безопасности и так называемое "критическое направление"³¹. На наш взгляд, первая группа является наиболее сильной как в теоретическом, так и в практическом плане. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть либеральный институционализм более подробно.

Либеральный институционализм не отрицает общую справедливость основных положений реализма. Однако либеральные институционалисты считают, что сотрудничество гораздо более легко достижимо, чем предполагают реалисты. Одной из слабых сторон либерального институционализма является то, что он не уделяет достаточного внимания "конфликту распределения". Либеральные институционалисты считают, что государства не заботятся об относительной выгоде, а концентрируются исключительно на абсолютных приобретениях. Однако на практике существует множество областей, где основным стимулом является именно относительная выгода. Поэтому некоторые авторы приходят к выводу, что либеральный институционализм не является уместным для рассмотрения этих областей³². Двумя основными проблемами для либерального институционализма являются определение условий, при кото-

рых сравнительная выгода имеет значение, и сферы применимости теории либерального институционализма.

Нельзя забывать и о том, что сфера эффективности международных институтов ограничена. Кроме того, эффективность международных институтов меняется с течением времени. Можно отметить и то, что иногда для решения каких-либо международных проблем требуется наличие глобальных институтов. В других же случаях (как, например, в АТР) более эффективными являются региональные организации.

В любом случае можно констатировать, что роль международных институтов в международных отношениях стремительно меняется. Пока еще трудно сказать, каковы будут результаты этого изменения, какие институты покажут себя достаточно эффективными, какие прекратят свое существование, а какие будут созданы. Несомненно одно — игнорировать этот фактор международного окружения становится все труднее.

Представляется, что для нашего анализа факторов, влияющих на внешнюю политику России и ее место в мировой системе, ключевыми будут несколько международных организаций. Это СНГ, НАТО, ООН и ряд региональных организаций АТР.

Начать обзор представляется разумным с СНГ, как организации, с которой связывались наибольшие надежды. Вначале в российском внешнеполитическом истеблишменте существовала надежда заменить старую схему сотрудничества в рамках СССР новой моделью — СНГ. В январе 1992 года Россия даже заявила, что она не будет создавать свои собственные вооруженные силы, а будет полагаться в защите своей территории на силы СНГ. Украинское решение создать в январе 1992 года собственные вооруженные силы из частей, расположенных на территории Украины, было достаточно неожиданным для России и послужило началом пересмотра российских планов в отношении СНГ. В мае 1992 года Россия создала свою собственную армию, которая включала также и российские войска, базировавшиеся на территории других республик. Были отвергнуты украинские претензии на атомные боеголовки и Черноморский флот. Как отмечали американские аналитики, "односторонние украинские требования независимости в вопросах безопасности подорвали взаимопонимание". В результате украинской политики СНГ стало переходной организацией, а не формализованной долгосрочной структурой, как ожидалось в России.

1999 год можно, пожалуй, считать переломным для НАТО как международной организации. Это связано с тремя причинами. Во-первых — начавшееся расширение организации на восток. Во-вторых — крах попыток создать независимую от Соединенных Штатов систему европейской безопасности (в том числе в рамках Западноевропейского союза). В-третьих — события, связанные с Югославией.

О расширении альянса на восток к настоящему времени написано достаточно много работ (причем как в России, так и на Западе). Не останавливаясь на этой теме подробно (это будет сделано в разделе 3.1), следует лишь отметить, что, несмотря на спорность аргументов некоторых российских политиков о нарастании угрозы со стороны НАТО, расширение действительно было важнейшим шагом в изменении роли НАТО в международных отношениях и в перераспределении "важности" различных международных организаций. Именно расширение было первым этапом процесса, который привел к тому, что организация региональная — НАТО — стала, по сути, более влиятельной, чем глобальная организация — ООН.

Кроме того, именно в 1998-1999 годах НАТО стало, пожалуй, единственной всеевропейской (несмотря на присутствие неевропейских членов) организацией, обеспечивающей безопасность. Попытки создания более или менее эффективной системы безопасности, не зависимой от США, потерпели неудачу. Достаточно вспомнить тихую "смерть" Западноевропейского союза.

Главным же событием в судьбе НАТО были, несомненно, югославские события. НАТО было готово начать военные действия в Косово еще в сентябре 1998 года. Однако в то время американское правительство оказалось парализовано скандалом с президентом Клинтоном. Поэтому вместо начала боевых действий было заключено соглашение о размещении в Косово иностранных наблюдателей. Соглашение оказалось не очень успешным.

К весне 1999 года внутривосточные причины, препятствовавшие США участвовать в военных действиях, отпали. С военной точки зрения время для начала воздушной кампании было не совсем удачным. Причины:

В условиях плохой погоды НАТО потребовалось больше самолетов, чем планировалось для летней кампании 1998 года.

Внутривосточные условия в Югославии были таковы, что воздушные удары были изначально неспособны изменить политику Милошевича в отношении косовских албанцев.

С военной точки зрения весной 1999 года только наземная операция (в той или иной форме) была способна достичь целей, поставленных НАТО.

Эти аргументы были отвергнуты Соединенными Штатами. Дело об импичменте было уже закрыто, что позволяло использовать военную силу именно весной 1999 года. Для того чтобы избежать конфликта с конгрессом, президент Клинтон объявил о том, что боевые действия ограничатся военно-воздушной кампанией. К тому же сознательно не учитывались последствия гуманитарной катастрофы, к которой подобные боевые действия должны были привести.

Последствия боевых действий были легко предсказуемы. Начались массовые неконтролируемые миграции больших групп населения Югославии, нарушавшие стабильность в Европе (причем не только Центральной и Восточной). Режим Милошевича еще больше укрепил свои позиции. Сами воздушные удары на первом этапе кампании были часто неудачными из-за недостатка самолетов и плохой погоды.

Со временем ошибки стали исправляться. Более тысячи боевых самолетов были привлечены к операции, что позволило установить контроль в воздухе. Список целей был значительно расширен. Воздушная кампания уже не ограничивалась "хирургическими ударами", а превратилась в планомерное разрушение всей инфраструктуры (в том числе и гражданской) Югославии. В соседние страны прибыли значительные воинские контингенты НАТО. Наконец, в самих западных странах была проведена достаточно успешная кампания в прессе, что позволило заручиться поддержкой западного общественного мнения. Таким образом, на втором этапе воздушной кампании ошибки планирования были в большей степени устранены. Основные цели были достигнуты.

С какими итогами НАТО входит в новое тысячелетие? Во-первых, последние события продемонстрировали, что не существует реальной альтернативы альянсу. На протяжении долгих лет Германия и Франция пытались доказать, что они могут справиться с конфликтами, угрожающими безопасности Европы, без Соединенных Штатов. Последние события показали, что это не совсем так. В ближайшем будущем только НАТО (с активным участием США) будет единственной работоспособной структурой, способной обеспечить безопасность Европы.

Во-вторых, следует обратить внимание на возвращение Франции (хотя и не совсем официальное) в военные структуры альянса. Именно французские ВВС являлись крупнейшим европейским контингентом во время операций в Косово.

В-третьих, действия НАТО оказались неожиданно популярными на Западе. Поддержка общественного мнения была на уровне, который до начала воздушной кампании против Югославии никто не мог предвидеть.

Четвертое последствие изменения роли НАТО в последние годы — снижение влиятельности ООН. Как показали события в Югославии, НАТО может начать военную кампанию без одобрения СБ ООН. Хотя СБ ООН еще не парализован, как это было во времена "холодной войны", когда США и СССР отклоняли любые предложения соперника, достижение консенсуса по целому ряду вопросов вновь становится проблематичным. Благодаря позиции Франции, которая во многом поддерживает усилия России по снятию экономических санкций с Ирака, Соединенные Штаты оказались в изоляции. Великобритания, традиционный союзник США, также все реже поддерживает американские инициативы. Например, в декабре 1998 года Т. Блэйр заявил, что он выступает за новую систему инспекции для Ирака, что противоречило американской позиции возвращения к статусу-кво. Вероятно, именно в этом заключается причина того, что во время Югославского кризиса Соединенные Штаты сознательно пошли на подрыв роли ООН в его разрешении.

Согласно некоторым источникам, Израиль получил запрос на поставки вооружений от сербов. Военные связи между Израилем и Югославией начались в 1992 году, когда в Белград прибыла достаточно представительная израильская военная делегация. По некоторым сообщениям, в итоге было заключено соглашение о поставке Югославии большого количества снарядов (The Serbia-Israel Connection. In *Foreign Report*, 1 April, 1999.).

В Израиле за поддержку Югославии выступают две основные группы. Первая — Общество сербско-израильской дружбы, члены которого отмечают героическое сопротивление сербов Гитлеру во время второй мировой войны. Вторая группа — военная промышленность, которая борется за выживание в условиях сокращения оборонного рынка. Поскольку большая часть сербской армии вооружена советским оружием, с которым израильтяне достаточно хорошо знакомы, это даст хорошие возможности для сотрудничества.

В чем заключается стратегия России? Первый ее элемент — сохранение значения права вето в СБ ООН. Второй элемент — противодействие дальнейшему расширению НАТО. Кроме того, российская политика использует разногласия среди самих членов НАТО (Греция и Турция и российские комплексы ПВО). В Югославии политика заключается в сохранении статуса-кво с тем, чтобы НАТО не могло свободно действовать без одобрения России. Для этого может использоваться право вето с тем, чтобы лишить действия НАТО

официальной легитимности, даваемой решениями ООН. В отношении региона можно отметить, что Россия не вполне представляет, какие Балканы хотелось бы иметь. Однако вполне ясно, чего необходимо избежать. Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда НАТО в одностороннем порядке действует в любой части Европы, при этом не нуждаясь в одобрении России. Понятно, что если НАТО предпочтет действовать без одобрения СБ ООН, это будет окончательным концом влияния России в Европе. Поэтому приоритет ООН и его сохранение являются одной из важнейших целей российской внешней политики. Кроме того, югославский вопрос и связанные с ним изменения ролей различных международных организаций активно используется для того, чтобы добиться внутривнутриполитического консенсуса в самой России.

2.4. Распространение оружия массового поражения

Во многом именно появление ядерного оружия сделало возможным появление системы сдерживания, которая обеспечивала мир во время

"холодной войны". Борьба с распространением оружия массового поражения была, пожалуй, наиболее классическим случаем сотрудничества между СССР и США. Этот комплекс мер обеспечивал предсказуемость изменений и стабильность всей системы силового равновесия. Сейчас ситуация стремительно меняется.

Технологические достижения и появление новых противников (причем как у Запада, так и у России) с новыми целями привели к устареванию политики нераспространения оружия массового поражения, применявшейся в годы "холодной войны". Окончание

"холодной войны" уменьшило одни угрозы, но увеличило другие. Привычный баланс сил и ядерное сдерживание, которые обеспечивали мир в течение 50 лет, уступили место ситуации, когда оружие массового поражения может оказаться в руках сил, более мотивированных к их

Режим распространения ядерных технологий в настоящее время включает в себя условия, которые включаются Соединенными Штатами в соглашения о двустороннем сотрудничестве с другими странами, нормы МАГАТЭ по контролю над мирным использованием ядерной энергии, так называемый список Зангера, включающий товары, связанные с ядерной технологией, которые не экспортируются в некоторые страны, Лондонское руководство для производителей ядерных материалов, включающее ограничения на передачу потенциально опасной технологии. Режим нераспространения иногда способен существенно замедлить разработку некоторыми странами собственного ядерного оружия. В качестве примера можно привести Ливию. Однако полностью остановить распространение ядерных вооружений этот режим не в состоянии.

использованию и менее рациональных в традиционном смысле этого слова.

Сам спектр угроз значительно расширился. Сейчас к обладанию оружием массового поражения подошли не только официальные ядерные державы, страны, традиционно не объявлявшие о своем владении таким оружием, а также государства типа Ирака, Ливии, Ирана и Северной Кореи. В настоящее время потенциальные обладатели такого оружия включают в себя региональные центры силы, религиозные, этнические и националистические группы, террористов, преступные организации и другие негосударственные объединения.

Другой новой проблемой является то, что как США, так и Россия могут быть поставлены под угрозу даже не самой передовой технологией. Устаревшая технология, в некоторых случаях 40-50-летней давности, может представлять угрозу. Пример — первые поколения баллистических ракет дальнего действия. Технология их производства уже устарела и поэтому достаточно доступна. Однако они по-прежнему могут угрожать более передовым странам³³.

Распространению ракетного оружия способствует целый ряд факторов:

- 1) Технология производства баллистических ракет дальнего радиуса действия достаточно доступна.
- 2) Образование в областях, связанных со строительством баллистических ракет дальнего радиуса действия, сейчас легко получить в самых разных странах.
- 3) Компоненты и программное обеспечение для производства баллистических ракет дальнего радиуса действия доступны на мировом рынке.
- 4) Имеются в наличии и специалисты, готовые помогать развивающимся странам в производстве таких вооружений³⁴.

Команда инженеров лаборатории ВВС США "Филлипс" в ходе проверки системы безопасности успешно приобрела радарозащищающие материалы, устройства инерционного наведения, ракетные двигатели, теплоизолирующие материалы и другие компоненты для постройки баллистических ракет без какого-либо указания на свою принадлежность к правительственному учреждению. Они также сумели спроектировать и построить работоспособную крылатую ракету, используя при этом только широко доступные информацию и материалы³⁵.

Переход Пакистана и Индии в разряд официальных ядерных держав является наглядным примером того, что ядерное оружие становится доступно странам, которые не имеют долгой исторической традиции использования сдерживающей функции этого оружия. Политические системы этих стран достаточно нестабильны, а критерии рациональности при принятии внешнеполитических решений существенно отличаются от тех, которыми руководствовались пять стран, бывших до сих пор единственными официальными обладателями такого оружия. В этой связи наибольшие опасения вызывает возможность создания так называемой "исламской бомбы" и средств доставки такого оружия.

Бывший иранский посол в Саудовской Аравии в интервью 29 июля 1998 года газете "Аль Хаят" заявил, что ракетные возможности Ирана находятся в распоряжении Саудовской Аравии. Подобное предложение было призвано уменьшить опасения арабских стран, возникшие после успешного испытания иранской ракеты "Шехаб-3". Вполне возможно, что Иран может сделать подобное предложение и Пакистану. Разрядка между Ираном и Саудовской Аравией, улучшение отношений с Египтом находятся в русле иранской стратегии создания единого ирано-арабского союза по противодействию израильско-турецкому военному сотрудничеству.

Многие исламисты видят в пакистанских испытаниях ядерного оружия именно создание "исламской бомбы". Хотя нынешнее пакистанское правительство гораздо сильнее заинтересовано в снятии с Пакистана американских санкций, чем в углублении сотрудничества с исламистами, никто не может быть застрахован от прихода в Пакистане к власти более последовательных исламистов.

Принимая во внимание ядерный арсенал, унаследованный Россией от СССР, а также нынешний международный статус страны, Россия, несомненно, является одним из ключевых элементов в системе нераспространения ядерных вооружений. Нынешняя ситуация с участием России в режиме нераспространения характеризуется некоторой двойственностью. С одной стороны, приверженность режиму нераспространения декларируется в целом ряде документов внешнеполитического планирования России. С другой стороны, нынешняя экономическая ситуация в стране, сложные отношения между центральным правительством и во все большей степени приватизирующимся промышленным сектором, а также недостаточно совершенной системой контроля над экспортом приводят к заключению ряда сомнительных сделок со странами, могущими стремиться к созданию собственного ядерного оружия.

Кроме того, те же Соединенные Штаты не всегда последовательны в своей политике борьбы с распространением оружия массового поражения. Как заявил представитель Госдепартамента США: "Наше беспокойство вызывает, прежде всего, сотрудничество России с Ираном. Мы по-прежнему возражаем против российской помощи в сооружении ядерного реактора в этой стране. На самом деле мы возражаем против любого сотрудничества в этой области с Ираном"³⁶. Очевидно, что причины такой позиции кроются не только в опасении, что Иран станет обладателем ядерного оружия. Во многом эта позиция определяется давлением со стороны Израиля, которое, в свою очередь, является результатом израильской внутривластной борьбы.

Израильское руководство в последние годы демонизировало Иран. В результате он стал считаться основной угрозой безопасности Израиля, поскольку он разрабатывает оружие массового поражения и средства доставки, включая баллистические ракеты. Руководители оборонных учреждений использовали этот аргумент для увеличения финансирования соответствующих оборонных программ.

Моссад вначале указывал на возможность Ирана иметь ядерное оружие к 2000 году. Сейчас эта дата отодвинута до 2010 года. Почему же начата кампания против фирм, сотрудничающих с Ираном? Многие указывают на израильскую партию Балива, состоящую в основном из российских иммигрантов. Эта партия стремится к расширению иммиграции из России (для расширения базы своей поддержки в Израиле). Лидер партии Н. Шаранский во время своего визита в Москву предостерег российское правительство об американских санкциях в случае продолжения сотрудничества с Ираном. В случае же увеличения еврейской иммиграции из России Шаранский прекратит свою кампанию³⁷. Правда, в самих Соединенных Штатах нарастает противодействие израильской кампании. Даже А. Гор, являющийся одним из «лучших друзей Израиля» в американском правительстве, начинает сопротивляться израильскому нажиму. Он заявил Шаранскому, что американскими интересами являются поддержка президента Ельцина и использование признаков умеренности, проявляющихся в Иране. Жесткие меры против российско-иранского военного сотрудничества приведут к подрыву обоих интересов³⁸.

Израиль в знак протеста против продолжающейся передачи российскими специалистами ядерных технологий Ирану приостановил военное сотрудничество с Россией³⁹. Во время визита израильского министра обороны И. Мордехая в США, он заявил президенту Клинтону, что, со-

гласно израильским данным, российские эксперты оказывали содействие Ирану в разработке его ракет "Шихаб-3" и "Шихаб-4", а также ракеты SS-400 с радиусом действия 3600 километров. По мнению израильтян, эта ракета будет боеспособна к 2002 году, а к 2007 году будет способна нести ядерные боеголовки⁴⁰.

Естественно, такая политика наших партнеров по борьбе с распространением оружия массового поражения не способствует конструктивной позиции России в этой области. В соответствии с соглашением между Россией и Ираном о строительстве АЭС в феврале 1999 года в Россию прибыли 40 иранских техников. Они должны пройти 13-месячное обучение работе на АЭС. В соответствии с контрактом в 800 млн. долл., Россия должна построить АЭС в Бушере. Кроме того, за 4 млрд. долл. к 2001 году должны быть построены еще три реактора⁴¹.

Согласно информации, которую получили американские разведывательные службы в конце 1996 года, несколько российских оборонных организаций передавали Ирану технологии для производства ракет SS-4⁴².

Некоторые российские сторонники военно-технического сотрудничества с Ираном объясняют его необходимость реакцией на расширение НАТО. В этих условиях Россия вынуждена искать союзников не только на западе, но и на юге и востоке. Сторонники такого подхода не рассматривают иранские ракеты в качестве угрозы территории России. Вместо этого они обращают внимание на действительно имеющееся совпадение интересов двух стран во многих областях. С другой стороны, наличие у Ирана баллистических ракет должно, по замыслам некоторых российских политиков, отвлечь внимание США из Центральной Европы на Ближний Восток.

Присутствовал и личностный фактор. Россия действительно ищет стратегических партнеров. Учитывая ближневосточный опыт Е. Примакова, его знание региона, Иран мог являться союзником России в случае противостояния с Соединенными Штатами.

Подводя итог, стоит отметить, что распространение оружия массового поражения, несомненно, наносит ущерб стратегическим позициям России. Поэтому объективно ее интересы совпадают с интересами большинства западноевропейских стран и США. Однако ряд субъективных причин (как внутренних, так и внешних) не позволяют России не только бороться с этой новой угрозой, но и готовиться к миру, где оружие массового поражения будет распространено гораздо шире, чем это было в годы "холодной войны".

* * *

Основные выводы, к которым можно прийти после рассмотрения важнейших внешних факторов, влияющих на российскую внешнюю политику, заключаются в следующем. Во-первых, мировая система находится в переходном периоде. Такая переходность таит в себе как новые угрозы, так и новые возможности. Однако период, когда этими возможностями можно воспользоваться, является достаточно коротким. Стратегическая "передышка", которую Россия получила в виде достаточно благоприятной динамики развития международных отношений во второй половине 1990-х годов, не может продлиться больше 10 лет. Во-вторых, Россия пока еще лишь пассивно и довольно непоследовательно реагирует на внешние вызовы, связанные с информационной революцией, распространением оружия массового поражения и меняющейся ролью международных организаций. В-третьих, в российском внешнеполитическом истеблишменте пока еще отсутствует осознание того, что действительно важно, и того, что является второстепенным. В-четвертых, такая непоследовательность чаще всего характерна именно для государственных структур. Частный сектор справляется с задачей адаптации к новым условиям гораздо лучше. Таким образом, как и при анализе внутренних факторов, анализ факторов внешних показывает, что сохранение нынешней системы выработки и проведения внешней политики имеет больше минусов, чем плюсов. Вполне возможно, что система рано или поздно сможет адаптироваться к меняющимся внешним условиям. Однако времени для такой адаптации у России просто нет.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Часто говорят о гегемонии США и, следовательно, однополярности нынешней мировой системы. Мы используем термин многополярность, поскольку нынешняя ситуация все же далека от мировой системы времен, например, Древнего Рима, где существовала действительно одна империя, бывшая одновременно единственным "полосом" тогдашней мировой системы.
- ² Barry Buzan. "The Present as a Historic Turning Point". in *Journal of Peace Research*. vol. 32. No. 4, 1995, 385.
- ³ Ibid., 387.
- ⁴ См.: Ibid., 390-391.
- ⁵ L. Freedman. "The Future of Military Strategy". in *Brassey's Defence Yearbook 1996*, London: Brassey's (UK) 1996, 7.
- ⁶ Ibidem
- ⁷ Этому процессу посвящена достаточно провокационная статья М.Влахоса, появившаяся в прошлом году (Michael Vlahos. "The War After Byte City". *Washington Quarterly*, Spring 1997.)
- ⁸ В мире трудно найти страну, где не происходит процесс концентрации СМИ. Информационный бизнес подчиняется главному императиву капитализма — максимизации прибыли. Впрочем, СМИ не только бизнес, но и инструмент контроля народа за властью. «Медиа стадиз джорнэл», в 1996 году посвятивший проблеме концентрации СМИ специальный выпуск, писал: «Недавняя война слияний сконцентрировала огромную власть и влияние в руках беспрецедентно малого количества людей. Президенты, издатели и главные управляющие гигантских конгломератов одновременно направляют деятельность ведущих газет, журналов, телестанций». Немало и фактов корпоративной цензуры.
- ⁹ Anulio J. Echevarria. «Dynamic Inter-Dimensionality: A Revolution in Military Theory» *JFQ*. Spring, 1997, 30.
- ¹⁰ Toffler, Alvin and Heidi, *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century*. New York: Little, Brown and Company, 1993, 3.
- ¹¹ Jensen, Owen E. «Information Warfare: Principles of Third-Wave War», *Air-power Journal*, Winter, 1994, 36.
- ¹² Wriston, Walter, *The Twilight of Sovereignty*. New York: Scribner's, 1992, 20.
- ¹³ Anulio J. Echevarria. Op.cit., 31.
- ¹⁴ Anulio J. Echevarria. Op.cit., 32.
- ¹⁵ Anulio J. Echevarria. Op.cit., 34.
- ¹⁶ Делягин Михаил. *НАТО: Урок международного террора для России*: Открытая часть аналитического доклада. Москва, апрель 1999.
- ¹⁷ Richard Power. *Current and Future Danger: A CSI Primer on Computer Crime and Information Warfare*. San Francisco: Computer Security Institute, 1995.
- ¹⁸ Winn Schwartzau. *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*. New York: Thunder's Mouth Press, 1994, 13.
- ¹⁹ Ibidem
- ²⁰ Jane's Intelligence Review, August 1, 1997.
- ²¹ «Onward Cyber Soldiers», *Time*, 21 August 1995, 40.
- ²² См.: R. Hundley and R. Anderson. *Security in Cyberspace: An Emerging Challenge for Society*, 1994.

²³ *Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному Собранию*. Москва, 1996. 16.

²⁴ Martin Libibcki. *Defending Cyberspace and Other Metaphors*. NDU Press.

²⁵ J. Nye. *Understanding International Conflicts*, 169.

²⁶ Lisa L. Martin. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 8.

²⁷ "Дилемма узников" — термин, взятый из игровой теории и указывающий на ситуацию, когда два объекта лишаются возможности получить крупные долгосрочные выгоды из-за боязни, что контрагент нарушит "соглашение", получит краткосрочные выгоды и лишит другого всего.

²⁸ Подробнее см.: J. Mearsheimer. "The False Promise of International Institutions" in *International Security*. Winter 1994/95 (Vol. 19, No. 3), 16-18.

²⁹ J. Grieco. "Anarchy and the Limits of Cooperation". in D. Baldwin (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press, 1993, 116.

³⁰ R. Keohane and L. Martin. "The Promise of Institutional theory". in *International Security*. Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), 41.

³¹ J. Mearsheimer. "The False Promise of International Institutions". in *International Security*. Winter 1994/95 (Vol. 19, No. 3).

³² Примером может служить работа С. Краснера, где он рассматривает попытки сотрудничества в различных секторах международной индустрии связи. S. Krasner. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier". in D. Baldwin (Ed.) *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press, 1993, 234-249.

³³ "Opening Statement of Senator Cochran." in *Missile Proliferation in the Information Age*. Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs US Senate, 105th Congress, September 22, 1997, Washington, D.C.: US GPO, 1997.

³⁴ "Testimony of W. R. Graham." in *Missile Proliferation in the Information Age*. Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs US Senate, 105th Congress, September 22, 1997, Washington, D.C.: US GPO, 1997.

³⁵ "Opening Statement of Senator Cochran." In *Missile Proliferation in the Information Age*. Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs US Senate, 105th Congress, September 22, 1997, Washington, D.C.: US GPO, 1997.

³⁶ "Testimony of R. Einhorn, Deputy Assistant Secretary of State for Nonproliferation, Bureau of Political-Military Affairs, Department of State." in *Proliferation: Russian Case Studies*. Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs US Senate, 105th Congress, June 5, 1997, Washington, D.C.: US GPO, 1997.

³⁷ "Israel, China and Iran." in *Foreign Report*, May 28, 1998.

³⁸ "America, Israel and Russia." in *Foreign Report*, April 2, 1998.

³⁹ "Israel, Russia and Iran" in *Foreign Report*, January 21st, 1999.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ "Iranian Technicians Arrive in Russia" in *Jane's Intelligence Review*, March 1st, 1999, 5.

⁴² "Charting Reactions to the Islamic Bomb" In *Jane's Intelligence Review*, March 1st, 1999, 32.

Глава 3

РЕГИОНАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Основным определителем стратегического веса России в будущем является динамика изменений российской экономики. Другой фактор — сумеет ли Россия создать в той или иной степени федерацию или конфедерацию различных государств на территории бывшего СССР. От этого будет зависеть не только количество ресурсов (демографических, сырьевых и иных), доступных России, но и сама российская самоидентификация. Будет ли Россия определять себя в качестве обычного национального государства или же во внутренней и внешней политике будет превалировать в той или иной форме имперские традиции. Отсюда вытекает важность отношений с так называемым «ближним зарубежьем». Что же касается зарубежья «дальнего», то российская политика в данном направлении характеризуется стремлением сохранить (или приобрести) атрибуты великой державы. Большая часть этого стремления сводится к великодержавной риторике и не наполняется реальным смыслом. В то же время во внешней политике присутствуют и элементы так называемого экономического оппортунизма, то есть стремления получить экономическую выгоду почти любой ценой. Подобная смесь совершенно несовместимых ориентаций не позволяет говорить о российской внешней политике как о чем-то предсказуемом. Трудно даже давать долгосрочный прогноз о российской политике в отношении таких ключевых действующих лиц международной системы, как США, Западная Европа, Китай, Япония или Иран.

Рассматривая региональные направления российской внешней политики в ограниченной по объему работе, представляется возможным с известной долей упрощения выделить два основных направления — "западное" и "восточное". Конечно, существует множество стран, не попадающих ни в одно из этих "направлений". Однако думается, что отношения России с Китаем все же гораздо важнее, чем с Латинской Америкой, а отношения с США приоритетнее, чем с целым рядом африканских стран. Представляется, что отношения с КНР в ближайшее десятилетие будут являться наиболее важным внешним фактором, влияющим на отношения с целым рядом других стран и на то место, которое Рос-

сия займет в системе международных отношений в новом тысячелетии (подробнее о причинах этого будет сказано ниже).

3.1. Восточное направление

На протяжении нескольких столетий Европа, а затем США были мировыми центрами силы. В настоящее время является, пожалуй, бесспорным фактом является то, что западное доминирование ослабевает. Наиболее динамично развивающиеся экономики находятся в Азии. По сравнению с динамичным развитием Азии, Европа находится в длительном периоде относительного упадка. Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) вплоть до настоящего времени характеризовался наибольшими показателями экономического роста, которые, несмотря на кризис, продлятся еще два десятилетия. Китай, Япония и Индия вполне могут стать альтернативными центрами силы как в экономическом, так и в военном смысле. Технологическое развитие АТР также достаточно впечатляюще. Поэтому именно в АТР в следующем веке концентрация экономической мощи будет наибольшей.

С другой стороны, почти все основные страны региона находятся в состоянии глубокой трансформации. Присутствуют и нерешенные пограничные вопросы, и региональная гонка вооружений. Поэтому регион будет подвержен политической и военной нестабильности, вызванной как внутренними причинами, так и меняющимися внешними условиями и появлением новых технологий. В этих условиях "восточное" направление российской внешней политики приобретает решающее значение в том, какое место страна займет в мировой системе в новом тысячелетии.

В последнее время пристальное внимание международных наблюдателей привлекают отношения нашей страны с Китаем. Оценивают их специалисты очень неодинаково. Они строят всевозможные модели этих отношений, включая КНР в самые разные геополитические, экономические и даже культурные схемы. К сожалению, авторы подобных построений чаще всего ставят китайскую политику России в зависимость от других направлений ее дипломатии — например, американского или западноевропейского. На самом же деле, в новом тысячелетии дело будет обстоять как раз наоборот: новейшие тенденции в российско-китайских отношениях будут определять общий внешнеполитический курс России. А потому именно объективный и непредвзятый анализ российско-китайских отношений должен стать отправной точкой для разработки других региональных векторов национальной дипломатии.

При рассмотрении российско-китайских отношений целесообразно выделить три ключевых элемента:

- включенность российско-китайских отношений в глобальную систему межгосударственных отношений,
- интересы Китая и реальная способность защитить их,
- собственно российская политика по отношению к КНР.

Изменения глобальной системы межгосударственных отношений

Международная система претерпела многочисленные изменения, затронувшие все сферы межгосударственных отношений. Для взаимоотношений нашей страны с Китаем наиболее важны три перемены.

Конфликт времен "холодной войны" лишился своего идеологического стержня. В результате вероятность более или менее крупного вооруженного конфликта в Европе ослабла. Однако место идеологии заняли другие причины конфликтов, что изменило географию последних.

Значение экономики в международных отношениях выросло настолько, что она все больше определяет сегодня национальные интересы; конфликты, вызванные экономическими причинами, происходят все чаще и становятся глубже. После Второй мировой войны большинство развитых стран уделяют больше внимания увеличению своей доли в мировой торговле, нежели контролю над территорией, а их правительства проявляют растущий интерес к экономическим вопросам. Появился даже новый тип международного кризиса. Например, в декабре 1994 года Белый дом, прибегнув в интересах американской корпорации "Рейтеон" к мощному силовому давлению, обошел Францию при заключении сделки по управлению тропическими лесами и воздушным транспортом в Бразилии (общая стоимость — примерно один миллиард долларов).

Центр мировой экономики вполне очевидно смещается из Атлантики и Европы в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), открывая перед Китаем шанс завоевать себе подобающее место в системе межгосударственных отношений. В таких условиях интеграция политики в области безопасности и стратегии развития страны предстает естественным ответом на вызов времени и находит отражение в дебатах, идущих в Китае вокруг проблем национальной стратегии в XXI веке.

Китайская внешняя политика и отношения с Россией

Современная внешняя политика Китая производна от четырех факторов:

- исторического наследия страны,
- растущего национализма,
- изменений во внешнем окружении,
- нужд китайской экономики.

Веками китайская империя оставалась великой и самодостаточной державой. Ее подданные считали свою страну центром Вселенной, или Срединным царством, а население окружающего мира — нецивилизованными варварами. Этот взгляд породил идею и практику "использования одних варваров для того, чтобы контролировать других". Кроме того, китайская внешняя политика искони тяготела к изоляционизму и нежеланию открываться чужим веяниям. Этот исторический фон помогает понять, отчего в 1990-е годы при формулировании генерального направления национальной дипломатии не утихали споры между апологетами изоляционизма и сторонниками большей вовлеченности в мировые дела.

Другой фактор, влияющий на формирование китайской внешней политики — национализм, — результат истории нового времени. Иностранное владычество, продолжавшееся с XIX века до конца Второй мировой войны, породило китайский национализм с его важнейшей внешнеполитической задачей — сохранением территориальной целостности страны и возвращением территорий, бывших прежде ее частями. Список таких территорий обширен, так что из всех военных акций Китайской Народной Республики только войну в Корее и вторжение в 1979 году во Вьетнам Пекин считает проходившими на чужой земле. Остальные 13 случаев там относят к операциям по освобождению "незаконно оккупированной" китайской территории¹. Следует также помнить, что вопреки широко распространенному заблуждению, будто Россия всегда противостояла колониализму западных держав, в отношении Китая она действовала как одна из них.

Демаркация российско-китайской границы началась около 300 лет назад. Нерчинский договор 1689 года и Кяхтский договор 1727 года определили границу между двумя странами от южной части озера Байкал до Охотского моря. Согласно этим договорам, к китайской территории относились земли бассейна реки Амур и Монголия. Подобное при-

знание китайской территории длилось с 1689 по 1858 год. В 1858 году, пользуясь слабостью Маньчжурской династии, Россия по Айгунскому договору получила левобережье реки Амур. В 1860 году она получила по Пекинскому договору весь трансуссурийский регион. В 1881 году по Петербургскому договору были присоединены дополнительные территории. В 1911 году, с крахом Маньчжурской династии, Монголия стала российским протекторатом, а в 1924 году она становится Монгольской Народной Республикой.

Пожалуй, китайское направление внешней политики было единственным примером успешной колониальной политики России. Освоение ею территории Дальнего Востока происходило в период ослабления китайской империи с согласия и при помощи других великих держав. Сама Россия, как справедливо отмечают сторонники тесного сближения с КНР, редко вела боевые действия или официально объявленные войны, что, впрочем, еще вовсе не говорит о гармонии во взаимоотношениях двух империй, а тем более о многовековой традиции мирного сосуществования двух государств. Подчинение Дальнего Востока в 1848–1894 годах стало возможным благодаря прямому вмешательству во внутренние дела китайского государства в условиях его распада. Насколько "этичным" было подобное поведение, можно спорить, но Россия получила очень богатые природными ресурсами территории, а китайская угроза была устранена. Поэтому сейчас, когда мощь нашего восточного соседа растет, а России — падает, резонно ожидать, что, исправляя "исторические несправедливости", Китай вряд ли станет делать существенные различия между территориями, отнятыми у него Россией и другими колониальными державами.

Националистическая внешнеполитическая доктрина может иметь серьезные внутренние последствия. Авторы шумевшей книги "Грядущий конфликт с Китаем" Ричард Бернштейн и Росс Мунро² высказали мнение, что в результате трансформации Китая там вполне может сложиться фашистский режим. Как считают Бернштейн и Мунро, из-за неспособности демократических сил повлиять на происходящие в обществе процессы население воспринимает демократию как иностранное нововведение, несовместимое с традиционными китайскими ценностями. К тому же фашизм устраивает китайских коммунистов, пытающихся совместить свою идеологию с национализмом. Если события действительно будут развиваться в таком направлении, их значение для России, без всяких сомнений, окажется огромным — в частности, потому, что

подобную модель завершения переходного периода могут позаимствовать наши внутренние антидемократические силы.

Распад СССР устранил как идеологические причины для противостояния с КНР, так и причины, связанные с силой. Коммунистическая идеология ушла в прошлое, и лидерство Китая в коммунистическом мире уже не оспаривается. Экономика же России и боеспособность ее армии не позволяют говорить о серьезной угрозе с ее стороны Китаю.

После распада Советского Союза в международном окружении Китая впервые с 1949 года отсутствует какая-либо серьезная угроза³. Соревновательство между государствами переместилось из военной сферы в экономико-технологическую, что ставит перед Пекином ряд серьезных проблем. Китайские стратеги обсуждают сейчас два основных варианта национальной политики, которым можно дать условные названия "комплексная национальная мощь" и "великая стратегия"⁴.

Сторонники первой концепции исходят из того, что предпосылкой роста китайской мощи должно стать экономическое развитие, которому следует в конечном итоге подчинить все другие задачи, в том числе военные. Впрочем, отстаивать национальные экономические интересы предлагается всеми средствами — вплоть до военных.

Приверженцы "великой стратегии" считают, что Китаю предстоит сложная адаптация к новой роли великой державы. Глобальные (а не региональные) задачи требуют и соответственной глобальной стратегии, построенной на активной защите национальных интересов, а не пассивном реагировании на внешние вызовы.

Официально основой внешней политики и политики в области безопасности служит "комплексная национальная мощь", однако и "великую стратегию" тоже не обрасывают со счета, так что обе концепции скорее дополняют, нежели исключают друг друга. В китайских политических кругах распространено мнение: именно военная сила — наиболее важный компонент "комплексной национальной мощи", без которого Китай не сможет "ни успешно проецировать как великая держава свою национальную идентичность, ни играть более важную роль в мировых делах"⁵. Вера в то, что надлежащий статус стране придает именно военная мощь, во многом определяет расширение закупок высокотехнологичных вооружений.

Во внешнем окружении Китая стремительно меняются силовые конфигурации. Как отмечал один из известных западных теоретиков международных отношений Роберт Гилпин, в наши дни "цена поддержания старого состояния международной системы для традиционн

доминирующего государства или группы государств возрастает. Затраты же по изменению системы для вновь возникшей силы падают"⁶. Для державы, подобной Китаю, это означает, что использование собственной растущей силы ради исправления "ошибок истории" (в том числе территориальных) вполне естественно. Единственными ограничителями выступают реальные военные возможности и необходимость учитывать политические издержки.

Такого рода установки отражаются на военном планировании. В последнее время китайские стратеги уделяют основное внимание уже не подготовке к гипотетическому глобальному вооруженному конфликту, а строительству современных вооруженных сил, способных сдерживать крупномасштабный вооруженный конфликт и гарантировать им победу в малых и средних войнах. Появилась доктрина "периферийной обороны", рассчитанная на ограниченные, но эффективные военные операции в регионах, граничащих с территорией КНР⁷. Она требует от китайской армии подготовки к наступательным операциям, нацеленным на быстрый разгром противника на некотором расстоянии от территории самого Китая⁸. Применение такой доктрины к китайско-российским отношениям означало бы постепенный пересмотр существующей границы в результате ряда локальных вооруженных конфликтов, не перерастающих в большую войну. Подобные методы территориального расширения не новы. На Западе приращивание территории небольшими "кусками" именуется "тактикой салями".

В последние годы меняется и географическая ориентация китайской внешней политики. Китайские руководители склонны отказаться от прежних глобальных претензий в обмен на роль доминирующей азиатской региональной державы.

Сегодня Китай представляет для Азии ту же проблему, какую представляла для Европы Германия в начале века. Это огромная страна, по сравнению с которой все соседи кажутся карликами, с огромной военной машиной и авторитарным правительством, без долгих традиций демократии и глубоким чувством исторической несправедливости, которую необходимо исправить. Европа, в конце концов, интегрировала Германию, но только после полного разрушения страны. Азия пытается делать вид, что интеграция Китая возможна без конфронтации. Однако шансы на это очень малы, и лишь малое количество аналитиков сомневаются в намерении Китая перевести свою экономическую мощь в военную силу и политическое влияние.

Уже сейчас Китай выдвигает территориальные претензии на острова Спратли и Парсел. Это является частью китайской стратегии подрыва американского влияния в АТР путем действий, которые являются агрессивными, но не вызывают ответную реакцию США.

Как отмечалось в исследовании "Некоторые военные возможности КНР", опубликованном американским сенатским комитетом по национальной безопасности, хотя конечные цели Китая и остаются неясными, "как зарождающаяся великая держава Китай, возможно, наращивает военную силу до предела, когда он может противостоять и разбить любого потенциального противника в регионе с помощью обычных вооружений и сдерживать любую глобальную угрозу китайской национальной безопасности"

Китайские эксперты, чье мнение учитывается на высочайших уровнях в Пекине, недавно пришли к заключению, что "ограниченная китайско-американская война случится рано или поздно", и это соображение будет определяющим для китайской стратегической и военной деятельности в обозримом будущем. Эти положения отражены в документе, подготовленном для Главного управления Центрального комитета КПК и Главного государственного управления 20 марта 1997 года группой экспертов Центрального политического исследовательского центра⁹, политического исследовательского центра Госсовета, министерств обороны и иностранных дел. Согласно документу, "в следующие 10–20 лет китайско-американские отношения будут смесью трений, разрядки, антагонизма, сотрудничества, вызовов и антивывозов, причем каждая из этих характеристик будет превалировать в какое-то время". Китайские специалисты верят, что китайско-американские отношения будут подобными вне зависимости от того, какая администрация будет в США. Доминантным фактором в китайской политике США будет эксплуатация тайванского вопроса с целью сдерживать китайское развитие. "Соединенные Штаты через Запад или международные организации под его контролем будут продолжать подрывную работу, инфильтрацию и подстрекательство против существующей в КНР социальной системы, для достижения цели их мирной эволюции. США также скорректируют стратегию Запада в свете международной ситуации и политической и социальной ситуации в Китае".

Китай также обращает внимание на нестабильность в нефтепроизводящих зонах Ближнего Востока как на ключ к временному улучшению китайско-американских отношений. "С целью обеспечить связанные с нефтью стратегические интересы на Ближнем Востоке и ухуд-

шить отношения между Ираном и Ираком — с одной стороны — и Китаем — с другой — США улучшат свои отношения с КНР на некоторое время, чтобы сконцентрироваться на ведении дел с Ираном и другими ближневосточными странами".

"С возвращением Гонконга и Макао под управление Китаем, тайванский вопрос неизбежно станет главным в китайской политике примерно в 2010. Если США используют силу для вмешательства во внутренние китайские дела, КНР будет вынуждена сражаться против агрессии, что приведет к ограниченной китайско-американской войне".

Хотя Китай и хотел бы сохранить нормальные отношения с США (в особенности экономическое сотрудничество), такие отношения являются безвозвратными. "Ни одна из двух стран не зависит от другой в выживании". Более того, с геостратегической точки зрения "Китай - главный политический соперник США на рубеже веков". Поэтому, отмечается в докладе, КНР должна готовиться к захватнической войне, развязанной США под любым предлогом.

Лидерские претензии Китая подкрепляются и укреплением его роли в АТР. В конце февраля 1997 года в Токио прошел закрытый симпозиум по энергетическому кризису. Токио предложил ведущим региональным державам подписать "Многосторонний Азиатско-Тихоокеанский энергетический договор" с целью совместно охранять доступность энергетических ресурсов. Токио предложил, чтобы КНР являлась специальным участником и, фактически, лидером любого регионального соглашения. Подобное самопровозглашение зависимости Японии от КНР в обеспечении притока энергоресурсов является, по сути, дела признанием китайской гегемонии. Как считают в Китае, вслед за Японией подобное положение дел должны признать и другие региональные военные силы.

В Китае полагают, что конечная цель США — предотвратить создание региональной стратегико-экономической системы, опирающейся на местные силы: то есть китайской гегемонии.

Конечно, военные возможности США на порядок выше, чем у Китая. Однако проекция обычной военной силы - это не то, что определяет новые стратегические балансы в Азии, Южной Азии и Индийском океане¹⁰. Эти балансы определяются политической проекцией, поддерживаемой надлежащими военно-стратегическими символами и экономическими возможностями. Нынешняя способность КНР оказывать воздействие на Японию кроется не в способности Пекина проецировать военно-морскую или воздушную силу с тем, чтобы изолировать Японию.

Японские ВМФ и ВВС гораздо лучше оснащены и намного более боеспособны, чем китайские: японские подводные лодки самые бесшумные в мире, противолодочное оружие на порядок лучше, чем китайское, местная оборона не может даже сравниться с тем, что может противопоставить Китай. Поэтому стратегическое сдерживание и проецирование силы, которые работают в регионе в настоящее время, лучше всего представлены реальным (КНР) и гипотетическим (Индия, Пакистан, Иран) обладанием ядерным оружием.

Военно-политическое сдерживание Китая невозможно без сотрудничества, по крайней мере, Южной Кореи, Японии, США и России. Очевидно, что можно ожидать превентивного давления со стороны КНР на наиболее слабых членов этой группы стран.

Представляется, что уже перечисленные военно-политические причины достаточно вески, чтобы опасаться территориальной экспансии Китая. Но не менее важны *экономические причины*. Особо выделю две из них.

Резко возросшие потребности развивающейся экономики Китая в энергоносителях. Сейчас душевое потребление энергии в стране составляет всего 40 процентов среднемирового. Соответствующий показатель Японии в 20, а Соединенных Штатах в 30 раз выше. Понятно, что дальнейшая модернизация китайской экономики будет сопровождаться быстрым ростом энергопотребления. Даже не достигнув американского или японского уровней, оно все равно уже в ближайшем будущем окажется на порядок выше нынешнего.

Истощение внутренних запасов нефти. Еще десять лет назад Китай экспортировал почти четверть добываемой нефти, а сейчас превратился в ее импортера. Из подобной ситуации можно выйти тремя способами. *Первый* — увеличение разработки собственных энергоресурсов. Северо-восточные месторождения нефти постепенно вырабатываются, однако Китай располагает довольно значительными месторождениями нефти в бассейне реки Тарим, вблизи российской границы. Некоторые эксперты даже сравнивают их с запасами в Саудовской Аравии¹¹, но из-за разного рода трудностей собственные месторождения дают пока лишь 7 процентов общего объема китайской нефтедобычи. Поэтому решение энергетической проблемы за счет внутренних ресурсов возможно лишь в долгосрочной перспективе, в ближайшее же время их крупномасштабная разработка вряд ли реальна.

Следует учитывать и то, что Синцзянь расположен в стратегически важном месте. Пекин желает консолидировать свой контроль за нефтя-

ными и газовыми ресурсами всего восточно-азиатского региона, и призвал к созданию Паназиатского континентального нефтяного моста, как ключа в будущем снабжении энергоресурсами Восточной Азии. Он будет включать "нефтяные и газовые трубопроводы, связывающие Китай, Центральную Азию, Россию, Ближний Восток, а также Японию и Южную Корею". КНР стремится к подавлению уйгурского сепаратизма с тем, чтобы обеспечить долгосрочную безопасность этого критического сегмента Паназиатского континентального нефтяного моста. Растущая нефтяная и газовая инфраструктура в Синцзяне составляет важный компонент будущего энергетического рынка КНР и замыслов по региональной гегемонии¹². Естественно, что безопасность этого района КНР будет обеспечивать всеми доступными способами.

Вторым способом смягчения дефицита энергоресурсов могла бы быть ставка на нефтяные и газовые месторождения, расположенные к югу от Китая. Он уже сейчас начинает создавать мощный флот, способный проецировать силу в Южно-Восточно-Китайском морях, а также Индийском океане. В конечном счете энергетической проблемой во многом объясняются территориальные претензии КНР к южным соседям и ее попытки начать разработку континентального шельфа. Переключению китайских устремлений на юг, с континента на морские просторы, способствовало и частичное разрешение пограничного спора с Россией. Поскольку стратегия Китая заключается в постепенном расширении периметра военно-морской защиты вокруг Китая, не пройдет много времени, как многие морские пути стран АСЕАН попадут под китайский контроль.

Правда, такое решение энергетической проблемы вряд ли окажется долговечным, поскольку неизбежно вызовет серьезный конфликт с Со-

Советская стратегическая культура играла важную роль в развитии китайской стратегической мысли с 1950-х годов. Поэтому необходимо проанализировать российскую военно-морскую доктрину 1990-х годов, чтобы понять пути возможного развития китайской в обозримый период. Американское Управление военно-морской разведки в своем исследовании 1996 года, озаглавленном «Мировые вызовы субмарин», указывало, что «исторически подводный флот был ключевым элементом российской военной силы». Даже в условиях нынешнего сокращения вооруженных сил подводный флот играет важную сдерживающую роль. Русский опыт широкого использования ВМФ для достижения стратегических целей был активно использован КНР. Использование российской стратегической доктрины является для Китая достаточно дешевым путем достижения собственных целей, к тому же имеющим корни в военной среде самой КНР. Кроме того, собственные технологические возможности КНР не позволяют одновременно развивать ВВС, ВМФ и армию. ("China's naval forces look to extend their blue-water reach" in *Jane's Intelligence Review*, 1998, April 1, 31)

единенными Штатами, к разрешению которого в свою пользу Китай еще долго не будет готов. Отсутствие мощного современного флота (особенно авианосцев) ограничивает возможность силовых решений Китая на южном направлении. Нет оснований предполагать, что в ближайшие десятилетия КНР создаст военно-морской флот, способный соперничать с американским. К тому же в этой области Китай не может использовать свое демографическое превосходство, столь важное при строительстве сухопутных сил.

Поэтому в последнее время китайские стратеги все больше склоняются к *третьему решению* — получению доступа к российским энергоносителям. Проникновение может начаться с использования чисто экономических методов. Однако, как показывает история, набирающие силу державы рано или поздно начинают подкреплять свои хозяйственные интересы силой. Очевидно, что "российский вариант" решения топливно-энергетической проблемы обладает в глазах пекинских руководителей некоторыми преимуществами. Как мирному, так и силовому проникновению Китая на российский Дальний Восток и в Сибирь благоприятствует нынешняя слабость России. По китайским оценкам, нашей стране, чтобы восстановить свою экономику и начать представлять какую-либо угрозу Китаю, потребуется не менее десятилетия¹³.

Российский Дальний Восток составляет 36,4 процента территории страны, в то время как его население насчитывает всего 5,4 процента населения всей России. Это регион богатый природными ископаемыми и далекий от Центра. Китайские же провинции, граничащие с российским Дальним Востоком, насчитывают 74 миллиона населения. В перспективе демографическое давление и потребность в плодородной земле, природных ископаемых и энергии может стать достаточно весомой причиной для китайской экспансии на российский Дальний Восток.

Другая область потенциального столкновения интересов двух стран — Средняя Азия. Казахстан, Киргизия и Таджикистан имеют общие границы с Китаем, которые не до конца признаны. В сочетании с запасами полезных ископаемых в среднеазиатских республиках это делает их зоной стратегических интересов для Китая. В то же время соглашение о коллективной безопасности, подписанное 15 мая 1992 года, делает Россию гарантом безопасности этих республик.

За последнее время Китай значительно усилил свое влияние на бывшие советские республики Средней Азии в самых различных сферах — от культурной и экономической до проблем национальной безопасности. Так, 11 июня 1997 года, после визита китайского министра обо-

роны в Казахстан, было объявлено, что КНР поставит этой стране патрульные катера для использования на Каспийском море и откроет курсы китайского языка для казахских офицеров. Активная политика Китая в Центральной Азии дает свои результаты: правительства Казахстана, Киргизии и Таджикистана обещали не помогать и не предоставлять политического убежища уйгурским сепаратистам. Рост китайского влияния в этом регионе уже сейчас заметно сузил российское "поле для маневра", создав рычаги давления на Москву.

Ослабление российского контроля над центрально-азиатскими республиками и наличие в Средней Азии значительных запасов природных ископаемых, особенно нефти и газа, означает, что Китай имеет важные стратегические интересы в Средней Азии. В 1997 году китайская национальная топливная корпорация купила 60 процентов собственности в одной из крупнейших казахских нефтяных компаний (Актобумунай-газ). Был заключен контракт на разработку нефтяных и газовых полей около Актюбинска и прокладку двух трубопроводов — в Восточный Китай и в Иран. Суммарные китайские инвестиции в казахскую нефтегазовую промышленность достигли в 1997 году 9,5 млрд. долл.¹⁴ Все это ведет к дальнейшему ослаблению российского влияния на экспорт казахской нефти и газа и в перспективе может привести к конфликтам между Россией и Китаем.

Некоторые из российских соседей (например, консервативные режимы Средней Азии) поддерживают тесные связи с Россией, другие связаны историей и этническим составом населения. Это позволяло России иметь влияние в регионе, которое превосходит ее реальную силу. Однако это влияние мало чем реально подкрепляется в настоящее время. Если оно сталкивается с серьезной военной силой (как в Чечне), оно разваливается.

Вполне вероятно, что в будущем долгосрочной доминантой политики Китая по отношению к России станет экспансия — причем не только территориальная, но и экономическая, демографическая и информационная. Однако в настоящее время сотрудничество между двумя странами переживает пору расцвета.

Центральное звено новой российской восточной политики — отношения с КНР. В декабре 1996 года китайский премьер-министр Ли Пен нанес визит в Москву, в апреле 1997 года за ним последовал президент Зянь Земинь и министр иностранных дел. К этому времени в России уже начались разговоры о «стратегическом партнерстве», которое виделось как противовес расширению НАТО на Восток. И Россия, и Китай под-

черкивали свою приверженность многополярному миру и противодействию американскому доминированию в мировой системе.

Президент Ельцин посещал Китай в декабре 1992, в апреле 1996 и в ноябре 1997 года. Президент КНР Зянь Земинь посещал Москву в сентябре 1994, в мае 1995 и в апреле 1997 года. Наметилось взаимопонимание по поводу вопроса о многополярности мира. Что не менее важно, позиции двух стран в ООН стали более скоординированными. Россия формально поддержала позицию Китая в отношении Тайваня и Тибета. Это потенциально может привести в случае кризиса по вопросу Тайваня к конфликту между Россией и США. Китай поддержал Россию в ее возражениях против расширения НАТО и в Югославском конфликте.

Как объяснить нынешний курс Китая на сотрудничество с нашей страной?

Во-первых, такая политика позволяет ему улучшить свою позицию на переговорах с Соединенными Штатами. По мнению Генри Киссинджера, с помощью Москвы Китай способен разрушить величайшее достижение администрации Никсона, добившейся такой внешнеполитической конфигурации, при которой отношения Китая с США были гораздо лучше, чем с СССР¹⁵. Сейчас среди китайцев в ходу мнение, будто Вашингтон переключается руль, переходя к политике "сдерживания"¹⁶, и они склоняются к тому, чтобы использовать сближение с Россией как способ давления на американцев. Похоже, он начинал действовать. Во время российско-китайской встречи в верхах в 1996 году Борис Ельцин подписал коммюнике, осуждающее "гегемонию", иными словами, преобладание США в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Во-вторых, нынешнее стремление Москвы любой ценой установить союзнические отношения с Пекином тот использует для давления на страны АТР. Рассуждения некоторых отечественных аналитиков, будто Китай за последние годы создал вокруг своих государственных границ надежное дружественное окружение и сумел погасить страх перед китайской угрозой в большинстве сопредельных стран, неубедительны. Вряд ли Филиппины, Южная Корея, Япония или Вьетнам согласятся с тем, что они входят в дружественное окружение Китая. Более того, официальные документы военного планирования этих государств в более или менее ясной форме указывают на Пекин как на один из главных источников угрозы их национальной безопасности. Противостоять этой угрозе они предпочитают не путем наращивания вооруженных сил (так как гонка вооружений — область, в которой трудно победить Китай), а "опутыванием" его сетью торговых, экономических, культурных и про-

чих соглашений, вовлечением в региональные организации. Именно в них Пекин стремится укрепить свои позиции и использует в этих целях Россию. Хотя в течение десятилетий Китай и выступал за углубление сотрудничества между азиатскими странами, то было во многом пустой риторикой. Процесс интеграции шел в обход Китая. АСЕАН развивалась без китайского участия. Отдельные участники АСЕАН имели тесные связи с США, что не вполне устраивало КНР. Существенные изменения произошли в 1998 году как результат экономического кризиса. Правительства азиатских стран были уверены, что они почти превзошли Запад в экономическом развитии, что они нашли путь совмещения азиатского авторитаризма и западной экономической свободы. Падение национальных валют было трудно объяснить. Одно из популярных объяснений связано с одним из вариантов теории заговора. В этих условиях Китай, хотя и не пытался открыто использовать антизападные настроения соседей, в то же время не делал ничего, чтобы опровергнуть обвинения Запада в заговоре против азиатских стран. При этом в ситуации, когда валюты соседей подверглись девальвации, КНР удержала курс собственной валюты. Это было оценено южно-азиатскими странами, США и Европой, которые не без основания опасались нового витка девальваций.

Вслед за саммитом 1996 года Россия и КНР выдвинули идею новой модели безопасности для Юго-Восточной Азии. Поскольку позиции России в этом регионе слабы, в основу заявления, скорее всего, были положены китайские предложения и интересы, а Москва фактически согласилась с документом, разработанным в Пекине¹⁷.

В-третьих, Соединенные Штаты стараются ограничить военные возможности Китая, а потому для модернизации его вооруженных сил экспорт вооружений и военной технологии из России приобретает особое значение. При этом, вопреки ожиданиям некоторых московских политиков, военные поставки вовсе не порождают односторонней зависимости нашего восточного соседа. Скорее, наоборот: в растущую зависимость от этих экспортных программ постепенно попадает российский ВПК, что создает еще одну возможность при необходимости оказывать давление на российское правительство.

Для Китая «стратегическое партнерство» значит гораздо меньше, чем для России. Кроме того, именно КНР устанавливает условия партнерства. В то время как Китай не очень волнует расширение НАТО, все попытки создать военный альянс отвергаются. Основное содержание

военного сотрудничества — продажа российских вооружений и военных технологий Китаю.

Конечно, у российско-китайского сотрудничества имеется целый ряд положительных моментов. Пожалуй, лишь эти две страны совместными усилиями могут смягчить позицию Северной Кореи. Две страны также разделяют общую цель контроля распространения исламского фундаментализма в Центральной Азии. Сотрудничество также способствует разрешению пограничных споров. В январе 1996 года КНР, Россия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан обменялись картами с обозначенными межгосударственными границами, что создало основу для разрешения территориальных конфликтов, которые ведут свою историю еще со времен царской России. Вслед за этим пять государств подписали в апреле 1997 года соглашение о безопасности, закрепляющее межгосударственные границы и обязывающее стороны ограничить военные силы в зоне 100 километров от границ 3800 танками для России и 3900 для КНР.

В 1984 году китайско-советская торговля оценивалась в 370 млн. долл. К 1991 году объем торговли достиг 3,9 млрд. долл. В 1996 году объем торговли России с Китаем превысил объем торговли СССР и достиг 6,8 млрд. долл.¹⁸ Из-за изоляции российского Дальнего Востока от центральных районов страны он во все большей степени ориентируется на торговлю с китайскими приграничными провинциями. В 1993 году приграничная торговля между китайскими северо-восточными провинциями и российским Дальним Востоком составляла примерно 80 процентов всего объема двусторонней торговли.

Однако у такого сотрудничества есть и целый ряд проблем. Хотя представители так называемого националистического течения российской политики и могут быть удовлетворены формированием оси Москва-Пекин как ответ на расширение НАТО, они могут быть не готовы пожертвовать для этого уступками на протяжении 4300 километров границы. Хотя торговля между Россией и КНР и должна увеличиться почти втрое за период с 1996 по 2000 год (с 7 до 20 млрд. долл.), торговля КНР с Россией составляет лишь 6–7 процентов всей китайской торговли и в восемь раз меньше, чем торговля с США. Кроме того, в 1993 году торговля между китайскими северо-восточными провинциями и российским Дальним Востоком составляла 80 процентов всей китайско-российской торговли¹⁹. В будущем это может иметь ощутимые политические последствия и привести к переориентации российского Дальнего Востока в направлении соседей.

Количество китайцев, въехавших на российский Дальний Восток с 1991 года, оценивается от 200 тысяч до 2 миллионов. Этнические китайцы составляют примерно 4 процента населения российского Дальнего Востока. Они концентрируются во Владивостоке, Хабаровске, Благовещенске и в некоторых поселках, где они иногда даже превосходят русских по численности. Перед угрозами дискриминации и депортации многие из них вынуждены работать на китайские преступные группировки, наиболее организованными из которых являются подразделения шести китайских триад. До 1994 года эти преступные группировки занимались лишь собственно китайским населением. С 1994 года, достигнув определенной силы, они стали вмешиваться в работу совместных российско-китайских предприятий. С возвращением Гонконга под китайский контроль деловые возможности триад еще более расширились, что позволило им укрепить свое присутствие в России. Россия предоставляет китайским преступным группировкам новые рынки, возможности для отмывания денег, транспортировки наркотиков и производства суррогатных товаров в подпольных цехах на территории России²⁰. Усиливается и влияние японских и северо-кореюских преступных группировок. В этих условиях традиционные российские преступные группировки на Дальнем Востоке уже не могут себе позволить направлять все силы на борьбу с преступными группировками из Центральной России. Более молодые представители российской организованной преступности на Дальнем Востоке предпочитают сотрудничать с триадами и якудза. Подобный раскол в российской организованной преступности на Дальнем Востоке в перспективе является источником дополнительной нестабильности.

Политика России по отношению к Китаю

Два вызова стоят перед Россией: будущая безопасность перед лицом введомого США Запада и растущий радикализм и шовинизм с востока (в основном с трансазиатской оси, доминируемой КНР и Ираном). Принимая во внимание состояние системы национальной безопасности, Россия не может бороться с обеими угрозами одновременно. Наиболее дальновидные российские стратеги рассматривают угрозу с Востока как более серьезную. Восток, исторически враждебный России и Западу, приобретает современные военные технологии и обречен на подъем.

В то же самое время администрация Клинтона выступает за расширение НАТО в нарушение договоренности 1990 года между президен-

тами Горбачевым и Бушем о том, что НАТО не примет в свой состав бывших членов Варшавского договора (за исключением Восточной Германии). Подобное стратегическое давление вынуждает Россию концентрировать все свои военные силы на Западе.

В силу своего географического положения Россия будет одной из первых целей находящегося на подъеме Востока, точно так же как она была объектом вторжений монголов и турок на протяжении своей истории. Однако, в настоящее время, в силу *политических* причин Россия не может готовиться к отражению угроз с Востока, хотя ее военная элита и специалисты по национальной безопасности и убеждены в необходимости подобной подготовки. Она вынуждена заключать сделку с "востоком", получая взамен возможность концентрировать свои усилия на противодействии давлению с Запада.

Одновременно с этим в России растет осознание того, что США являются источником антироссийской позиции НАТО. В Кремле полагают, что только силовое давление и демонстрация уязвимости США могут повлиять на Вашингтон. Поэтому единственный путь сдерживания администрации Клинтона — нанесение ущерба стратегическому положению США. Основным инструментом для этого — поддержка китайцев, иранцев и их радикальных союзников в их противостоянии США. Основной вид подобной поддержки — передача военных технологий и вооружений. Рано или поздно, если этот процесс будет продолжаться, Россия должна будет взять на себя лидерство. Однако во что это лидерство выльется, не ясно.

Не существует иллюзий в отношении конечных целей китайского шовинизма и радикального ислама. Ясно, что как только Китай поймет, что он может достигнуть гегемонии, удержать его будет невозможно. Понятно, что сдерживать Китай в его росте уже поздно. Мусульманский Восток также скоро дойдет до взрыва, который будет направлен большей частью (но не только) на Запад. Сдерживать Китай будет невозможно, как только он будет убежден, что сможет добиться гегемонии и выжить в конфронтации с США. Важно, что как российские, так и китайские оценки отмечают 2010–2015 как переломный период²¹.

Китайский подъем может быть терпим до тех пор, пока собственные жизненные интересы России не находятся под угрозой. Однако этот подъем неизбежно перерастет в американо-китайскую войну, к которой могут присоединиться исламские страны и которая таким образом перерастет в мировую войну. В условиях большинства сражений, проходящих у границ России, она просто не сможет дистанцироваться от кон-

фликта. Участвуя же в нем, в случае дальнейшего развития нынешних тенденций как во внешнеполитической, так и в военной областях, она заведомо будет обречена на поражение.

Сейчас еще есть возможность изменить направление событий. В случае поддержки России и устранения угрозы со стороны НАТО Россия еще может присоединиться к сдерживанию Востока. Эксперты РЭНДа не исключают сценария, согласно которому Соединенные Штаты и Западная Европа будут поддерживать дружественную им Россию (и, возможно, Казахстан и другие центрально-азиатские республики) в их противостоянии Китаю. В таком случае не исключена военная помощь России и даже распространение гарантий безопасности, даваемых НАТО, на Россию²². Однако сейчас события развиваются по прямо противоположному сценарию. Почему это происходит? Помимо внешних причин, связанных с недостаточно продуманной позицией США, есть и целый ряд субъективных причин, кроющихся в самой системе выработки российской политики по отношению к КНР.

Российская политика по отношению к Китаю складывается под воздействием различных факторов: общественного мнения (и даже позиций отдельных лиц), бюрократических интересов, соображений национальной безопасности. *Общественное мнение* играет крайне незначительную роль. Если вопрос расширения НАТО на Восток еще как-то задел российскую публику, то отношения России с Китаем интересуют почти исключительно жителей дальневосточных областей, да и то, главным образом, в связи с притоком иммигрантов.

События последних лет показали, что российскую политику чаще всего определяют *интересы бюрократии*: в случае с Китаем — военно-промышленного комплекса. При этом часто забывается, что сами по себе поставки вооружений не создают основу для стабильных политических отношений. Поэтому необходим поиск других путей для строительства долгосрочного стратегического партнерства с Китаем.

В последнее время на отношения между обеими странами все заметнее воздействует топливно-энергетический комплекс России и других государств СНГ. Складывается впечатление, что его влияние — еще один характерный пример бюрократической политики. Россия фактически пошла на открытие богатых энергоносителями регионов для китайского проникновения. 25 июня 1997 года была достигнута договоренность о разработке месторождений газа в Иркутской области и строительстве газопровода в Южную Корею через Монголию и Китай. Будучи вице-премьером Борис Немцов отметил, что сотрудничество в проек-

тах, связанных с энергоносителями, — ключевой компонент российско-китайских отношений. Во время визита в Китай Виктор Черномырдин и Ли Пэн подписали соглашение о поставках сибирского газа и нефти²³. Предполагается даже ввести единые стандарты на железнодорожных путях в некоторых приграничных районах. Китайская национальная топливная корпорация выиграла тендер на разработку 60 проц. нефтяного месторождения под Актюбинском, победив американские компании "Тексако" и "Амоко", а также российский "Южный мост".

В то же время при инвестировании в Китае Россия наталкивается на определенные трудности. Например, в 1997 году при реализации проекта строительства гидроэлектростанции "Три ущелья" (ведет консорциум, состоящий из "Энергомашэкспорта", "Электросилы", "Гидропроекта", "Техноэкспорта", "Трансмаша" и "Тракторозэкспорта") китайская сторона не согласилась с предложенными ей ценами на российское оборудование.

Правда, 21 мая 1997 года было подписано соглашение об оказании помощи при проектировании атомной электростанции в провинции Цзяньсу. Но ядерная энергетика, пожалуй, единственная область, куда Китай допускает российские предприятия. Во многом это объясняется тем, что он не в состоянии найти альтернативных поставщиков оборудования и технологии. Китайская сторона откровенно использует Россию, чтобы пробить брешь в режимах, ограничивающих экономический и военный рост их страны (режим контроля за ядерными или ракетными технологиями, ограничения экспорта высокотехнологичных вооружений и военных технологий).

Позиция других дальневосточных государств не облегчает защиты российских интересов. Еще в 1996 году в официальных документах японского правительства Китай фигурировал — наряду с Россией — как главная угроза национальной безопасности²⁴. Теперь Токио заявил о своей готовности участвовать в строительстве нефте- и газопроводов из Казахстана в Китай. Экспортно-импортный банк Японии профинансирует 15 проектов в Казахстане на сумму 6 млрд. долларов. Более того, заместитель министра иностранных дел Японии Кадзуо Огура 4 июня 1997 года заявил: если Россию примут в "большую семерку", страна будет настаивать на принятии в нее и Китая, поскольку объем его внешней торговли вдвое больше российского.

И КНР, и Япония и США склоняются к поддержке российского членства в АПЕК. Японская позиция связана с японскими компаниями, стремящимися получить доступ к российской нефти и газу. Кроме того,

МИД Японии стремится к использованию «русской карты» в отношениях с КНР. КНР поддерживает Россию в рамках «стратегического партнерства», о котором так много говорилось в последние годы. Позиция США основывается на стремлении продемонстрировать свои дружественные намерения и отсутствие необходимости в более тесном сотрудничестве с Китаем.

Самая опасная сторона засилья бюрократических интересов в процессе выработки российско-китайской политики — полная безответственность его участников. Операционная доктрина стала негибкой и схематичной. Она до конца непонятна ни одному из субъектов процесса принятия решений, которые заинтересованы лишь в быстром получении максимальных прибылей.

Национальные интересы России в отношениях с Китаем определены туманно. Отсутствие перспективного видения проблемы характерно для всех частей политического спектра. Представители властных структур делают примитивные и ни к чему не обязывающие заявления о необходимости теснее привязать дальневосточные области к Центру²⁵. Отечественные либералы полагают, будто в современном взаимозависимом мире внешние угрозы национальной безопасности России уже неактуальны. Отсюда и вытекает стремление безоглядного курса.

Представители националистического течения в нынешней российской внешнеполитической мысли сконцентрировали все внимание на расширении НАТО как наибольшей угрозе безопасности страны. Исходя из этого, они конструируют схемы совместного российско-китайского противостояния "давлению Запада". Между тем непредвзятому наблюдателю очевидно, что у России гораздо больше оснований опасаться Китая. Все прошлые попытки создать альянс с КНР оказывались дорогостоящими и недолговечными, и рассчитывать на то, что подобная политика на сей раз окажется успешнее, особых оснований нет. Более того, в долгосрочной перспективе улучшение отношений с Западом сулит Китаю гораздо больше, чем любой союз с Россией²⁶. Справедливости ради, следует отметить, что и в Соединенных Штатах, как заметил Майкл Пилсбери, специалист по Китаю и старший военный чиновник во времена администраций Рейгана и Буша, "с 1992 года китайская дипломатия преуспела в запугивании специалистов по внешней политике от публичного упоминания китайской угрозы"²⁷.

Реактивный характер российской политики по отношению к Китаю и отсутствие перспективной оценки будущего развития отношений между обеими странами объясняются, помимо всего прочего, и тем, что

представители разных частей отечественного политического спектра искусственно культивировали соответствующие внешнеполитические воззрения. В начале 1990-х годов ослабление влияния России на мировые процессы стало уже очевидным, а легитимность правящего режима — несколько проблематичной. И потому естественная стратегия политического выживания как партии власти, так и оппозиции строилась на двух основных элементах:

— демонстрации решимости противостоять потенциальным противникам. Лучше всего на эту роль подходил Запад с задуманным им расширением НАТО. Угроза, которую он мог представлять для нашей страны, была отдаленной и не определяемой в военных терминах, отчего российские аналитики пользуются эвфемизмом "потенциальная угроза", означаящим, что она вряд ли материализуется и уж во всяком случае не поставит под вопрос существование России как суверенного государства. Риторическое же противостояние Западу, позволяющее политикам набирать очки во внутренних баталиях, по их собственному мнению, вряд ли способно серьезно навредить России;

— поиске союзников для противостояния потенциальным угрозам. Союзники требовались сильные в политическом, экономическом и военном отношениях. Вначале эту задачу пробовали решить за счет укрепления связей внутри СНГ. Однако вскоре выяснилось, что входящие в него государства либо недостаточно сильны, либо не слишком заинтересованы в общих с Россией внешнеполитических инициативах. Тогда Москва обратила свое внимание на Китай, который некоторые политики возвели в ранг "единственного и надежнейшего" союзника при противостоянии Западу. Если сотрудничество с КНР не вписывалось в рамки желаемой схемы, этого старались не замечать, а порой за совместные антизападные акции и вовсе выдавали внешнеполитические инициативы Китая, направленные на защиту его собственных интересов.

Поначалу эти два элемента внешнеполитической стратегии были лишь мифами, которые внешнеполитическое сообщество инструментализировало в своих внутривнутриполитических целях. Со временем, однако, они стали восприниматься как объективная реальность. Элита попала в созданную ею же самой ловушку, и отказ от конфронтации с Западом и сотрудничества с Китаем предстали чуть ли не аномалией²⁸. Концепциям, отдающим предпочтение сотрудничеству с Западом во имя сдерживания все более реальной китайской угрозы, уже трудно влиять на выработку российской внешней политики. Долгосрочные интересы страны пали жертвой внутривнутриполитической борьбы.

Сейчас американские стратегические аналитики рассматривают последствия для Запада долгосрочного китайско-российского партнерства. Одна из возможностей, отмечает С. Бланк, заключается в возникновении стратегического партнерства, которое может в один день начать угрожать интересам США²⁹. Другая возможность — опасная зависимость Кремля от китайских закупок российских вооружений, которая может угрожать российской безопасности.

При проведении политики сотрудничества (или даже "стратегического партнерства") с Китаем мало кто задумывается, что в долгосрочной перспективе Япония может оказаться для России гораздо более ценным партнером. При этом существует надежда, что Япония заинтересована в России как противовесе китайскому доминированию в регионе.

В отличие от американцев и западноевропейцев Япония не была затронута в той же степени окончанием «холодной войны». Несмотря на российские жесты доброй воли, типа вывода всех российских войск с одного из Курильских островов в последующие годы, особых изменений в японской политике не последовало. Во многом поворотным пунктом послужила авария российского танкера «Находка» и небывалая прежде готовность российской стороны к сотрудничеству в ликвидации последствий. Неформальная встреча между президентом Ельциным и премьер-министром Японии Хасимото привела к появлению плана заключить мирный договор между двумя странами еще до 2000 года. В чем причины потепления японской политики по отношению к России. Во-первых, японские компании ищут выгодных сделок, связанных с российской нефтяной и газовой промышленностью. Во-вторых, Япония действительно готова разыграть «российскую карту» в отношениях с Китаем. Однако именно в этой области российские политики не дают своим японским партнерам никаких поводов для надежды.

Нынешним архитекторам российской дипломатии следовало бы отказать от сложившихся стереотипов и задуматься над тем, куда ведут страну события. Однако трудно сохранять объективность, когда решения приходится принимать под столь сильным влиянием внутривнутриполитической борьбы. К тому же у этих людей место "великих замыслов" занимают тактические идеи, пусть даже и неплохие (к примеру, торг вокруг расширения НАТО или политика на Ближнем Востоке).

3.2. Отношения с Западом

По сравнению с другими частями мира, где быстрый экономический рост отдельных стран или перенаселение и вытекающие из их экономические проблемы, способствуют нестабильности, *Европа* характеризуется относительной демографической и экономической стабильностью. Население некоторых стран, таких как Германия и Италия, уменьшится в абсолютных величинах. Население других должно увеличиться. Предполагается, что в России население увеличится с нынешних 149 миллионов до 153 миллионов в 2015 году. Однако в это же время восемь стран Центральной Азии и Кавказа увеличат свое население с 72 до 96 миллионов³⁰. Население Европы в целом уменьшится по сравнению с соседними регионами. Сейчас ее население насчитывает 730 миллионов, или 12,8 процента общемирового населения в 5,7 миллиарда. К 2015 году население Европы должно достигнуть величины в 744 миллиона человек, в то время как общемировое население должно составить 7,4 миллиарда. Процент населения в возрасте более 60 лет в Европе должен увеличиться. Сокращение числа лиц призывного возраста означает, что европейские страны, включая Россию, будут слабее в военном отношении, чем многие неевропейские страны.

В то же самое время, когда большинство западноевропейских стран передают часть своего суверенитета наднациональным органам, можно наблюдать и тенденции к все большей фрагментации (региональной, этнической, религиозной) на национальном уровне. В Западной Европе наиболее наглядными примерами могут служить Бельгия, Испания и Италия. В Центральной Европе, за исключением трех этнически однородных стран (Польша, Венгрия и Чехия), все страны в той или иной степени подвержены подобной фрагментации. То же справедливо и для бывшего СССР.

Несмотря на близость Западной Европы и Соединенных Штатов, взгляд на партнеров и ожидания от сотрудничества сейчас переживают драматические изменения. Важность Европы в американской политике существенно снизилась с устранением советской угрозы. Западной Европе уже не угрожают извне. Причем интерес к Европе уменьшился не только как к партнеру в разрешении международных кризисов, но и как к торговому партнеру.

После краха коммунизма величайшая угроза безопасности европейцев (особенно Центральной Европе) исходит не извне, а от экономической нестабильности внутри стран. Признавая важность социэкономиче-

ческих аспектов безопасности, НАТО предприняло важный шаг в защите трансатлантических интересов.

В результате всех этих изменений как Европа, так и США переживают кризис идентичности и отсутствие чувства направления. Для обоих становится все труднее предсказать действия друг друга, особенно принимая во внимание изменения в политической, экономической и культурной областях, а также в вопросах безопасности.

В самой Европе супранациональные политические узлы переплетаются с разделением по социальным и этническим линиям. Становится все менее ясно, где Европа начинается и где заканчивается.

Во многих частях Центральной и Восточной Европы наличие этнических меньшинств создает потенциал для межгосударственных конфликтов. Особенно опасны случаи, когда «меньшинства» обращаются за поддержкой к странам, где они находятся в большинстве.

Нестабильность в Центральной и Восточной Европе, включая возобновление боевых действий в Югославии, может оказать влияние на Западную Европу и создать потоки беженцев, которые достаточно трудно контролировать. Все это дает возможность некоторым внешним силам (Россия или Иран) оказывать опосредованное влияние на Западную Европу.

На Западную Европу могут оказать влияние и потоки беженцев из Северной Африки, препятствия в доступе к рынкам ближневосточных энергоносителей или международный терроризм североафриканского происхождения. Оказывает влияние и тот факт, что многие достаточно нестабильные ближневосточные государства обладают оружием массового поражения и средствами доставки, позволяющими поразить часть западноевропейской территории.

Процессы фрагментации на востоке и консолидации на западе Европы идут параллельно и во многом влияют друг на друга. Наиболее наглядным примером может служить конец 1991 года. В декабре в Маастрихте лидеры 12 стран ЕС заключили договор о европейском политическом, экономическом и валютном союзе. Несколькими неделями ранее руководители Белоруссии, Украины и России разрушили СССР. Однако уже в 1992-1993 годах эти тенденции обернулись собственной противоположностью. На Западе союз столкнулся с рядом проблем (в том числе и с ратификацией самого договора). На Востоке же создались предпосылки для реинтеграции некоторых республик бывшего СССР.

Одна из важнейших проблем, с которой сталкивается ЕС, — проблема расширения. Принципиальное решение о необходимости расши-

рения было принято на Копенгагенской встрече в верхах, на котором Евросовет решил, что страны Центральной и Восточной Европы, которые окажутся способны выполнять обязательства, налагаемые на них членством в ЕС и способные выполнять определенные экономические и политические условия, будут приняты в ЕС³¹. Решение предложить членство в ЕС всем странам Центральной и Восточной Европы (включая Прибалтийские республики бывшего СССР) и исключить членство России и других республик бывшего СССР (так же как и Турции) будет иметь долгосрочные последствия. В принципе это означает, что Европа развивается в направлении двух центров силы – ЕС на западе и России на востоке. В то время как Турция находится в достаточно интересной позиции ассоциации с ЕС, сосуществования с Россией и историческими и религиозными связями с Ближним Востоком.

Рассматривая взаимодействие Западной Европы и России, очень часто забывают о таком важном факторе этого процесса, как *поставки российских энергоносителей*. Можно выделить несколько основных тенденций в развитии европейского энергетического сектора. Во-первых, зависимость многих западноевропейских стран от импорта энергоносителей по-прежнему возрастает. Во-вторых, российская энергосистема и энергосистемы центрально- и западноевропейских стран во все большей степени интегрируются. В-третьих, роль ядерной энергии в европейском энергетическом рынке заметно упала.

Другой фактор, на протяжении последних нескольких лет влияющий на отношения России с Западом, — *расширение НАТО и процессы, которые ему сопутствуют*. Складывается впечатление, что в вопросе о расширении НАТО американская администрация постоянно игнорировала требования осторожности и осмотрительности и действовала без достаточного обсуждения вопросов. Большинство из решений, принятых с 1994 года, были продиктованы внутривосточными причинами. В качестве доказательства бывший госсекретарь Г. Киссинджер отмечал в одной из газетных статей, что единственная из публичных речей президента Клинтона о расширении НАТО до 1997 года была речь на собрании американцев польского происхождения в Детройте во время президентской кампании 1996 года.

Хотя Примаков и называл расширение НАТО величайшей ошибкой со времени окончания "холодной войны", его политика основывалась на осознании того, что Россия не способна помешать расширению. Примаков стремился к соглашению с НАТО о не размещении военной инфраструктуры (включая С³I) у границ России, в то же время заявляя, что

Россия не против расширения политических структур НАТО в Восточную Европу. Было выражено желание о пересмотре договора ОВЕ, препятствующем размещению сил НАТО в Центральной Европе. Примаков провел линию приемлемого расширения по бывшим границам СССР.

Из всех российских учреждений сильнее всего оппозиция расширению НАТО проявилась в Думе. В октябре 1996 Дума приняла резолюцию, согласно которой расширение вызовет международный кризис. Спикер Думы Г. Селезнев несколько раз предупреждал, что Дума не ратифицирует договор СНВ-2, если НАТО расширится. Правда, принимая во внимание достигнутую договоренность президентов Ельцина и Клинтона о начале переговоров об СНВ-3, подобная угроза выглядит несколько сомнительной. Даже либеральные парламентарии, такие как Явлинский выступают против расширения. Правда, их мотивы скорее внутривосточные. По словам Явлинского, многие в России видят расширение НАТО как угрозу стране и оправдывают ограничение ориентированных на Запад реформ и рост расходов на оборону.

Между тем в военном отношении расширение не является столь уж большой угрозой (по крайней мере, по сравнению с целым спектром новых и гораздо более реальных угроз, с которыми сталкивается Россия). Министр обороны США У. Перри называл недостаток военных возможностей прибалтийских республик в качестве главного препятствия их вступлению в НАТО в первых рядах. Особенно заметна слабость в таких областях, как противотанковые вооружения и системы ПВО. Мобильность практически отсутствует. Во всех трех республиках основу вооруженных сил составляет национальная гвардия. Однако возможности получения этими подразделениями достаточной подготовки для ведения современных боевых действий остаются под сомнением. В Эстонии министерство обороны планирует к 2005 году иметь численность частей национальной гвардии, готовых для мобилизации, в 42 тысячи человек. Это будет достигнуто добавлением бывших военнослужащих срочной службы к резервным формированиям (3 тысячи ежегодно на добровольной основе). Литва уже сейчас имеет 35-тысячные ВС, готовые к мобилизации. Однако эти соединения недостаточно обучены и организованы. В Латвии проблемы наиболее остры. Менее 20 процентов лиц, призываемых на военную службу, выполняют свои обязательства. К тому же уровень финансирования значительно ниже, чем в Эстонии и Литве. Процесс принятия трех центрально европейских стран в НАТО находится в своих первых стадиях. Пройдут десятилетия, прежде чем эти страны станут действительными членами альянса³².

Пока же Россия и Запад спорят о том, дает ли Основополагающий акт Москве право вето по делам альянса. Представители НАТО заявляют, что предлагаемый двусторонний совет является отдельным органом, имеющим дела с совместными проблемами, но не внутренними вопросами НАТО.

Следующий неожиданно ставший важным вопрос — *политика России на Балканах*. Здесь в силу причин, описанных в первой главе нашей работы, российская политика является достаточно непоследовательной и не совпадающей с долгосрочными интересами страны. Балканы имеют довольно малое стратегическое значение для России. Даже во времена расцвета силы Советского Союза военное присутствие СССР в этом регионе было незначительным. Сейчас же на Балканах созданы возможности, упускать которые нельзя. Почему Россия заинтересована в этом регионе? И бывший премьер-министром Примаков, и министр иностранных дел И. Иванов верили, что долгосрочная цель России заключается в сохранении ее статуса сверхдержавы дипломатическими средствами. Балканы в настоящее время являются единственным регионом, где присутствуют прямые разногласия между Россией и западными странами. Хотя Россия и подвергает сомнению целесообразность действий западных стран в других частях мира (например, в Ираке), ее влияние там достаточно ограничено. В любой конфронтации с Западом Россия неминуемо проиграет. Особенно ясным это стало после августовского 1998 года финансового кризиса. На Балканах Россия имеет как соответствующие внешнеполитические инструменты, так и благоприятную для проведения своего влияния ситуацию.

Как и во многих других функциональных и региональных направлениях российской внешней политики существенное значение имел личностный фактор. Примаков интересовался Балканами. Иванов является специалистом по европейской безопасности, расширению НАТО, разоружению и Югославии (все это является частями балканской политики России). Он являлся представителем России в так называемой контактной группе основных держав, пытающихся разрешить балканский конфликт. Адмирал Ю. Зубаков, глава консульской службы, и Р. Маркарян, начальник аппарата Примакова, также интересовались проблемами Балкан.

Говоря о европейском направлении внешней политики России, следует отметить также и то, что, несмотря на все рассуждения о заговоре против России как великой державы, изменения в положении России в Европе, связанные с объединением Германии, уходом из Центральной и

Восточной Европы, расширение ЕС и включение в него Австрии, Финляндии и Швеции, не были рассчитаны на то, чтобы ослабить стратегические позиции России. Скорее, эти изменения сами были результатом, а не причиной российской слабости. Однако изменения эти уже стали частью истории. И как результат этих изменений, роль европейского направления российской внешней политики обречена на постоянное снижение.

Вероятно, что из всего "западного направления" для России преобладающее значение будут иметь *отношения с США*. Вероятнее всего, Соединенные Штаты будут достаточно глубоко вовлечены в мировые дела и в первые годы нового столетия. Несмотря на периодически проявляющиеся в стране настроения изоляционизма, США попросту не имеют другого выбора, кроме глобального вовлечения. Сами размеры американской экономики, торговые, политические, культурные и военные связи с другими странами и негосударственными объединениями вынуждают США к этому. Последствия же устранения США от их нынешних лидерских функций могут быть достаточно негативными для всей мировой системы. Вслед за этим начнется глобальное соперничество за то, чтобы заполнить вакуум, оставленный Соединенными Штатами. Подобное соперничество неизбежно приведет к нестабильности.

В последнее время достаточно много говорится о том, что Соединенные Штаты стали единственной в мире сверхдержавой, о том, что силовая гегемония США является источником мировой нестабильности, что целью российской внешней политики должно быть построение многополярной мировой системы, которая якобы является единственной для нашей страны возможностью занимать подобающее ей место в международных отношениях.

Думается, что логика подобных рассуждений является во многом неверной. *Во-первых*, многополярность в нынешних условиях может принести России гораздо больше угроз, чем краткосрочных выгод. Даже во времена расцвета многополярности в Европе девятнадцатого столетия, когда действовал «концерт Европы», войны между великими державами были регулярным явлением. Конфликты различной интенсивности и масштаба случались каждое десятилетие. Успех же Европейского союза, который многие приводят в качестве примера многополярной региональной системы безопасности, стал возможен только благодаря гегемонии США.

Во-вторых, несмотря на все разговоры о том, что мировое сообщество «устало» от лидерства США, ни одно из ведущих государств не

вносит вклад в создание подлинной многополярности. Ни одно из государств не проявило готовности разделить обязательства по поддержанию глобального порядка и управлению международными кризисами. Говоря о военных возможностях западноевропейских стран, следует признать, что они во все большей степени зависят от Соединенных Штатов в деле обеспечения собственной безопасности. В будущем же возможности западноевропейских стран вносить вклад в операции типа войны в Заливе или в операции по поддержанию мира еще более уменьшатся. До сих пор ни одна из стран (в отличие от США) не проявляла готовности к краткосрочным жертвам для защиты долгосрочного интереса по поддержанию мирового порядка. Только КНР сейчас делает попытки увеличить военные расходы, чтобы играть большую роль в международных отношениях (не говоря о том, что наращивание вооруженных сил Китая не вполне вписывается в общепринятые представления о защите стабильности в АТР).

Страны, действительно заинтересованные в многополярности и обладающие возможностью играть достойную роль в мировой системе, должны были бы не сокращать военные бюджеты, а существенно их увеличивать. Однако никто (и Россия не является исключением) не может и не желает платить цену за «мир без гегемона». Более того, возврат в многополярности означал бы сейчас борьбу за лидерство в Европе между Россией, Германией, Францией и, может быть, Великобританией. В странах «третьего мира» такое развитие событий также неминуемо привело бы к новому соперничеству за сферы влияния.

В-третьих, очень часто призывы к отказу от американской гегемонии связаны либо с внутривнутриполитическими соображениями, либо с желанием получить краткосрочный пропагандистский успех. Политика, которую сейчас демонстрируют такие страны, как Россия и солидаризирующаяся с ней по целому ряду вопросов Франция, нацелена на то, чтобы иметь «равный голос» с США в решении наиболее важных мировых вопросов, не взяв на себя никакой ответственности и расходов (финансовых, людских, политических и иных), ассоциируемых обычно со статусом великой державы. Наиболее часто используемая тактика - поднятие собственного политического престижа за счет проявления оппозиции США и в то же время использование той уникальной стабильной стратегической ситуации, которая стала возможна благодаря наличию явного гегемона. В итоге эти страны лишают США какой-то части их статуса гегемона. Однако ценой этому является возникновение очередной угрозы той мировой системе, от стабильности которой эти страны

сами зависят, но защищать которую они не могут. Они не обладают средствами, чтобы решить иракскую или балканскую проблемы. Их могущества хватает только на то, чтобы помешать разрешению этих проблем Соединенными Штатами.

В-четвертых, лишь два фактора сдерживают ряд российских соседей (на юге и на востоке) от нападения на ослабшую Россию — существование ядерного оружия и, в общем-то, выгодная для России квазигегемония США. Об ограничениях сдерживающей функции ядерного оружия уже говорилось в части, посвященной военной политике. Поэтому и настоящее время именно американская гегемония объективно является наиболее надежным и дешевым сдерживающим фактором для соседей России.

Таким образом, вполне вероятно, что гегемония США для ослабленной России может являться даже полезной, если эта гегемония будет иметь достаточно четко очерченные временные рамки. Важно только, чтобы российская дипломатия была заранее готова к вызовам, которые поставит та система, которая рано или поздно придет на смену нынешнему доминированию США, не могущему продолжаться вечно.

Кроме того, Россия в настоящее время просто не имеет ресурсов (финансовых, военных, политических, культурных и идеологических) для того, чтобы действительно противостоять Соединенным Штатам или просто выполнять стабилизирующие функции в мировой системе без их участия. Как писали авторы достаточно антиамериканского доклада, опубликованного в апреле 1999 года³³:

"Ни в коем случае нельзя уступать никаким позывам бороться против США любым видимым образом. "Национальные интересы", "патриотизм", "глобализм" и любые другие слова должны оставаться пустым сотрясением воздуха и получать непримиримый официальный отпор, пока они служат прикрытием для призывов к национальному самоубийству. Россия должна сознавать абсолютную степень своей зависимости от внешнего мира, в первую очередь от США и стран НАТО, и понимать, что, пока её суверенитет не подкреплён достаточными ресурсами, он носит символический характер. Необходимо помнить, что смирение и скромность во внешних отношениях являются сегодня неперемным условием выживания страны (это не значит необходимость отказа от психологических атак и дипломатического давления; это значит лишь, что применение подобных средств должно, как и всегда, носить разумный и взвешенный характер: это игры, в которые нельзя не играть и нельзя заигрывать).

Антиамериканизм объективно обусловлен в сегодняшних условиях России (даже без не имеющей оправдания агрессии США и НАТО против Югославии), но деструктивен по сути и губителен для всякого исповедующего его, так как отвлекает и без того дефицитные ресурсы от созидания на раз-

рушение и ведёт к их неоправданному расточению. Как и любое стремление к конфронтации со стороны слабых, он не исправляет, но лишь усугубляет негативные причины своего собственного появления. Наша цель — бороться в первую очередь за восстановление России и её конкурентных позиций, концентрироваться на развитии, а не противостоянии".

Таким образом, вне зависимости от того, рассматриваем ли мы страны Запада как угрозу или нет, конфронтация с ними вряд ли возможна. Любой конфликт с Западом, ведомым США, будет для России в ее нынешнем положении заведомо проигрышным. Кроме того, он может спровоцировать других (и часто более реальных) противников России к более активным действиям против нее.

* * *

Основной вывод, который можно сделать при анализе региональных направлений российской внешней политики в 1990-е годы, заключается в том, что именно "восточное направление" будет являться решающим в начале нового тысячелетия. Естественно, что ключевым фактором будут отношения с Китаем. Именно эти отношения таят в себе наибольшие угрозы. Они же могут предоставить и множество новых возможностей, которые, при сохранении нынешних тенденций в двусторонних отношениях между Россией и КНР, реализовать просто невозможно. Можно также отметить, что осознание приоритетности и "первичности" этих отношений в России пока еще не сформировалось. Как правило, все схемы региональной политики на "восточном" направлении строятся в зависимости от того, как развиваются отношения с США, НАТО и в зависимости от влияния внутривосточных факторов. То есть отношения эти становятся вторичными. Кроме того, и на "западном" направлении политика является непоследовательной и не учитывающей реальные возможности России влиять на развитие событий. Самое же опасное, что политика эта во все большей степени становится подверженной влиянию идеологии и соображениям предвыборной борьбы в самой России. В принципе, такие тенденции в разное время были характерны для множества стран. Отличие же России заключается в том, что она себе этого сейчас позволить просто не может, учитывая внутреннюю слабость страны и шаткость ее позиций на мировой арене, а также ее неготовность бороться с угрозами (реальными, а не гипотетическими), с которыми она так или иначе столкнется в ближайшее десятилетие.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ A. Cronin, P. Cronin. *The Realistic Engagement of China*. "The Washington Quarterly", v. 19, № 1, p. 149.
- ² R. Bernstein and R. Munro. *The Coming Conflict With China*. N.Y., Knopf, 1997. Авторы этой работы не одиноки в своих оценках. Даже умеренные исследователи видят в событиях 1996 года доказательство того, что правящий режим Китая попытается сделать ставку на поднимающуюся волну национализма - с непредсказуемыми последствиями как для самой страны, так и для международной системы (см.: A. Goldstein. "China in 1996". in *Asian Survey*, v. XXXVII, № 1 (January 1997), p. 42.
- ³ Это находит отражение в официальных документах. См., например: Report Delivered at the 15th National Congress of the Communist Party of China on September 12, 1997. in *Beijing Review*, 6-12.10.1997, p. 23.
- ⁴ Об этих ключевых течениях стратегической мысли Китая см.: Jung-Dong Yuan, Yuchao Zhu. "Sizing up Chinese Military Buildup: The Limitations to Defense Modernization". in *The Korean Journal of Defense Analysis*, v. VIII, 1 (Summer 1996), pp. 231-251, а также Shuofeng Huang. *On Comprehensive National Strength*. Beijing, Chinese Social Science Press, 1992; Runchang Xi. *The Coming of the Post-nuclear Age: Grand Strategy and the Competition Among Nations*. Changsha, Hunan Publishing House, 1992.
- ⁵ S. Kim. China as a Great Power. in *Current History*, September 1997, p. 248.
- ⁶ R. Gilpin. Hegemonic War and International Change. in: R. Betts (Ed.) *Conflict After the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. N. Y., Macmillan, 1994, p. 96.
- ⁷ *Jane's Intelligence Review*, June 1992, pp. 278-281.
- ⁸ P. Godwin. "Uncertainty, Insecurity and China's Military Power." in *Current History*, September 1997, p. 248.
- ⁹ См.: Why Beijing "Eventually Expects War With the United States?". *Defense and Foreign Affairs' Strategic Policy*, International Media Corporation, June 1997, P.12.
- ¹⁰ "A New Strategic Equation Is Emerging in the Indian Ocean". *Defense and Foreign Affairs' Strategic Policy*, International Media Corporation, April, 1997, Pg.20.
- ¹¹ См.: K. Calder. "Asia's Empty Tank." in *Foreign Affairs*, v. 75, 2 (March-April 1996), p. 57.
- ¹² "Nations without states surface to challenge 300 years of calm." in *Defense and Foreign Affairs' Strategic Policy*, International Media Corporation, April, 1997.
- ¹³ Y. Yunzhu. "The Evolution of Military Doctrine of the Chinese PLA from 1985 to 1995." in *The Korean Journal of Defense Analysis*, v. VII, 2 (Winter 1995), p. 62.
- ¹⁴ "Russia and China Consolidate Their New Strategic Partnership" in *Jane's Intelligence Review*, August 1, 1998, 18.
- ¹⁵ H. Kissinger. "Moscow and Beijing: A Declaration of Independence." in *The Washington Post*, 14.05.1996.

- ¹⁶ См., например: W. Zhongren. "China Threat Theory Groundless." in *Beijing Review*, 14-20.06.1997, 7-8; D. Xiaohua. "Why and How the US Media Work to Demonize China." in *Beijing Review*, 4-10.08.1997, pp. 8-11.
- ¹⁷ *Jane's Defense Weekly*, 19.06.1996, p. 27.
- ¹⁸ "Russia and China consolidate their new strategic partnership" in *Jane's Intelligence Review*, 1998, August 1, 18.
- ¹⁹ Ibidem.
- ²⁰ "The Russian Wild East" in *Jane's Intelligence Review*, September 1, 1998.
- ²¹ Yossef Bodansky. "Russia: After Missing the 20th century, Plans for the 21st." in *Defense and Foreign Affairs' Strategic Policy*, International Media Corporation, August, 1997.
- ²² *Sources of Conflict*, MR-897-Af, RAND, 1998, 298.
- ²³ RFE/RL Newswire, v.1., 62, pt.1, 27.06.1997.
- ²⁴ A. Goldstein. "China in 1996." in *Asian Survey*, v. XXXVII, 1 (January 1997), 41.
- ²⁵ Например, 27 мая 1997 года министр внутренних дел Анатолий Куликов заявил на пресс-конференции, что этот регион может оказаться оторванным от остальной России. Между тем бюджет страны нуждается в увеличении поступлений с Дальнего Востока, а следовательно, необходимо глубже координировать деятельность региональных правоохранительных, налоговых и таможенных служб.
- ²⁶ Объективный показатель этого — заявления президента КНР во время его визита в США в октябре 1997 года.
- ²⁷ Bill Gertz. "The Chinese Buildup Rolls On." in *Air Force Magazine*, September 1997, p.77.
- ²⁸ 25 декабря 1996 года бывший министр обороны Игорь Родионов назвал в своей речи рост военной мощи КНР угрожающим нашей стране. Российский МИД дезавуировал это заявление, а правительство вынудило министра разослать циркуляр с указанием на то, что Китай — стратегический партнер России (см. *Jane's Intelligence Review*, November 1997, p. 522).
- ²⁹ "Sino-Russian Ties: Implication for the West?" in *Aviation Week and Space Technology*. August 18, 1997, 71.
- ³⁰ См.: Bos E., et al., *World Population Projections, 1994-1995* edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1995.
- ³¹ Commission of the European Communities, *The European Councils: Conclusions of the Presidency 1992-1994*, Luxembourg: CEC, 1995, 86.
- ³² "The New NATO: Not So Neat". In *Foreign Report*. March 11, 1999
- ³³ Михаил Делягин. НАТО: Урок международного террора для России: открытая часть аналитического доклада. М.: Апрель. 1999.

Заключение

Рассмотрев основные факторы, влияющие на внешнюю политику России во второй половине 1990-х годов, можно выделить следующие основные тенденции.

Государство уже не может обеспечить выработку и проведение внешней политики, отвечающей интересам сколь-либо широких слоев населения. Как это было на протяжении большей части истории России, граждане страны страдали от собственного государства гораздо больше, чем от любой внешней угрозы. К тому же, если говорить о реальных внешних угрозах, с которыми может столкнуться Россия в ближайшие десятилетия, нынешнее государство не способно обеспечить защиту от них. Для этого оно не обладает ни материальными ресурсами, ни политической волей, ни осознанием собственной исторической миссии. Оно также во все меньшей степени способно обеспечить защиту интересов сколь-либо влиятельных слоев российского бизнеса. Хотя много говорится о манипулировании государством ведущими ФПП, политическая элита при ее нынешней автономии не способна обеспечить выполнение долгосрочных целей даже тех ФПП, которые эти цели в той или иной мере имеют. Ни в одной сфере государственной политики, влияющей на место России в мировой системе, будь то непосредственно внешняя политика, военная политика, политика в области экспорта вооружений, о сколь-либо значимых успехах говорить не приходится. Даже беглый обзор основных этапов российской внешней политики в 1990-е годы подтверждает этот тезис.

При этом нет никаких указаний на то, что какая-нибудь из существующих в настоящее время политических сил может изменить эту тенденцию. Кризис внешнеполитической роли российского государства является системным и не может исчезнуть при существующем политическом режиме. Во многом тенденция распада внешнеполитической роли российского государства связана с объективными процессами, идущими во всем мире. Основная опасность заключается в том, что никаких серьезных изменений может в ближайшее время не произойти. Стабильность нынешней ситуации сама по себе пагубна.

Если никаких изменений не произойдет, Россия обречена на то, чтобы поэтапно терять остатки своего суверенитета и постоянно жертвовать собственной территориальной целостностью. Она станет объектом нападений как со стороны соседних государств, так и со стороны него-

сударственных объединений. Внутренний сепаратизм будет подпитываться извне. Страна в этом случае просто не имеет будущего.

В этих условиях можно ожидать повышения значения других (не связанных с государством) внутренних факторов формирования внешней политики России. Речь, прежде всего, идет о так называемой организованной преступности и финансово-промышленных группах. Именно на стыке этих двух факторов может появиться новая сила (не путать с "Новой силой"), способная переломить негативные тенденции последних лет. Это вряд ли будет возможно в условиях существования нынешнего политического режима, который, следовательно, должен уйти в прошлое.

Подобному переходу ведущей роли в процессе выработки и проведения внешней политики от государства к другим действующим лицам способствует ряд внешних факторов. Информационная революция делает старый порядок осуществления властных полномочий (в том числе и внешнеполитических) государством устаревшим. Распространение оружия массового поражения ставит перед Россией проблемы, которые нынешняя система выработки и проведения внешней политики просто не в состоянии разрешить. Меняющаяся роль международных институтов делает возможным непосредственное участие в международном взаимодействии новых действующих лиц. Выход на мировую арену стран и негосударственных объединений, которые ранее были на периферии мировой политики, также способствует подрыву традиционной внешнеполитической роли российского государства. Рассмотрение некоторых региональных направлений российской внешней политики также говорит о глубоком кризисе системы выработки и проведения внешней политики в нашей стране. Кроме того, существует целый ряд реальных (а не воображаемых) внешних угроз, которые могут угрожать будущему России как самостоятельной державы. Причем нынешняя Россия противопоставить этим угрозам что-то реальное вряд ли может.

Специфика России как страны заключается в том, что в отличие от других бывших великих держав, она просто не может позволить себе медленный и сравнительно безболезненный отход на периферию мировой политики. Сами размеры страны, ее историческое наследие, ее потенциал ведут к тому, что будущее страны не гарантировано само по себе. Это будущее необходимо завоевывать в борьбе с внешними угрозами. Как это не парадоксально, именно внешние угрозы еще только и могут являться основой для консолидации российского общества. Альтернативой же этому завоеванию будущего является, при продолжении существования нынешней системы, исчезновение России как субъекта международных отношений в результате целого ряда внутренних конфликтов и столкновений с внешними силами.

THE CONQUEST OF THE FUTURE: FOREIGN POLICY OF RUSSIA IN THE SECOND HALF OF 1990-s

by Dmitri G. Baluyev

SUMMARY

This book deals with foreign policy of Russia during the second half of 1990s. There is lots of research dealing with different regional and functional dimensions of this. However there are no comprehensive work analyzing interrelations of different external and domestic factors influencing the process of the formulation and implementation of Russian foreign policy. The major trends in the development of this policy are the special interest for the author.

The first chapter touches major internal actors influencing the foreign policy process in contemporary Russia. These are the state, the so-called organized crime and financial-industrial groups. The conclusion drawn from the comparison of the roles of these actors is that the contemporary Russian state (weak state) is not capable for the formulation and defense of national interests of the country (moreover, state interests are often contradict national interests). The power resulting from the amalgamation of the organized crime and one (or more) of financial industrial groups should be more appropriate for the formulation of such interests. In the future such a power could be the direct (as opposing to indirect influence through corrupted governmental officials) player in the foreign policy making process of Russia. In spite of the contradiction of such a practice with traditional democracy it could be the only way out of current situation of the loss of Russia the appropriate place in the international system.

The second chapter is focused on external factors influencing Russian foreign policy. From the great variety of such factors author has selected information revolution, the changing role of international institutions, the proliferation of the weapons of mass destruction and the shift of the power from the West to the former periphery of international system.

The third chapter is devoted to regional dimensions of Russian foreign policy. The relations with the countries of Asian Pacific Region and relations with the West are analyzed. The conclusions drawn from this analysis are the following. First, the relations with China will be the most important for the eastern direction of Russian foreign policy. These will inevitably influence other directions of Russian foreign policy (including relations with the West). Secondly, the relations with the USA is still the most important part of the western direction of Russian foreign policy. Such a situation most likely will continue well into the new millenium. There is no clear understanding of regional priorities in Russian foreign policy making community. Moreover there is a reversed causation effect in prioritizing. For example, the policy of the so-called strategic cooperation with China is the direct consequence of the worsening of relations with the West. However more logically could be the situation of more close cooperation with the West (in spite of NATO enlargement and other negative factors) in face of growing (and real) threat from China.

The major conclusion is that if the current trends in Russian foreign policy making are in place another decade Russia will have no future at all. The size of the country, its external environment, legacy of the history will prevent it from the slow drift on the periphery of international system. Instead we could have bloody disintegration of the country as a result of internal conflicts and (more important) step by step expansion of southern and eastern neighbors. To prevent it the country should fight for its future. The necessary precondition for this is the radical change in the system of foreign policy making (including the change in actors). Such a change could be dangerous thing itself, but this is the only way out from the current situation. Russia has a strategic break, but this break could not last long. That is why it is necessary to use it wisely.

Д. Г. Балуев

**ЗАВОЕВАНИЕ БУДУЩЕГО:
внешняя политика России на рубеже веков**

Монография

Подписано в печать 16.08.99. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 7,2. Зак. 947. Тир. 1000 экз.

Типография Нижегородского госуниверситета.
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37

The third chapter is devoted to regional dimensions of Russian foreign policy. The relations with the countries of Asian Pacific Region and relations with the West are analyzed. The continental strategy from this point of view is the following: first, the relations with China will be the most important for the eastern direction of Russian foreign policy. There will inevitably influence other directions of Russian foreign policy (including relations with the West). Secondly, the relations with the USA will be the most important part of the western direction of Russian foreign policy. Such a situation might easily will continue well into the new century. There is no clear understanding of generalization of regional priorities in Russian foreign policy. Moreover, there is a lack of a coherent effect in promotion. For example, the policy of the so-called "strategic partnership" with the USA is not clearly defined. The main conclusion is that if the current trends in Russian foreign policy will continue, the place of Russia in the world will be lower at all. The size of the country, its external environment, legacy of the history will not save it from the need to find the path of development in the world. Without a clear strategy, the country will be in a state of stagnation. To prevent this, it is necessary to make a change in the system of foreign policy. The necessary condition for this is the radical change in the system of foreign policy. Making radical change in the system of foreign policy could be dangerous for the country. It is necessary to make a change in the system of foreign policy. It is necessary to make a change in the system of foreign policy.

The main conclusion is that if the current trends in Russian foreign policy will continue, the place of Russia in the world will be lower at all. The size of the country, its external environment, legacy of the history will not save it from the need to find the path of development in the world. Without a clear strategy, the country will be in a state of stagnation. To prevent this, it is necessary to make a change in the system of foreign policy. The necessary condition for this is the radical change in the system of foreign policy. Making radical change in the system of foreign policy could be dangerous for the country. It is necessary to make a change in the system of foreign policy. It is necessary to make a change in the system of foreign policy.

Институт международных отношений
Российской Академии Наук, Москва

Получить электронную версию этой книги, познакомиться со сведениями об ее авторе, посмотреть другие работы по международным отношениям и внешней политике, получить доступ к сотням документов, связанных с данной проблематикой

можно на сайте

Красный Бульжник®
www.kis.ru/~dbalu





Новая книга Д. Г. Балуева

ЗАВОЕВАНИЕ БУДУЩЕГО: ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ



Государство уже не может обеспечить выработку и проведение внешней политики, отвечающей интересам сколь-либо широких слоев населения. Для этого оно не обладает ни материальными ресурсами, ни политической волей, ни осознанием собственной исторической миссии. При этом нет никаких указаний на то, что какая-нибудь из существующих в настоящее время политических сил может изменить данную ситуацию. В этих условиях можно ожидать повышения значения других (не связанных с государством) факторов формирования внешней политики России.



Специфика России как страны заключается в том, что в отличие от других бывших великих держав, она просто не может позволить себе медленный и сравнительно безболезненный отход на периферию мировой политики.



Сами размеры страны, ее историческое наследие, ее потенциал ведут к тому, что будущее страны не гарантировано само по себе. Это будущее необходимо завоевывать в борьбе с внешними угрозами. Альтернативой же этому завоеванию будущего является, при продолжении существования нынешней системы, исчезновение России как субъекта международных отношений в результате целого ряда внутренних конфликтов и столкновений с внешними силами.

