

На неверном пути: что может и
должен сделать Вашингтон в
отношении России и США

На неверном пути: что может и должен сделать Вашингтон в отношении России и США

Доклад
Независимой рабочей группы

При поддержке Совета по международным отношениям

Совет по международным отношениям был основан в 1921 году, и является независимой общенациональной организацией и внепартийным центром ученых, призванным вырабатывать и распространять идеи, с тем чтобы его индивидуальные и корпоративные члены, а также политики, журналисты, студенты и заинтересованные граждане в США и других странах могли лучше понять мир и альтернативы в сфере внешней политики, с которыми сталкиваются США и другие правительства. Для решения этой задачи Совет проводит совещания, реализует обширную программу исследований, издает «Форин Эфферс», ведущий журнал, посвященный международным делам и внешней политике США, поддерживает разнообразный состав членов, финансирует независимые рабочие группы и предоставляет актуальную информацию о мире и внешней политике США на веб-сайте Совета по адресу www.cfr.org.

СОВЕТ НЕ ЗАНИМАЕТ НИКАКОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПОЗИЦИИ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ И НЕ СВЯЗАН С ПРАВИТЕЛЬСТВОМ США. ИСКЛЮЧИТЕЛЬНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВСЕ УТВЕРЖДЕНИЯ ФАКТОВ И МНЕНИЯ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В ЕГО ПУБЛИКАЦИЯХ, НЕСУТ АВТОР ИЛИ АВТОРЫ.

Совет спонсирует независимую рабочую группу, когда (1) возникает проблема, которая в текущей ситуации имеет решающее значение для внешней политики США, и (2) представляется, что группа, разнородная с точки зрения опыта и перспектив работы участников, может, тем не менее, оказаться способной достичь содержательного консенсуса в отношении определенного вопроса политики путем неофициальных и внепартийных дискуссий. Как правило, рабочая группа собирается от двух до пяти раз в течение короткого периода времени, что должно обеспечить актуальность ее работы.

Подготовив заключение, рабочая группа выпускает доклад, а Совет публикует его текст и размещает на своем веб-сайте. Доклады рабочих групп отражают прочный и содержательный политический консенсус, при этом члены рабочей группы одобряют общую направленность политики и оценки, выработанные группой, хотя и не обязательно каждый вывод и рекомендацию. Члены рабочей группы, которые присоединяются к общему мнению, могут предложить дополнительные или особые точки зрения, которые включаются в окончательный доклад. «Доклады председателя» подписываются только председателями рабочих групп и обычно предваряются или сопровождаются полными текстами докладов рабочих групп. Подготовив заключение, рабочая группа может также обратиться к лицам, не входившим в ее состав, с просьбой присоединиться к докладу рабочей группы, чтобы усилить его воздействие. Выводы всех докладов рабочих групп оцениваются в них в сравнении с текущей политикой администрации, с тем чтобы четко обозначить сферы согласия и разногласий. Рабочая группа несет исключительную ответственность за свой доклад. Совет не занимает никакой институциональной позиции.

Для получения дополнительной информации о Совете или данной Независимой рабочей группе следует обращаться по адресу: Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021, или в Отдел коммуникаций по номеру 212-434-9400. Приглашаем посетить наш веб-сайт www.cfr.org.

© 2006, Совет по международным отношениям®, Инк.
Все авторские права защищены.
Напечатано в Соединенных Штатах Америки.

Воспроизведение настоящего доклада полностью или частично в любой виде, за исключением воспроизведения, разрешенного разделами 107 и 108 Закона США об авторском праве (17 U.S.C. Sections 107 & 108), и цитат, приводимых обозревателями для открытой прессы, допускается только с прямо выраженного письменного разрешения Совета по международным отношениям. За информацией обращаться в Отдел публикаций по адресу: Publications Office, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10021.

Председатели Рабочей группы

Джон Эдвардс

Джек Кемп

Руководитель проекта

Стивен Сестанович

Члены Рабочей группы

Стивен Э. Биган	Джек Кемп
Койт Д. Блэкер	Клиффорд А. Купчан
Роберт Д. Блэквилл*	Джессика Т. Мэтьюз
Антонина В. Буис	Майкл А. Макфол
Марк Ф. Бжезински	Марк К. Медиш
Ричард Р. Берт*	Стивен Сестанович
Джон Эдвардс	Дэйвид Р. Слейд*
Роберт Дж. Эйнхорн	Уолтер Б. Слокомб*
Джон Льюис Гэддис	Струуб Тэлботт
Джон А. Гордон	Джудит Л. Твигг
Джеймс А. Хармон	Маргарет Д. Уильямс
Стивен Э. Хеллман	Дов С. Закхейм*
Фиона Хилл	

*Данное лицо одобрило доклад и представило дополнительную или особую точку зрения.

Содержание

Предисловие	xi
От составителей.....	xiii
Карта	xvii
Доклад Рабочей группы.....	1
Введение и обзор.....	3
Социально-экономические преобразования в России... ..	11
... и “де-демократизация”	18
Современные американо-российские отношения	25
Вывод №1: Партнерство, избирательное сотрудничество или...?	32
Вывод №2: Демократия и интеграция.....	39
Рекомендация №1: Безопасность	46
Рекомендация №2: Сотрудничество в области энергетики, торговли и охраны окружающей среды	56
Рекомендация №3: Отношения с авторитарной Россией	66
Заключение.....	74
Дополнения и замечания.....	76
Члены Рабочей группы	79
Наблюдатели Рабочей группы.....	85

Предисловие

После распада Советского Союза пятнадцать лет назад у США, в целом, сложились хорошие отношения с Россией. Вашингтон, Москва и весь мир выиграли от этого сотрудничества по различным вопросам — от распространения вооружений до борьбы с терроризмом после террористических атак 11 сентября 2001 года.

Однако в последние годы, особенно в течение второго срока президентства Владимира Путина, российское общество и внешняя политика продолжали изменяться таким образом, что это поднимает вопросы и вызывает проблемы для США. Весной 2005 года Совет по международным отношениям создал Независимую рабочую группу, для того чтобы критически рассмотреть развитие ситуации в России, оценить отношения между США и Россией и в свете происходящих изменений предложить политикам США общую стратегию и набор рекомендаций.

Рабочая группа исходила из того, что устойчивое сотрудничество с Россией продолжает представлять важность для США. Считается, что в ряде вопросов — Иран, энергетика, ВИЧ/СПИД и недопущение приобретения террористами оружия массового уничтожения — сотрудничество с Россией является важным фактором, способствующим интересам Америки. Вместе с тем Рабочая группа пришла к выводу, что во многих сферах отношения между США и Россией не оправдывают ожиданий. Рабочая группа рекомендует США придерживаться принципа «избирательного сотрудничества» с Россией, вместо того чтобы стремиться к широкомасштабному «партнерству», которое в настоящее время невозможно.

Анализируя внутренние события в России, Рабочая группа сделала вывод, что Россия «свернула на неверный путь», несмотря на впечатляющее экономическое развитие и рост среднего класса. Рабочая группа утверждает, что внутренние события в России имеют значение для Соединенных Штатов и по стратегическим, и по моральным соображениям

и что политики США должны обратиться как к тому, что происходит внутри России, так и к более традиционным проблемам внешней политики США.

Совет признателен Джону Эдвардсу и Джеку Кемпу за председательство в этой важной группе. Они посвятили десять месяцев интенсивной работы данному проекту, включая важную поездку в Москву осенью 2005 года, где они встречались с высшими государственными должностными лицами, ведущими представителями деловых кругов, учеными и активистами демократических организаций. Они не только привели эту группу к прочному консенсусу, но и помогли привлечь международное внимание к усилиям Думы (нижней палаты российского парламента), направленным на то, чтобы запугать или вывести из строя иностранные и российские неправительственные организации. В состав Рабочей группы также входило много выдающихся американских ученых, специализирующихся на России, и практикующих политиков. Члены группы обладают обширным и разнообразным опытом. Работая с председателями Рабочей группы, ее члены подготовили доклад, несущий важное послание, которое, я надеюсь, найдет свой отклик в США, России и за их пределами. Наконец, я хотел бы поблагодарить посла Стивена Сестановича, старшего научного сотрудника им. Джорджа Ф. Кеннана по российским и евразийским исследованиям в Совете, который написал содержательный и смелый доклад.

Ричард Н. Хаасс

Президент

Совета по международным отношениям

Март 2006 г.

От составителей

Успешной работе Независимой рабочей группы по вопросам политики США в отношении России, финансируемой Советом по международным отношениям, на протяжении всего процесса обсуждений способствовало руководство со стороны Джека Кемпа и Джона Эдвардса. Группе, подобной нашей, необходимо от своих руководителей очень многое, при этом ничто не имеет такого большого значения, как проверка реалистичности концепций, а это могли обеспечить только две политические фигуры национального масштаба. Работа с ними была истинным удовольствием.

Хотя принцип независимости отражен в названии Рабочей группы, ее члены хотели бы поблагодарить тех экспертов, содействие которых было наиболее полезным со времени первого заседания в мае 2005 года. Ли Фейнштейн, директор программы рабочих групп Совета, позволил группе понять, что должны делать рабочие группы, а затем сделать это; будучи знатоком России, он оттачивал наши представления на каждом этапе работы. Другие коллеги по Совету также оказали огромную помощь. Росица Ж. Петрова и Линдзи Уоркмен энергично и профессионально несли на себе груз исследований и организации. Лиса Шилдс, Аня Шмеманн и Ирина Фаскианос курировали обширную работу по взаимодействию. Патриша Дорфф и Молли Грехэм в очень короткий срок придали рукописи окончательный вид и даже позаботились об ее внешнем виде.

Дерек Х. Чоллет, советник сенатора Эдвардса, и Джеймс Р. «Дж. Т.» Тейлор, управляющий партнер «Кемп Партнерз», обеспечили возможность беспрепятственной совместной работы трех организаций в приятной атмосфере. Бона Парк и Кэтлин Макглинн решали все наши проблемы, касающиеся планирования.

Особой благодарности заслуживают Стивен Э. Хеллман, Джудит Л. Твигг, Фиона Хилл, Марк Ф. Бжезински, Уолтер Б. Слокомб, Роберт Дж. Эйнхорн и Майкл А. Макфол за инструктирование остальных членов Рабочей группы на наших первых заседаниях. Марк К. Медиш, Стивен Э.

Биган и Уолтер Б. Слокомб руководили работой подгрупп по преступности и коррупции, торговле и ядерной политике соответственно. Джессика Т. Мэтьюз помогла нам понять значение проекта российского закона о неправительственных организациях, представленного прошлой осенью. Элизабет Шервуд-Рэнделл при поддержке Джорджа Джоулвена подготовила очень содержательную докладную записку по вопросам военного сотрудничества перед поездкой председателей группы в Москву. Заслугой Джудит Твигг и Маргарет Д. Уильямс являются удобные для пользователей текстовые вставки по демографическим и экологическим вопросам. Но это лишь отдельные слова благодарности — интенсивности и ценности наших дискуссий способствовали все члены группы, которые затем не скупилась на красные чернила, внося исправления в проект рукописи.

Рабочая группа выражает признательность выдающимся ученым и специалистам, к которым мы многократно обращались за идеями и советами. Мы благодарим за помощь Дэниела Х. Йергина из компании «Кембридж Энерджи Рисерч Ассошиэйтс»; Роберта Легволда из Колумбийского университета; Мэттью Банна из Гарвардского университета; Дэйвида Дж. Виктора из Стэнфордского университета; Джереми Р. Эзраэля из организации «Рэнд Корпорейшн»; З. Блейка Маршалла из Американско-российского делового совета; Эндрю К. Качинса, Роуз Э. Готтемеллер, Дмитрия Тренина, Лилию Шевцову и Машу Липман из Московского центра Карнеги; а также Дениса А. Маслова из Группы «Евразия».

Многие лица, помогавшие группе, встречаясь с ее членами, особенно с председателями в ходе их ознакомительной поездки в Москву, будут, наверное, более всего рады услышать слова благодарности, оставшись непоименованными. Достаточно сказать, что эти встречи, в частности, проводились с высокопоставленными российскими и американскими дипломатами; официальными лицами Кремля и Белого дома; российскими и американскими парламентариями; ведущими представителями российских, американских и европейских деловых кругов; российскими,

американскими и европейскими журналистами; а также российскими и американскими специалистами по анализу политики, политическими активистами и шахматистами. Ричард Дж. Лугар и Сэм Нанн великодушно делились своими уникальными впечатлениями от недавних визитов в Россию.

Рабочая группа выражает особую признательность Ричарду Н. Хаассу, президенту Совета по международным отношениям, за понимание того, что состояние отношений между США и Россией требует пересмотра политики, и за поддержание независимости группы в тех вопросах, где это имеет наибольшее значение, — в отношении содержания нашего доклада.

Наконец, Совет по международным отношениям выражает благодарность Дэвиду М. Рубинштейну за щедрую поддержку программы рабочих групп.

Стивен Сестанович
Руководитель проекта

Карта



Источник: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/maps/rs-map.gif>.

Доклад Рабочей группы

Введение и обзор

Спустя пятнадцать лет после окончания холодной войны пришло время критически оценить, чего удалось и чего не удалось достичь в ходе попыток создания «стратегического партнерства» между Россией и США. Россия уже не та страна, какой она была полтора десятилетия назад. Это даже не та страна, какой она была, когда президент Владимир Путин вступал в должность в мае 2000 года. Изменились и отношения между США и Россией.

После распада Советского Союза американские президенты и политики полагали, что диалог с Россией отвечает интересам США. Настоящая Рабочая группа тоже приступила к обзору политики США, и завершает его, в убеждении, что исключительно важно правильно понять отношения США с Россией.

Сотрудничество между США и Россией может помочь Соединенным Штатам в решении некоторых наиболее сложных проблем, стоящих перед ними: терроризм, распространение оружия массового уничтожения, узкие рынки энергоресурсов, изменение климата, наркоторговля, инфекционные заболевания и торговля людьми. Возможности для урегулирования этих проблем расширяются, когда Россия выступает на одной стороне с США, а не противостоит им.

Хорошие взаимоотношения Москвы и Вашингтона также укрепляют одну из наиболее многообещающих международных реалий нашего времени — почти полное отсутствие соперничества в области безопасности между крупнейшими державами. То, что ведущие государства мира взаимодействуют друг с другом в духе примирения, представляет собой огромный вклад американской политики, и у США будет больше возможностей защитить такой порядок в случае позитивного развития отношений с Россией.

Сегодняшние взаимоотношения между США и Россией можно связать с реальными достижениями.

- Программы сотрудничества, направленные на повышение физической безопасности ядерных материалов и чувствительных технологий, помогают оградить их от попадания в опасные руки.
- Рост торговли и инвестиций приносит выгоду американцам и способствует социальной и экономической модернизации России.
- Российские и американские политики, по крайней мере в настоящее время, совместно работают над тем, чтобы снизить опасность приобретения Ираном ядерного оружия. Сдерживание ядерных устремлений Тегерана во многом зависит от того, насколько тесным и эффективным является сотрудничество Москвы и Вашингтона.

Однако в настоящее время отношения США и России ознаменованы растущим числом разногласий. Сотрудничество становится исключением, а не нормой, и то, что лидеры обеих стран назвали «партнерством», не оправдывает своего потенциала.

- В то время, когда президент США поставил демократию целью американской внешней политики, российская политическая система неуклонно приобретает все более авторитарный характер. Россия представляет собой менее открытое и менее демократическое общество, чем это было еще несколько лет назад, и отход от политического плюрализма и централизация власти, возможно, не закончились.
- Россия использует экспорт энергоресурсов в качестве политического оружия, вмешиваясь в политику Украины, оказывая давление на ее внешнеполитические решения и сокращая поставки в остальные страны Европы. Восстановление государственного контроля над российским энергетическим сектором повышает опасность повторного использования этого оружия.
- Возможно также, что Россия и США станут по-разному реагировать на угрозу терроризма. Россия пыталась ограничить

доступ США к базам в Центральной Азии, которые обеспечивают военные операции в Афганистане. Президент Путин поднял дополнительные вопросы, когда, заключив договоренность с США и Европейским союзом (ЕС) не поддерживать контакты на высоком уровне с «Хамас», он пригласил руководителей этого движения в Москву.

- Политика России в отношении государств, находящихся в ее периферии, превратилась в источник периодических трений между Москвой и Вашингтоном и все теснее переплетается с другими проблемами, включая энергоресурсы, борьбу с терроризмом и поддержку демократических преобразований.

В условиях нарастания такого рода разногласий отношения между США и Россией определенно стали развиваться в неверном направлении. Противостояние вытесняет согласие. Сама идея «стратегического партнерства» больше не кажется реалистичной.

Что должна предпринять Америка в отношении этой нисходящей траектории? Одни предлагали сузить фокус: выбрать одну или две важнейших проблемы — например, нераспространение ядерного оружия — и не допустить того, чтобы разногласия по поводу растущего авторитаризма в России подорвали сотрудничество в этих приоритетных сферах. Другие поддерживают процесс разъединения: исключить Россию из форумов, особенно форумов Большой восьмерки, которые должны отражать общие ценности.

Мы не считаем ни один из этих подходов верным. В отношениях Америки с Россией выбор интересов или ценностей является ошибочным. При таком выборе неверно истолковывается связь между внутренними событиями в России и более общими внешнеполитическими интересами США.

- В таком вопросе, как нераспространение ядерного оружия, обе стороны руководствуются соображениями национальной

безопасности. Они не прекратят своего сотрудничества лишь из-за разногласий по другим вопросам.

- Расхождения во мнениях между Москвой и Вашингтоном также не ограничиваются областью «ценностей». Российский и американский подходы к важнейшим вопросам, таким как энергетическая безопасность и борьба с терроризмом, также различаются. Расхождения по этому вопросу не исчезнут только по той причине, что США будут менее критически относиться к авторитаризму в России.

Важнее всего то, что обеспокоенность внутренней эволюцией России не следует рассматривать лишь как вопрос ценностей.

- Она отражает растущие сомнения в том, что Россия строит современное и эффективное государство, способное успешно сотрудничать с другими современными странами в решении общих проблем.
- Несмотря на быстрый экономический рост и социальные преобразования, российские политические институты становятся не более современными или более действенными, а коррумпированными и неустойчивыми. В результате этого способность России решать проблемы безопасности, имеющие принципиальное значение для США и их союзников, уменьшается. А это подрывает многие виды сотрудничества — от обеспечения безопасности ядерных материалов до обмена разведывательной информацией.
- Сегодня Россия кажется стабильной, однако ее стабильность имеет слабую институциональную базу. Будущее ее политической системы менее предсказуемо, а возможностей урегулирования проблем страны меньше, чем требуется.

Перечень вопросов, значимых для отношений между США и Россией, является слишком длинным и слишком важным, чтобы его можно было свести до одной или двух главных проблем безопасности. Мы считаем

правильным то, что нынешняя американская политика предусматривает широкую программу, однако полагаем, что США необходима более эффективная стратегия достижения своих целей.

- Чтобы создать более прочную основу для совместной работы над обеспечением безопасности ядерных материалов в России и содействовать общей стратегии в отношении Ирана, США следует также углубить свое сотрудничество с Россией по целому ряду других ядерных проблем. Москва и Вашингтон должны провести переговоры по поводу соглашения, которое впервые создаст правовую основу для совместной работы над проектами по мирному использованию ядерной энергии, включая международное хранение отработанного топлива.
- Чтобы ограничить использование Россией экспорта нефти и газа в качестве средства давления (и в качестве опоры авторитаризма), США необходимо согласовать с другими правительствами, особенно правительствами европейских союзников, меры, призванные гарантировать, что контролируемые государством российские энергетические компании действуют как настоящие коммерческие структуры. Подобные усилия не могут достигнуть своей цели в вакууме; это подчеркивает огромную важность разработки комплексной энергетической политики.
- Чтобы ослабить давление России на соседние государства, США должны содействовать их ускоренной интеграции с Западом. Постсоветские государства, которые разделяют подход Америки к основным международным проблемам и могут внести свой вклад в их решение, должны знать, что можно рассчитывать на более значительную поддержку.
- Чтобы не ограничиваться простыми выражениями обеспокоенности по поводу отхода России от демократии, США должны не сокращать, а увеличивать финансирование в соответствии с Законом о поддержке свободы, при этом в центре

внимания должны быть организации, приверженные идее свободных и справедливых парламентских и президентских выборов 2007–2008 годов. Курс России не будет и не должен определяться иностранцами, но США и их союзники не могут оставаться безразличными к законности этого процесса и к тому, каких лидеров он выявит. Совместно с Конгрессом американские политики должны выработать — в открытом и закрытом порядке — критерии, которые они будут использовать при оценке проведения этих выборов.

- Чтобы поддержать доверие к Большой восьмерке в то время, когда многие ставят под сомнение председательство России в этой группе, США должны разъяснить, что эта роль не освобождает российскую политику и действия от критического разбора. Сохранение Группы восьми в качестве жизнеспособного международного форума потребует фактического возрождения Группы семи (Большой семерки). Вместо того чтобы создавать совершенно новый форум, США и их демократическим союзникам придется взять на себя более ведущую координирующую роль в рамках существующих структур.

Нынешняя политика США в отношении России пытается извлечь выгоду из сфер согласия, избегая при этом вопросов, являющихся предметом разногласий. Мы предлагаем иной подход: мы выступаем за увеличение усилий, направленных не только на укрепление существующего согласия, но также и на то, чтобы более решительно отстаивать интересы Америки в тех областях, где политика России и США находится во взаимном противоречии. Данный подход позволит в ближайшее время извлечь максимум из таких взаимоотношений и при этом будет способствовать их трансформации в долгосрочной перспективе.

Убеждая Россию избрать более демократический курс, следует проявлять огромную осторожность. Америка не достигнет успеха, если ее будут считать слишком придирчивой, лицемерной и чрезмерно назойливой.

Легко будет оттолкнуть и без того склонную к ксенофобии российскую общественность, которой известно о близких отношениях Вашингтона со многими государствами, в которых общество далеко не столь открыто, как в России. США и их союзникам не следует принижать Россию, применяя к ней двойные стандарты, напротив, они должны проявить уважение, используя в ее отношении высокие стандарты. Высказываясь в унисон, США и их союзники могут дать понять, что их цель заключается не в том, чтобы одержать победу в пробе сил после окончания холодной войны, а в том, чтобы заставить Россию вернуться в главное русло западного развития.

Со временем накопление разногласий между Россией и США может иметь последствия, выходящие далеко за рамки упадка в двусторонних отношениях. Это открывает перспективу более общего ослабления единства между ведущими государствами международной системы. Если на смену растущему согласию между крупнейшими державами придет новое деление на сторонников демократии и авторитаризма, если их стратегии в области энергетики разойдутся или если они будут по-разному реагировать на терроризм, то шансы Америки на успех в решении глобальных проблем уменьшатся. В настоящее время опасность возникновения таких противоречий может казаться вопросом отдаленного будущего, однако политики обязаны не пропустить точку необратимых изменений. Кроме того, американцы должны понимать, насколько сильно будущий курс России — прежде всего, вопрос о том, будет ли ее политика ориентирована на Запад или на Восток — может повлиять на результат.

После окончания холодной войны последовательно сменявшие друг друга администрации США стремились установить с Россией такие отношения, которые они называли «партнерством». Это правильная долгосрочная цель, но, к сожалению, нереалистичная в качестве перспективы отношений между США и Россией на ближайшие несколько лет. Подлинный вопрос, стоящий перед США в данный период, заключается не в том, как обеспечить работоспособность партнерства с Россией, а как добиться того, чтобы избирательное сотрудничество — а в некоторых

случаях избирательная оппозиция — служило важным международным целям.

Для того чтобы понять, насколько сузились возможности Америки в этом плане, следует обратиться к достижениям и разочарованиям в сфере отношений между США и Россией в последние годы, а еще больше к драматическим изменениям, которые преобразуют саму Россию. Эти изменения будут определять, станет ли в будущем настоящее партнерство более достижимым, нежели сегодня.

Социально-экономические преобразования в России...

Девизом путинской эры является стабильность, однако, ее подлинная отличительная черта — это изменения: политические, экономические и социальные. Происходящие изменения, более того, имеют очень разную направленность и указывают на самые разные варианты будущего развития. Поразительное возобновление экономического роста вызывает оптимистичное толкование перспектив России, в особенности среди многих ведущих представителей делового мира и экономистов. По мере приближения к концу второго срока президентства Путина российское общество и экономика страны начинают медленно и неуверенно приобретать более современный характер. С другой стороны, возвращение к централизации власти и ослабление плюрализма в период правления президента Путина обычно приводит политических наблюдателей к очень негативным выводам. Российская политика все дальше отходит от господствующей в современном мире демократической тенденции.

И неудивительно, что попытки увязать столь разные оценки заставляют признать, что ситуация представляет собой нечто промежуточное. Тем не менее современная Россия, возможно, являет собой один из тех редких случаев, когда истина не лежит посередине. Очевидные в России позитивные тенденции — прежде всего это касается экономической и социальной трансформации — могли бы, при надлежащей поддержке, оказаться еще более благоприятными, чем это обычно признается. И хотя негативные тенденции в российской политике являются действительно таковыми, их потенциальная способность подрвать даже положительные изменения, пожалуй, недооценивается.

Эти расходящиеся тенденции нельзя успешно свести к одному итогу. В политике, как и в экономике, среднее не всегда является правильным ответом. Подлинный вопрос заключается в том, каким образом позитивные и негативные изменения взаимодействуют друг с другом. Станут ли реальные возможности, созданные экономическим ростом, жертвой неразумной политики, которая не уменьшает чрезмерную зависимость от экспорта энергоресурсов и превращает страну в очередное коррумпированное «нефтяное государство»? Превратится ли Россия под влиянием непредвиденных доходов от энергоресурсов в «бюрократическое авторитарное» государство, слишком сильное, чтобы бросать ему вызов? Или же коррупция и неспособность государства решить стоящие

перед страной долгосрочные проблемы вызовут сопротивление со стороны элиты и общественности?

Показатели экономического роста России за последние пять лет дают некоторые основания для оптимизма в отношении долгосрочных перспектив развития. Ничто так не способствовало созданию чувства уверенности, упорядоченности и новых национальных возможностей, как этот фактор.

- За период 1991–1998 годов валовой внутренний продукт (ВВП) России сократился почти на 40 процентов (а по некоторым оценкам спад был даже более значительным).
- Начиная с 1999 года среднегодовой рост российского ВВП превышал 6,5 процента — при такой динамике к концу 2006 года кумулятивное расширение экономики составит 65 процентов.

Эти показатели зачастую объясняют просто высокими мировыми ценами на нефть и другие экспортные сырьевые товары. Несомненно, цены на нефть (которые подскочили с менее чем 11 долларов за баррель в 1998 году до более чем 60 долларов за баррель в январе 2006 года) играли решающую роль в экономическом подъеме России, и падение цен на сырьевые товары будет иметь разрушительные последствия для краткосрочных перспектив экономического развития страны. Однако экономическому росту способствовали и другие факторы.

- Россия не только производит сырьевой товар, цена на который на мировых рынках выше, чем когда-либо в прошлом; сегодня и объем выпуска этого товара гораздо больше, чем в последнее десятилетие. Дневная добыча нефти, которая в 1998 году сократилась до 5,85 млн баррелей, в 2005 году превысила 9 млн баррелей в день. За последние пять лет увеличение добычи нефти в России составляло почти 50 процентов общемирового роста.
- Увеличился также экспорт из России других товаров. За последние два года поступления от экспорта металлов выросли на 61 процент, химических продуктов — на 28 процентов, машин и оборудования — более чем на 12 процентов.

Рост означал неуклонное улучшение экономических показателей России по всему фронту, но нигде эти изменения не были столь существенными, как в сфере налогово-бюджетной стабильности.

- Правительство, которое было неспособно управлять своими финансами в 1990-е годы, вот уже пять лет подряд демонстрирует профицит бюджета. В 2005 году государственные доходы превысили расходы приблизительно на 7 процентов ВВП.
- Ввиду запланированного значительного увеличения расходов на заработную плату, образование, здравоохранение и жилищное строительство, в 2006 году ожидается сокращение профицита примерно до 3,2 процента ВВП, однако десять лет назад возможности удовлетворения таких социальных нужд даже не существовало.
- В настоящее время государственные резервы России в твердой валюте превышают 180 млрд долларов, а Стабилизационный фонд, созданный в 2004 году для сбора непредвиденных доходов от энергоресурсов и сохранения их для будущих нужд, к началу 2006 года достиг 50 млрд долларов. Неудивительно, что в такой ситуации правительство может (что Россия недавно и сделала) выпустить на международные рынки тридцатилетние облигации.

Новое благосостояние России вызвало вполне предсказуемые дебаты о целесообразности и направлениях использования этих доходов. Как показывает план увеличения расходов на социальные нужды в 2006 году, правительству не удалось в полной мере устоять перед давлением воспользоваться этими поступлениями. Однако имеющиеся суммы настолько велики, что увеличение расходов не помешало правительству значительно улучшить состояние баланса. В 2004–2005 годах Россия произвела выплаты по внешнему долгу в размере более 48 млрд долларов, в том числе свыше 18 млрд долларов — досрочно.

Контраст с безнадежной ситуацией, в которой находилась Россия десять лет назад, поразителен, но, пожалуй, наиболее важное изменение осталось почти незамеченным: решения более не принимаются в ответ на требования и упреки со стороны других государств и международных финансирующих организаций. В 1990-е годы разногласия по таким вопросам часто определяли характер отношений России с ведущими странами Запада. Сегодня они уже не отягощают эти взаимоотношения — чаще всего они даже не обсуждаются. К собственному и общему облегчению Россия принимает эти решения (часто разумно, иногда — нет) самостоятельно.

Такая трансформация сопровождалась более глубокой интеграцией России в международную экономику.

- Прямые иностранные инвестиции в Россию, которые в 1990-е годы в общей сложности составили всего 20 млрд долларов, лишь в 2005 году достигли не менее 16 млрд долларов. Иностранный капитал стал мощным фактором укрепления российского фондового рынка, показатели развития которого в 2005 году были одними из самых высоких в мире.
- Увеличились и собственные иностранные инвестиции российских компаний. Наиболее известным примером является «Лукойл», которому в настоящее время принадлежит более двух тысяч точек розничной и оптовой продажи бензина в США.
- Акции шести российских компаний в настоящее время зарегистрированы на Нью-Йоркской фондовой бирже и более тридцати — на Лондонской. Чтобы получить право на листинг и иметь возможность проводить публичное предложение акций, все больше российских компаний переходит на международные стандарты бухгалтерского учета и прозрачности корпоративного управления.
- Внедрение передовой практики касается не только бухгалтерского учета и составления годовой отчетности. Российские предприятия совместно с западными партнерами, консультантами и техническими советниками внедрили международные принципы и стратегии управления, которые позволяют повысить производительность российской экономики.
- Перспективы вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО) еще более обострили сознание необходимости приспособиться к конкурентному давлению и стандартам более открытой международной экономики.

Однако для рядовых российских граждан еще важнее признаки того, что экономический рост приводит к «перетеканию благ сверху вниз».

- Просроченная задолженность по заработной плате и пенсиям — явление постсоветской действительности 1990-х годов — практически исчезла.
- За период 2000–2004 годов численность россиян, живущих за официальной чертой бедности, сократилась с 42 до 26 миллионов человек.
- Уровень безработицы в стране, превышавший 10 процентов в 2000 году, в настоящее время составляет примерно 7 процентов.

- Экономический рост имеет более широкую региональную базу, чем обычно полагают на Западе. Москва обладает непропорционально высокой долей национального богатства, а в девяти из восьмидесяти восьми регионов в первые четыре года экономического подъема после 1998 года фактически наблюдался отрицательный рост. Но даже средний рост в беднейших регионах превышал 6 процентов в указанный период.

С точки зрения распространения и укрепления демократических ценностей и институтов в долгосрочной перспективе особое значение имеет происходящее формирование среднего класса. По оценкам многих российских социологов, численность этого класса составляет примерно четверть всего населения, и его появление отражает изменение структуры потребления, уверенность тех, кто впервые в жизни стали владельцами недвижимости, распространение малых предприятий, более высокий уровень образования, более широкие возможности для путешествий и, что особенно важно, мышление, характеризующееся новыми установками и ожиданиями.

- Потребление, безусловно, занимает ведущее место среди этих показателей. После 1998 года число торговых центров в Москве выросло в десять раз. По сравнению с 1990 годом (последний полный год советской эпохи) к 2002 году число автомобилей в расчете на сто российских семей утроилось, а самой популярной иностранной маркой в 2004 году была определенно рассчитанная на потребителей с низкими доходами Hyundai.
- К 2000 году численность студентов в России была на 50 процентов больше, чем в 1992 году, и этот показатель, как и число высших учебных заведений, продолжает расти.
- Более шести миллионов россиян в 2004 году выезжали за рубеж (по сравнению с началом 1990-х годов, когда выезжало менее полумиллиона человек в год).
- Хотя принято считать, что российское население не интересуется политикой и почтительно относится к власти, результаты опросов показывают, что его поведение гораздо ближе к ситуации в других европейских странах. Авторитетная исследовательская организация «Левада-Центр» установила, что 66 процентов россиян полагают, что стране нужна действенная политическая оппозиция, а 60 процентов

считают, что одной из сил, играющих такую роль, должны быть средства массовой информации. Согласно результатам опроса, проведенного в декабре 2005 года, 57 процентов опрошенных высказалось, что критика представителей органов государственной власти в СМИ идет только на пользу. (Лишь 23 процента считают такую критику бесполезной.)

«Гражданское общество» в его современном, западном, понимании зависит, разумеется, далеко не только от структуры потребления среднего класса и даже не от поведения и ожиданий среднего класса. Данное понятие предполагает возникновение и рост самостоятельной общественной деятельности и организаций, и это тоже весьма заметное явление в современной России. Ни один отдельно взятый показатель не способен отразить этот процесс укрепления, который идет во многих направлениях.

- Разнообразие, тираж и финансовая самостоятельность российских газет и журналов контрастируют с однообразием вещательных средств информации.
- Ежегодно публикуется более 700 миллионов книг примерно 90 000 наименований.
- Появились десятки частных школ бизнеса, уже превратившихся в первоочередный учебный полигон для успешной карьеры в корпоративном секторе.
- Двадцать процентов россиян постоянно пользуются интернетом, и эта цифра еще выше среди молодежи.
- За 2000–2003 годы поддержка частных благотворительных организаций со стороны корпораций выросла в семь раз и достигла 1,5 млрд долларов (что в десять раз больше суммы, в настоящее время поступающей из иностранных источников).
- Несмотря на часто звучавшие десять лет назад опасения по поводу упадка российской культуры, искусство переживает возрождение.
- Неправительственные организации (НПО) остаются уязвимыми (а Кремль ставит под сомнение их патриотизм), однако их число — по некоторым оценкам, сотни тысяч — свидетельствует о зарождающемся гражданском сознании, которое Россия редко знала в прошлом.

Эти положительные элементы происходящей в России трансформации, разумеется, не дают полного представления о ситуации в экономике и обществе.

- Система общественного здравоохранения неэффективна, и средняя продолжительность жизни продолжает сокращаться. По данным Министерства здравоохранения России, страна занимает 136 место в мире по средней продолжительности жизни мужчин.
- По словам самого президента Путина, правоохранительные органы ничего не могут сделать для того, чтобы предотвратить «бесследное исчезновение» 70 000 российских граждан в год (или хотя бы отчитаться за это). (Четыре года назад он называл цифру в 30 000.)
- Чеченская война, по-видимому, пустила метастазы и переросла в гораздо более широкомасштабный кризис, который проявляется в общественном недовольстве и спорадических террористических актах на Северном Кавказе.
- Яростная и хорошо организованная ксенофобия выходит за рамки рядовой проблемы «бритоголовых», с которой сталкиваются многие европейские страны, и российские должностные лица уже привыкли называть ее социальным злом, на которое у них нет противодействия.

Многие из этих проблем имеют глубокие исторические и культурные корни, но для того чтобы понять, почему ответные меры были столь слабыми и неадекватными, следует обратиться к политической трансформации, произошедшей за последние пять лет.

. . . и “де-демократизация”

Наблюдавшийся в последние пять лет устойчивый экономический рост способствовал ускорению преобразований в российской экономике и обществе, однако этот процесс носит весьма неустойчивый характер и его результаты еще слабо закреплены. Советники президента Путина часто заявляют, что их цель создать современного государства, которое может защитить и преумножить выгоды от социальных и экономических сдвигов. Они утверждают, что не заинтересованы в возвращении к доказавшим свою несостоятельность формулам советской системы.

Устойчивая популярность президента Путина, безусловно, дает ему необходимое влияние и возможность руководить Россией на очередном этапе построения постсоветских институтов, а его пребывание у власти имело определенные положительные результаты. В течение его первого президентского срока экономическая либерализация обрела новый импульс. И многие граждане, несомненно, испытывают удовлетворение и уверенность, сознавая, что во главе страны стоит способный лидер.

Однако, если подвести общий политический итог за последние пять лет, то он окажется весьма негативным. Методы работы и институты, созданные за этот период, стали гораздо менее открытыми, менее прозрачными, менее плюралистичными, менее подотчетными законодательному контролю. Также меньше стало места для критики и противодействия со стороны активной оппозиции или независимых СМИ. С приближением пятнадцатилетней годовщины распада СССР Россия (пожалуй, единственная из европейских стран) по сути все больше удаляется от современных европейских политических норм.

Политическая эволюция России на протяжении последних десяти лет нередко рассматривается как коррекция ее политического развития в предыдущее десятилетие. В конце 1990-х годов среди представителей элиты и в обществе в целом господствовало мнение, что беспорядочная постсоветская трансформация российской политики, происходившая при президенте Борисе Ельцине, нанесла серьезный урон репутации и эффективности институтов государственной власти и что они должны быть «очищены» и укреплены, а в некоторых случаях даже полностью перестроены. Система, сложившаяся в 1990-х годах и характеризовавшаяся вымогательством и произволом со стороны рядовых чиновников, а также сколачиванием несметных богатств за счет присвоения

государственных активов, требовала «новой метлы» и честного и активного политического руководства. Президент Путин взывал именно к этим чувствам, когда обещал обеспечить власть (или даже «диктатуру», по его выражению) закона, когда предлагал ограничить бюрократический произвол, вынуждавший рядовых граждан и собственников мелких предприятий платить бесконечные взятки, и когда говорил о прекращении политической власти «олигархов» ельцинской эпохи.

Но прошло пять лет, и российские институты почти повсеместно воспринимаются как еще более коррумпированные, чем в прошлом.

- За последний год в рейтинге Всемирного экономического форума, включающем 117 стран, Россия по показателю «фаворитизм в принятии решений государственными чиновниками» опустилась с 85 до 106 места, по показателю «независимость судебных органов» — с 84 до 102 места, а по показателю «защита прав собственности» — с 88 до 108 места.
- В параллельном рейтинге коррупции «Транспэрэнси интернэшнл» за 2005 год Россия оказалась на 126 месте среди 159 стран и поделила с Белоруссией место страны с наиболее значительным отрицательным сдвигом.
- Опрос более чем 2000 респондентов, проведенный по заказу Фонда «Информатика для демократии» (ИНДЕМ) Георгием Сатаровым и другими российскими исследователями, показал, что с 2001 по 2005 год средние размеры взятки, которую должны платить российские предприниматели, выросли на 70 процентов и что размеры общего «коррупционного рынка» более чем в 2,5 раза превышают размеры федерального бюджета.
- Эти выводы подтверждаются и личным опытом. Многие американские предприниматели сообщили членам данной Рабочей группы, что хотя организованная преступность угрожает иностранным компаниям в меньшей степени, чем в прошлом, зато теперь они сталкиваются с «настоящей мафией... в лице государства».
- Официальные данные также подчеркивают слабое обеспечение существующих законов. Так, согласно оценкам МВД, 75 процентов экспорта морепродуктов с Дальнего Востока, равно как и половина российского экспорта круглого лесоматериала, носят незаконный характер.

Коррупция выражается не только в силовом «налогообложении» предприятий и граждан или в незаконных выплатах, которые подрывают основы государственной политики. После того как за одну неделю произошли теракты, которые стали огромным потрясением для российского общества (захват двух самолетов террористами-смертниками и нападение на бесланскую школу в сентябре 2004 года), стало известно, что террористы достигли своих целей, заплатив мелкие взятки сотрудникам правоохранительных органов.

Событие, которое более всего повлияло на преобразование российского государства за это десятилетие, произошло на стыке политики и экономики. Так называемое дело Ходорковского завершилось крахом крупнейшей российской частной нефтяной компании «Юкос» и лишением свободы ее руководителей на длительные сроки по обвинению в уклонении от уплаты налогов. О мотивах, по которым был выбран именно Михаил Ходорковский, известно слишком мало, чтобы с определенностью сказать, как президенту Путину видятся долгосрочные перспективы российского государства. Последствия этого дела, однако, легко поддаются описанию. При всей своей драматичности развал «Юкоса» не стал полным пересмотром итогов приватизации 1990-х годов и не привел к заключению нового и окончательного консенсуса с четкими правилами игры. Это было дело, организованное под конкретного человека и конкретную компанию, и главный прецедент, созданный в результате этого, состоит в том, что кто угодно может стать жертвой государственной машины, если будет принято решение о конфискации частных активов, будь то по распоряжению президента или лишь при его поддержке.

Разгром «Юкоса» и захват государством дополнительных важных позиций в нефтяной промышленности означает, что российский энергетический сектор в настоящее время не только все в большей степени оказывается в государственной собственности, но и все в большей степени контролируется Кремлем. Тенденциозная политика президентского правления непосредственным образом сказывается на объеме производства энергетического сектора, решениях о выдаче лицензий, маршрутах трубопроводов и т.п. Россия становится более подверженной тому, что год назад тогдашний главный экономический советник президента Путина назвал «венесуэльской болезнью» — ситуацией, когда после национализации замедляется экономический рост, снижается качество управления и усиливаются злоупотребления властью.

Соперничество за власть и влияние в российской политике превратилось в борьбу за раздел личной собственности на обширные природные ресурсы (а в последнее время попытки восстановить государственный контроль над «стратегическими» активами народного хозяйства распространились и на другие сектора). Стать высокопоставленным кремлевским чиновником означает превратиться в совладельца крупнейших корпораций мира; потеря официального поста равнозначна потенциально огромной потере личного состояния, если не более серьезным потерям.

Усиление кремлевского контроля за «командными высотами» российской экономики имело бы совершенно иное значение в условиях более диверсифицированной экономики и при политической системе, способствующей укреплению законности и созданию институциональных механизмов, препятствующих злоупотреблению властью. В таком случае подобное усиление контроля означало бы лишь снижение эффективности корпоративного управления и, возможно, замедление экономического роста. А если бы оно действительно способствовало укреплению власти закона, со временем можно было бы ожидать и восстановления плюрализма.

Вместо этого на протяжении последних пяти лет основная тенденция на всех уровнях российской политики была направлена в противоположную сторону — к разрушению плюрализма и более произвольному и неуправляемому использованию государственной власти. Такая тенденция наблюдается в отношениях между ветвями власти, между центром и периферией, между правительством и СМИ, между государством и гражданским обществом, а также между теми, кто владеет политической властью, и теми, кто распоряжается экономическими ресурсами.

В итоге никакие другие политические институты уже не могут выступать в качестве подлинного противовеса президентской власти.

- Нижняя палата российского парламента, Дума, в которой лишь небольшому числу партий удалось получить места либо посредством пропорционального представительства, либо пройдя на выборах в одномандатных округах, контролируется теперь президентской партией «Единая Россия».
- Верхняя палата парламента, некогда состоявшая из губернаторов регионов, теперь состоит из ставленников президента, а сами губернаторы отныне отбираются президентом.

- Произошедшая недавно реструктуризация судебной власти усилила подчиненность российских судов исполнительной власти.
- Контроль за процессом выборов также ужесточился, в результате чего стало сложнее соперничать с правящей партией. В будущем представительство в парламенте будет возможно только для партий, преодолевших семипроцентную планку, тогда как в прошлом этот барьер составлял 5 процентов; выборы в парламент по одномандатным округам осуществляться больше не будут.
- Аналогичным образом, принятый в 2005 году закон о выборах затрудняет создание партии, запрещает образование избирательных блоков между партиями и исключает наблюдение за выборами со стороны местных независимых организаций (которые, в отличие от иностранных наблюдателей, могут мобилизовать достаточные человеческие ресурсы, чтобы провести всестороннюю проверку).
- Кремль сумел установить почти исключительную власть над потоком финансовых средств во время избирательных кампаний. Влиятельные россияне заявляют, что осуществление взносов без одобрения президентской администрации неизбежно влечет за собой визит налоговой полиции.

Последствия этих сдвигов хорошо отражает тот факт, что в последних двух парламентских выборах только двум новым партиям удалось получить места в Думе посредством пропорционального представительства, и обе они, по широко распространенному мнению, были созданы Кремлем.

Рост доходов России позволил значительно расширить средства, выделяемые на политическую деятельность, но при этом заметно ужесточился контроль над тем, кто их получает. Эта тенденция не сводится к партийной политике. Кремль не только создал новую «оппозиционную» националистическую партию «Родина», но и финансирует молодежную группу «Наши», также имеющую националистическую платформу. Ее организаторы открыто заявляют, что их стратегия заключается в предотвращении создания действительно независимых движений. Та же самая антиплюралистическая стратегия была очевидна в проекте закона о неправительственных организациях, который прошел в первом чтении в ноябре 2005 года и в который месяц спустя были внесены поправки. Шквал критики на международном уровне привел к тому, что некоторые ограничения, которые должны были быть наложены на деятельность зарубежных

неправительственных организаций в России, были сняты, однако в окончательной редакции была сохранена более важная цель — усилить контроль над местными неправительственными организациями, ввести новые регистрационные требования и ограничить доступ этих организаций к зарубежным источникам средств.

В печатных СМИ сохраняется некоторое разнообразие, однако Кремль ограничивает политические дебаты и соперничество, тщательно контролируя телевидение и радио, к которым большинство россиян обращается за новостями и развлечениями. Пять лет назад, когда слабость экономики и ограниченность доходов от рекламы угрожали сделать телевидение нерентабельным, государству удалось захватить контроль над НТВ — единственным независимым всероссийским каналом. В дальнейшем доступ к другим телевизионным каналам был закрыт для тех, кто выступал против (или мог в какой-то момент в будущем выступить против) нынешнего политического руководства. В настоящее время экономический рост и современные технологии способствуют созданию новых каналов, однако жесткий административный контроль мешает им стать важным источником альтернативных новостей или платформой, которая позволила бы оппозиционным партиям и кандидатам выйти на широкие круги общественности во время политических кампаний.

Российские государственные деятели часто указывают на то, что та или иная мера по ужесточению политической системы, введенная президентом Путиным, имеет свои аналоги и западных странах со стабильной и не вызывающей сомнений демократической системой. Данное наблюдение верно, но лишено смысла. Только в России такого рода меры применяются во всех случаях без исключения. При президенте Путине происходит централизация власти и ограничение плюрализма во всех сферах политической жизни. В результате в России остаются лишь внешние атрибуты демократии — ее форма, а не содержание.

В момент перехода президентской власти от Ельцина к Путину некоторые россияне полагали, что упрощение государственных институтов облегчит решение многих проблем, которые оставались нерешенными или даже обострились в 1990-х годах. Пять лет спустя наблюдается скорее противоположное. Уничтожение реального плюрализма стало одним из важнейших препятствий для завершения незаконченной постсоветской реконструкции.

Высокий уровень коррупции, неэффективные институты и централизация власти, а также необходимость соблюдать, по крайней мере внешне, демократические формы — все эти факторы затрудняют прогнозирование эволюции российской политической системы, после того как в 2008 году президент Путин оставит свой пост. Несмотря на то что сохранение популярности Путина не вызывает сомнений, его преемник вряд ли будет пользоваться такой же общественной поддержкой или сможет предотвратить политический раскол среди элиты. Не имея той репутации архитектора экономического роста и «стабильности», установившихся после 1990-х годов, которой пользуется Путин, его преемник может (особенно в случае экономического спада) оказаться перед выбором: сделать систему более открытой или еще больше ужесточить политический контроль. Президенту Путину удалось централизовать власть для собственных нужд, однако он не создал институты (и менее всего — представительные институты), которые могли бы предопределить форму и придать стабильность будущей российской политике. В результате спектр возможных вариантов развития событий столь широк, что вызывает беспокойство.

Современные американо-российские отношения

С окончанием холодной войны США столкнулись с задачей построения новых отношений с Россией, крупнейшим и важнейшим из государств на постсоветском пространстве. С тех пор решением этой проблемы занимались три президента, и хотя их методы, в зависимости от стоящих перед ними конкретных задач, были различными, все трое признавали тот факт, что продуктивные отношения с Россией являются одним из высших приоритетов американской внешней политики.

- Все три президента стремились к отказу от ядерного и идеологического соперничества и к выстраиванию связей между Москвой и Вашингтоном на прочной основе сходных национальных интересов.
- Каждый из президентов пытался облегчить налаживание двустороннего сотрудничества путем расширения торговли и укрепления роли России в рамках международных организаций и форумов, из которых она была исключена в годы холодной войны.
- Они осознавали, что послереволюционная адаптация России к условиям современного мира — построение новых политических, общественных и экономических институтов — будет происходить поэтапно.
- Кроме того, все трое рассматривали добрые личные отношения с российскими лидерами в качестве важного рычага укрепления сотрудничества и решения проблем.

Партнерство в свете событий 11 сентября

Надежды американцев на плодотворные отношения с Россией достигли своего пика в период, наступивший непосредственно после трагедии 11 сентября 2001 года. Члены администрации президента Буша, определяющие политику, полагали — и внешние эксперты были склонны согласиться с ними — что создавшиеся условия благоприятствовали развитию прочного и устойчивого партнерства, которое позволило бы США эффективно бороться с новыми обострившимися угрозами национальной безопасности. Москва и Вашингтон никогда еще не были так близко в оценке глобальной опасности. Вопросы, занимающие верхние позиции международной повестки дня каждой из сторон — исламский терроризм, распространение ядерного оружия и энергетика — на сей

раз, похоже, полностью совпали. И Соединенные Штаты, вопреки традиционно занимаемой ими позиции, активно стремились вовлечь Россию в борьбу с этими угрозами, а не просто устранить ее со своего пути.

В этом новом положительном контексте никто не ожидал, что разногласия исчезнут сами по себе, однако была надежда, что они станут более разрешимыми. Нельзя было допустить, чтобы трения недавнего прошлого — по поводу расширения Организации Североатлантического договора (НАТО) или системы национальной противоракетной обороны, по поводу внутренней политики России или политики в отношении ее соседей на постсоветском пространстве — расстроили сотрудничество по вопросам, имеющим первоочередное значение для обеих сторон.

Эти оптимистические ожидания поддерживались во многом благодаря новому российскому руководству. Как президент, Путин, казалось, сочетал в себе небывалую популярность на родине с личной приверженностью западным ценностям (что совершенно отсутствовало у Ельцина с самого начала пребывания на этой должности).

Американо-российские отношения переживали в ту пору бурное возрождение. Особенно незыблемым казалось согласие относительно методов борьбы с терроризмом, распространением ядерных технологий и удовлетворения глобальных энергетических потребностей.

- Успеху американской кампании в Афганистане во многом способствовало предоставление российской стороной своих разведывательных данных, а также получение доступа к центральноазиатским военным аэродромам, от попыток заблокировать которые Россия воздержалась. Российские официальные лица приветствовали США как нового соратника в борьбе с исламским терроризмом, необходимость которой они отстаивали уже долгое время. Со своей стороны, президент Джордж Буш отзывался о России как о «союзнике» в этой борьбе.
- США возглавили усилия на саммите Большой восьмерки 2002 года в Канаде по выделению 20 млрд долларов на создание Глобального партнерства против распространения оружия и материалов массового уничтожения с целью усилить защиту от опасных материалов, особенно расщепляющихся. Россия также присоединилась к предложенной США

Инициативе по безопасности в области распространения — международной сети по запрету таких материалов.

- Кроме того, Россия вступила в многосторонние дипломатические переговоры относительно программы разработки ядерного оружия Северной Кореей, негативно отреагировала в 2002 году на сообщения о секретных ядерных разработках Ирана и предложила свою поддержку в усилиях Великобритании, Франции и Германии с целью договориться о приостановке ключевых направлений ядерной деятельности Ирана.
- На встрече в Москве в июне 2002 года президент Буш и президент Путин положили начало «стратегическому диалогу по вопросам энергетики» с целью усилить координацию и наладить более тесное взаимодействие между чиновниками и компаниями в энергетической сфере. Одним из первых результатов такого сотрудничества стал проект, заявленный консорциумом российских компаний, по строительству частного трубопровода до Мурманска, призванного обеспечить экспорт нефти в США.

Оживление отношений едва ли означало полное единство мнений, а в действительности, по наиболее спорному вопросу международных отношений того периода — Ираку — Россия поддержала Францию и Германию, пригрозив воспрепятствовать американским усилиям, направленным на получение санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН) на проведение военной операции. Тем не менее российскому и американскому президентам в целом удавалось смягчить воздействие этого и других разногласий, которые могли поставить под угрозу дальнейшее укрепление партнерских связей.

- Они преодолели свои противоречия по отмене Договора по противоракетной обороне (ДПО) и подписали стратегический договор о сокращении вооружений. Его немногочисленные детали и минимальные условия верификации стали отражением того низкого приоритета, который администрация Буша придавала вопросам контроля над вооружениями; тот факт, что договор был вообще подписан, явился свидетельством успешного лоббирования со стороны России в пользу подписания формального соглашения, пусть даже минимального. Уверенность каждой из сторон в том, что риск ядерного противостояния в существенной мере был устранен, стала причиной того, что детали соглашения утратили свою кажущуюся важность.

- Российские чиновники дали понять, что усилия соседей России по интеграции с Западом перестали быть для них неразрешимой проблемой. США поддержали, а Россия приняла предложение по модернизации отношений между Россией и НАТО путем создания Совета НАТО–Россия, органа, обладающего новым мандатом на проведение работы по сотрудничеству в области безопасности. Когда пришло время и НАТО обратилась к балтийским государствам с приглашением о вступлении их в организацию, реакция России была сдержанной. А президент Путин даже публично объяснил, почему обучение американскими инструкторами личного состава грузинских вооруженных сил способствует укреплению безопасности России.
- Даже проблема войны в Чечне, по которой стороны не могли прийти к взаимопониманию, стала менее острой в контексте двусторонних отношений. Президент Буш с сочувствием отзывался о проблемах России, столкнувшейся там с террористической угрозой, а президент Путин выразил свою приверженность политическому урегулированию конфликта.

Способность рассматривать конкретные проблемы с одинаковой точки зрения и эффективно работать по их преодолению играла важную роль в укреплении американо-российского партнерства в тот период. Однако не менее важной казалась и психологическая трансформация с обеих сторон. Многие американцы, особенно те, с которыми президент Путин регулярно имел дело, стали относиться к нему как к успешному реформатору, полному решимости добиться принятия более эффективных мер для преодоления тяжелого бремени накопившихся у его страны нерешенных проблем. Ряд реформистских законодательных мер, принятых в начале его первого президентского срока, давал основания полагать, что страна превращается в правовое государство. Для некоторых западных обозревателей тонкости путинского демократического видения казались неузнаваемыми и, возможно, без особого значения. Однако его стремление направить страну в основное русло международных отношений, напротив, казалось совершенно очевидным. В то же время опросы общественного мнения свидетельствовали о том, что многие россияне, начиная верить, что их страна встала на более оптимистичный путь развития, стали в свою очередь рассматривать США в более позитивном свете. Трагедия, разыгравшаяся 11 сентября, и ее последствия более чем наглядно продемонстрировали

необходимость в сотрудничестве. В Россию более десяти лет поступали американские идеи и американская помощь. И вот теперь, казалось, настал момент, когда партнерство могло строиться на более равноправных условиях.

Текущее положение дел

С течением времени многие из преобразований, произошедших в американо-российских отношениях после 11 сентября, сошли на нет. Эта негативная тенденция коснулась даже тех вопросов, по которым, как считалось раньше, между сторонами существовал полный стратегический консенсус.

В 2005 году российские власти пытались ограничить доступ США и НАТО к центральноазиатским авиабазам — несмотря на то, что они до сих пор использовались для поддержки военных и гуманитарных операций в Афганистане, которые Россия декларативно поддерживала. Впервые с 2001 года Москва готовилась учинить препятствия на пути западной политики, не потому что она теперь выступала против борьбы с терроризмом, а потому что она подчинила эту цель иным, геополитическим соображениям. Действуя в рамках Шанхайской организации сотрудничества (другими членами которой являются центральноазиатские государства), Россия и Китай усмотрели возможность ослабить возрастающее американское присутствие в регионе.

Надежды США на расширение сотрудничества в энергетической сфере также столкнулись с рядом удручающих событий: отмена долгосрочных лицензий «Эксон Мобил» на сахалинские месторождения природного газа; развал крупнейшей и хорошо организованной нефтяной компании России «Юкос» в рамках программы по восстановлению государственного контроля над нефтегазовым сектором; провозглашение новой политики по ограничению западных инвестиций в развитие российской энергетики; приостановка и почти полное прекращение проекта по строительству мурманского трубопровода; прекращение подачи газа на Украину и, как следствие, в остальную Европу в качестве одной из контрамер против прозападной ориентации Киева. Вследствие кумулятивного воздействия этих событий «стратегический диалог по вопросам энергетики» зашел в тупик.

Из трех вопросов, придававших отношениям после 11 сентября важное значение — борьба с терроризмом, энергетическая безопасность и нераспространение ядерного оружия — лишь последний остается примером

подлинно тесного сотрудничества. Последние полгода России приходится балансировать между двумя противоположными интересами: с одной стороны, добрососедские отношения с Тегераном (включающие резко возросшие продажи военной техники и оружия и нацеленность на дальнейшие продажи ядерных реакторов), а с другой — поддержание солидарности с западными государствами в попытках предотвратить превращение Ирана в государство, обладающее ядерным оружием. Перед лицом этой дилеммы координация политики России с Западом приобрела, в сущности, более прочный характер. Москва отвергла предложения о возможности введения политических, экономических или других санкций против Тегерана, однако она поддержала усилия по передаче вопроса иранской ядерной программы в Совет Безопасности ООН. Кроме того, с подачи США и Европейского союза, она выступила с параллельным предложением по оказанию помощи Ирану в обогащении ядерного топлива, с тем чтобы предупредить дальнейшее развитие Ираном собственных возможностей в этой области.

Осторожное сотрудничество в разрешении проблем, связанных с Ираном, заслуживает особого внимания, поскольку оно происходит в то время, когда тон американо-российских отношений по другим вопросам приобрел менее позитивную окраску. Прежде всего, растущая озабоченность России в этой сфере связана с утратой влияния на граничащих с ней территориях. Так называемые «цветные революции» — массовые демонстрации протеста против фальсификации результатов голосования на выборах в бывших советских республиках — как правило, заканчивались приходом к власти лидеров, полных решимости ускорить интеграцию своих государств с Западом. Несмотря на свои собственные значительные усилия с целью повлиять на эти события (и крупные капиталовложения), российские лидеры все чаще усматривают в программах, проводимых США для поддержки демократии, подрывные и антироссийские цели.

Вопрос расширения НАТО вновь приобрел былую остроту и не только потому, что некоторые бывшие советские республики выразили желание последовать примеру государств Балтии и стать новыми членами организации. Хотя предложения о вступлении в альянс Эстонии, Латвии и Литвы в 2002 году вызвал лишь традиционную негативную реакцию со стороны Москвы, к 2004 году Министр обороны Сергей Иванов заявил, что их полная интеграция в оборонительную систему НАТО может привести к пересмотру Россией своей ядерной стратегии.

Несмотря на очевидное желание администрации Буша не выдвигать на первый план двусторонних отношений вопрос демократических перемен, президент Буш и другие высокопоставленные лица постепенно изменили свою стратегическую линию в этом направлении. Вопрос о месте демократии в американской внешней политике доминировал во второй инаугурационной речи президента, а месяц спустя он также явно доминировал в повестке дня его первой со времени вступления в должность на второй срок встречи с президентом Путиным в Братиславе. С тех пор российские официальные лица часто выражают недовольство по поводу административных заявлений, тем или иным образом связывающих президентскую «повестку дня свободы» с отношениями с Россией.

Наконец, изменилось личное мнение высших должностных лиц с обеих сторон, в результате чего стали возможными такие высказывания, которые всего лишь одним-двумя годами ранее были просто немыслимыми. В качестве одного такого примера можно упомянуть упрек в адрес России, прозвучавший со стороны Государственного секретаря Кондолизы Райс в связи с прекращением подачи газа на Украину. Однако гораздо более откровенными и значительными были высказывания президента Путина после убийства школьников в Беслане в 2004 году. Несмотря на выражения сочувствия со стороны мировой общественности, его собственное обращение к российскому народу, казалось, содержит обвинение США в причастности к произошедшим событиям. В одной своей реплике, наглядно показывающей дистанцию, отделяющую нас от 11 сентября, он заявил, что террористы, пытающиеся уничтожить Россию, получали помощь от неназванных зарубежных покровителей, которые считают, «что Россия – как одна из крупнейших ядерных держав мира – еще представляет для кого-то угрозу. Поэтому эту угрозу надо устранить».

Вывод №1: Партнерство, избирательное сотрудничество или...?

Российские и американские лидеры уже много лет пользуются обнадеживающим термином «партнерство», а зачастую и еще более амбициозным — «стратегическое партнерство» — для описания своего видения отношений между Москвой и Вашингтоном. Действительность же, за редкими исключениями, оказывается, как правило, более прозаичной. Россия и США весьма редко действовали как партнеры в истинном смысле этого слова. Когда они все же сотрудничали, происходило это оттого, что их интересы по тому или иному узкому вопросу были настолько близки, что позволяли им работать совместно. Однако кумулятивный эффект — рост доверия, установившаяся практика совместных действий и включение других вопросов — происходил лишь изредка.

Что требуется для подлинного американо-российского партнерства? Для этого необходимо двигаться дальше, а не только давать сходную оценку конкретным международным проблемам и возможностям.

- Подлинное партнерство зиждется на убеждении, что, несмотря на имеющиеся между великими державами разногласия по отдельным вопросам, их стратегические интересы настолько близки, что ни одной из них не приходится опасаться — или стремиться подрвать основы — другой.
- Оно укрепляется благодаря взаимному доверию, основанному на том, что противоположная сторона готова предоставить свои ресурсы для преодоления новых проблем, что можно рассчитывать на то, что ее институты будут действовать эффективно и что все разногласия могут быть решены путем открытого обсуждения и не являются проявлением тайных целей и затаенных обид.
- В основе таких отношений лежат прочные совместные интересы, но успешными они могут быть лишь в случае совпадения позиций сторон.

При рассмотрении американо-российских отношений в таком свете становится совершенно ясно, что они далеко не отвечают условиям подлинного партнерства. В обозримом будущем строить успешные отношения на этой основе представляется делом маловероятным. Отсутствует взаимное доверие, необходимое для партнерства. Когда Россия и США ведут совместную работу, как правило, это узкое, строго ограниченное сотрудничество по отдельным вопросам.

Требования для него гораздо менее строгие:

- Каждая сторона должна иметь убеждение, что совместная работа по конкретной проблеме в конечном итоге выгодна для нее; нет необходимости в совпадении интересов в более широком контексте. Каждая сторона должна стремиться к тому, чтобы как можно лучше понять точку зрения другой стороны, но ей совсем не обязательно разделять эту точку зрения.
- Сотрудничество по одному вопросу не обязательно увеличивает вероятность сотрудничества по другому вопросу. Даже когда обстоятельства на первый взгляд требуют от сторон совместной деятельности, каждая из них может с недоверием относиться к надежности другой, подозревать ее в скрытых бюрократических мотивах или в желании извлечь одностороннюю выгоду.

В ближайшие два-три года американо-российские отношения часто будут выглядеть так, будто это две совершенно разные позиции, основанные на разных принципах и ожиданиях. По высокоприоритетному вопросу Ирана сотрудничество может продолжиться; по другим вопросам велика вероятность усиления разногласий и соперничества.

Перечень факторов, способных негативно отразиться на отношениях между этими двумя странами, слишком обширен, чтобы допустить иной прогноз:

- Календарь российских выборов дает основания предполагать, что ужесточение политики, произошедшее в недавнем прошлом, по всей видимости, в будущем не закончится. Президент Путин и его советники гораздо меньше оставляют на волю случая, чем это делал Борис Ельцин к концу его второго срока в 1999 году, а их подход будет и впредь усугублять положение России вне магистральных течений современной демократической политики.
- Политика России в отношении практически всех ее соседей все больше подпитывается духом соперничества с Западом вообще и с Соединенными Штатами в частности, а также большей готовностью поставить на карту сотрудничество как с США, так и с крупнейшими европейскими государствами. Этот подход продолжает существовать, несмотря на то что несколько эпизодов уже выставили Москву в самом невыгодном свете. Похоже, что именно этот подход ведет российскую политику к так называемым «замороженным конфликтам» —

неразрешенным конфликтам на почве сепаратизма в других постсоветских государствах. В некоторых из них Россия является главным источником внешней поддержки для сил сепаратистов. (Более того, российские официальные лица предупредили, что, если переговоры об окончательном статусе Косово приведут к получению краем независимости, они в свою очередь могут выступить в поддержку независимости территорий, отделившихся от граничащих с Россией государств.)

- Российская политика в области энергетики превратила ценное достояние экономических отношений в потенциальный инструмент политического давления. Российские чиновники не делают секрета из своего убеждения, что главенствующая позиция их страны на мировых энергетических рынках должна позволить ей добиться своих политических целей. До сих пор самым вопиющим и грубым применением такой точки зрения было прекращение подачи газа на Украину, однако за ним могут последовать другие, еще более жесткие меры.
- Увеличение объемов продаж оружия и передовых военных технологий Китаю — а также российско-китайские усилия, направленные на то, чтобы получить хотя бы незначительные выгоды в ущерб Америке — указывают на растущее расхождение между российской политикой с одной стороны и американской и европейской политикой с другой. После прошлогодних крупномасштабных военных учений этот разрыв еще больше увеличился.
- Россия столкнулась с тем, что один из высокопоставленных политических советников президента Путина называет «подземным пожаром» на Северном Кавказе — с усугубляющейся непрекращающейся войной в Чечне, — и ее уязвимость перед лицом крупных террористических акций в этом регионе и в других точках страны остается повышенной. Проблема, которая, казалось бы, должна укрепить американо-российские отношения, стала причиной их разлада в связи с тем, что Москва предпочитает винить в своих бедах внешние силы — даже на Западе — а также в связи с ее склонностью к применению репрессивных стратегий в других частях бывшего Советского Союза.

Отношения, призванные преодолеть ряд проблем подобно этой, вероятнее всего, ухудшатся, а не улучшатся. В таком случае американская политика столкнется с необходимостью решения сразу трех очень не похожих друг на друга проблем.

- Во-первых, США необходимо прилагать больше усилий для развития сотрудничества с Россией в тех вопросах, где цена отсутствия такого сотрудничества особенно высока, а возможность получить конструктивный результат остается реалистичной.
- Во-вторых, там, где российская политика приобретает менее позитивный характер, США должны выработать такую ответную стратегию, которая бы признавала эти изменения и была бы приспособлена к ним. Американская политика должна изыскивать пути для расширения сотрудничества в тех случаях, когда Россия готова выступить в качестве звена для решения проблемы, однако нельзя надеяться на сотрудничество в тех случаях, когда Россия оказалась звеном самой проблемы.
- Наконец, существуют вопросы, в которых разрыв между подходами США и России стал настолько велик, что вероятность сотрудничества между странами практически сошла на нет, и где положительных результатов можно добиться лишь путем ясного разграничения интересов и ценностей США и тех, которые отражены в действующей российской политике.

Политика США по отношению к России должна стать более избирательной, и подход, который принимают Соединенные Штаты, будет зависеть от конкретной проблемы. Иран и ядерная безопасность являются типичными примерами проблем первой из трех вышеперечисленных категорий — вопросов национальной безопасности первостепенной важности, где эффективного американо-российского сотрудничества можно добиться благодаря более интенсивным усилиям.

- По таким вопросам, как Иран и защита от опасных ядерных материалов, Россия проявляет обостренную, порой даже уязвленную чувствительность к американским усилиям по формированию ее политики и методов, однако помимо этого она обнаружила и глубокую общность интересов, создающую предпосылки для совместной деятельности.

- В обоих случаях имеется лишь минимальный шанс получить удовлетворительный результат без участия России, а в случае ядерной безопасности такой шанс, возможно, и вообще отсутствует.

США необходимо выработать иной подход к решению проблем второй категории, где потенциальные совместные интересы могут уступить место более острым разногласиям. Энергетическая безопасность — один из таких вопросов.

- Сотрудничество с Россией в области энергетики когда-то рассматривалось в качестве нового, прямого пути к обеспечению более надежной энергетической безопасности в глобальном масштабе, однако теперь оно превратилось также и в область напряженности. Эффективная политика должна отражать обе эти реальности.
- Настоящей энергетической безопасностью может способствовать усиление участия Запада в разработке обширных ресурсов России. В то же время это идет вразрез с системой корпоративного управления, которая превращает стратегические ресурсы России в обычный политический инструмент, используемый кремлевскими чиновниками. Подобная система оставляет долговременную возможность для отключения в любой момент подачи энергоресурсов из политических соображений и тем самым исключает возможность рассматривать государственные предприятия России в качестве хозяйствующих субъектов.
- США не могут рассчитывать на то, что энергетическая политика России заменит их собственную. Если Америка и ее союзники не выработают всестороннюю стратегию по увеличению поставок энергии, наращиванию числа поставщиков и транспортных маршрутов и повышению энергетической эффективности, способность России эксплуатировать свое положение на рынке в политических целях от этого лишь повысится.

Отношения России с Китаем можно также включить в эту вторую категорию вопросов, в которой значение имеют как и общность, так и столкновение интересов.

- Так же как США и другие ведущие страны, Россия заинтересована в том, чтобы связать свое экономическое будущее с расширяющимся китайским рынком. Ни этот фактор, ни добрососедские российско-

китайские отношения в целом не действуют в ущерб каким-либо американским интересам.

- Однако то, как Россия намеревается связать свою будущую стратегию безопасности с растущей мощью Китая, является вопросом с более опасной подоплекой, в том числе для американо-российских отношений. Недавние свидетельства российско-китайского сотрудничества в ущерб интересам США — прежде всего, очевидная готовность России и Китая снизить приоритет совместных усилий по борьбе с терроризмом по отношению к геополитическому соперничеству — являет собой незначительный, но несомненный признак создания будущих международных коалиций.
- Наиболее важным положительным потенциалом в той атмосфере сотрудничества, которая сейчас характеризует отношения между ведущими державами, является возможность обеспечения интеграции Китая в международную политику на условиях мира, процветания и свободы. Стратегия России, которая поддерживала Китай, вместо того чтобы сдерживать его в разногласиях с США и крупными региональными державами, снижает вероятность такого позитивного исхода.

Наконец, существуют проблемы, по поводу которых американская политика должна признать, насколько острыми стали, к сожалению, разногласия между интересами США и России. Здесь мы имеем в виду два вопроса — отношения России со своими соседями и растущий авторитаризм ее политических институтов. Ни один из вопросов не является новым в американо-российских отношениях, однако в прошлом сторонам удавалось в целом избегать прямых столкновений и расхождений в связи с ними. Теперь же скрытые разногласия приобрели более явный и разрушительный характер и обе проблемы сплелись в один клубок противоречий.

- Российские чиновники и комментаторы обвиняют Запад в спонсировании массовых демонстраций и движений — «цветных революций» — в бывших советских республиках. Они заявляют, что за внешней ширмой этих маршей протеста, проводимых якобы с целью гарантировать свободные и справедливые выборы, кроются более далеко идущие замыслы: дестабилизировать российскую периферию; завербовать новых членов НАТО; окружить, ослабить и, возможно, даже расчленив Россию.

- Для кремлевских чиновников обеспокоенность организованной политической активностью масс в соседних государствах – явно не только вопрос геополитики. По-видимому, «цветные революции» представляют потенциальную угрозу для их собственной власти и положения, а также возможность внедрения новых мер политического контроля в самой России.

Вывод №2: Демократия и интеграция

Совершенно очевидно, что при формировании своей политики в отношении России на ближайшие пять лет США предстоит решать целый комплекс задач — от проблем, по которым обе стороны до сих пор во многом сходятся в оценках, до тех, где разногласия зашли настолько далеко, что само их сколько-нибудь разумное обсуждение оказалось под угрозой срыва. Ни один из этих вопросов не вызывал такого замешательства в стране и за рубежом, как вопрос о том, насколько демократия составляет часть американской политики в целом. США должны объяснить более четко и последовательно, почему растущая авторитарность российской политики дает почву для вполне законного беспокойства американцев и как это может повлиять на политику США в отношении России и других постсоветских государств.

Все те многочисленные доводы в пользу того, почему США должно интересоваться состоянием российской демократии, не означают, что это единственное, что беспокоит США, равно как и то, что это всегда будет иметь для них решающее значение. Например, в настоящий момент американских политиков сильно волнуют терроризм и ядерные амбиции Ирана. Хотя президент Путин руководит регрессом российской демократии, США, очевидно, следует сотрудничать с ним, чтобы воспрепятствовать завладению Ираном ядерным оружием и предупредить атаки террористов против России или США. Президент Путин не выдвигал в качестве условия своего сотрудничества с США их отношение к нему как к поборнику российской демократии. Россия сотрудничает с США по вопросам Ирана, преследуя свои собственные интересы, и будет продолжать это делать, если только у нее не изменится взгляд на собственные интересы.

Тем не менее, даже при отсутствии необходимости тесного увязывания таких вопросов Вашингтон должен, прежде всего, суметь объяснить, почему он проявляет такой интерес к внутренней эволюции России. Это особенно необходимо в связи с тем, что некоторые россияне, по-видимому, полагают, что США выступают за нечто крайне нереалистичное или же глубоко циничное и делают это потому, что не понимают Россию и ее проблемы либо намереваются ослабить Россию и помешать ее возрождению в качестве великой державы.

В сущности, значение, которое американская политика придает современным демократическим институтам во всех постсоветских государствах, носит как практический, так и принципиальный характер.

- Российские сторонники авторитарной власти пытаются представить себя в глазах общественности защитниками стабильного и эффективного правления. И все же россияне обнаруживают — как из повседневного опыта, так и на основании печального опыта национальных трагедий — что коррумпированные чиновники не могут эффективно бороться с терроризмом, реформировать вооруженные силы, управлять эффективными энергетическими компаниями, предупреждать преследование простых граждан со стороны правоохранительных органов, создавать нормативно-правовую базу, которая бы стимулировала развитие малого бизнеса, или хотя бы принять какие-нибудь действенные меры против торговли наркотиками или организованной преступности. Однако в первую очередь они не могут реформироваться сами.
- Вероятность того, что чиновники будут выполнять все эти функции, низка еще и потому, что они способны запретить средствам массовой информации освещать то, как они справляются со своими обязанностями, а также потому, что в отношении них никогда не проводятся парламентские расследования, они не подчиняются демократически избранным политическим лидерам и могут манипулировать избирательной системой, изолируя себя от надзора. Никакая риторика о создании сильного правового государства не заменит этих механизмов.

Помимо России, демократическая легитимность будет играть существенную роль в стабильности и других постсоветских государствах.

- Политика этих стран не всегда ограничивается соперничеством между коррумпированной государственной бюрократией, которая сейчас доминирует во многих из них, и ее демократическими противниками. В некоторых из этих государств к власти стремятся исламские радикалы и даже силы, исповедующие то или иное течение фашизма.
- Американские политики с полным основанием полагают, что правительствам, пытающимся дать отпор экстремистским угрозам,

потребуется дополнительные силы и прочную основу, которую обеспечивают демократические процессы.

- Когда руководители России потворствуют реакционным стратегиям других постсоветских правительств, они тем самым повышают, а не понижают опасность возникновения в долгосрочной перспективе экстремизма и нестабильности на граничащих с Россией территориях.

Даже со своим быстро растущим богатством Россия не станет по-настоящему сильной благодаря авторитаризму. Авторитаризм преградит России путь к модернизации ее институтов и не позволит им набирать силу. В долгосрочной перспективе политика президента Путина не может быть более успешной, чем институты, которые поддерживают и реализуют ее. Следовательно, их теперешний курс вероятно приведет к неудаче; они скорее ограничат, а не ускорят рост России, и — что важнее всего для американцев — из-за них США будет труднее относиться к России как к ценному перспективному партнеру.

Реалистичная американская политика не может, конечно, основываться на иллюзии, что демократическая форма правления способна прижиться в такой большой и сложной стране, как Россия, без искреннего и организованного желания самого народа. Только сам российский народ может со временем определить, какие институты и руководители подходят ему больше всего.

- Опыт 1990-х годов научил западных политиков осторожности в плане психологических и политических ловушек отношений, основанных на предоставлении помощи, и нет никакого смысла сожалеть по поводу того, что Запад теперь обладает меньшим экономическим воздействием на решения России, чем прежде.
- Отрадно видеть, что Россия больше не нуждается во внешней помощи столь остро. В то же время это может привести российских лидеров к заблуждению, что они могут безо всякого ущерба отложить создание современных представительных учреждений, способных бороться с реальными проблемами страны.
- По этой причине те немногочисленные цели, ради которых США должны продолжать оказывать содействие России в будущем, помимо ядерной безопасности, гуманитарной помощи, общественного здравоохранения и межчеловеческого обмена, включают поддержку свободных и справедливых демократических процессов.

Иногда звучат критические замечания, что США мало что могут сделать против наступления авторитаризма в России, кроме как говорить о нем. Мы согласны с этим, но все же полагаем, что необходимо делать хотя бы это — последовательно и убедительно. То, как западные лидеры говорят о демократии, может иметь большое значение. Не далее как в прошлом году, например, громкая международная критика привела к изменениям в законопроекте, регулирующем деятельность российских НПО.

Говоря об этих и других вопросах, США должны обращать особое внимание на выработку консенсуса со своими европейскими союзниками. Американцы и европейцы слишком часто расходятся в оценке того или иного аспекта российской политики. О чем бы они ни спорили, результат был всегда один и тот же — российским лидерам было легче отвергнуть критику со стороны Запада.

В настоящее время ситуация меняется. Поскольку авторитарная тенденция приобретает в России широкий размах и перекликается с негативными тенденциями в российской внешней политике, американцы и европейцы все чаще сходятся в оценке ситуации. Настал момент укрепить консенсус. Политика Запада в отношении Ирана в последние два года демонстрирует важность единства: Россия убедилась, что цена самоизоляции от большинства стран будет выше, чем та, которую ей пришлось бы заплатить, имея дело с недовольством только одной страны.

- Кроме того, трансатлантический консенсус заставит Кремль побеспокоиться о своем международном статусе. И напротив, редкие спорадические протесты по поводу негативных внутренних тенденций мало на что повлияют.
- Лишь в том случае, если США и европейские страны выразят совместные возражения против политики России в отношении ее соседей, Москва, возможно, поверит в то, что эти возражения будут подкреплены конкретными действиями и политической волей.
- Западное единство содержит в себе важное послание и для россиян за пределами Кремля. Российские энергетические компании связывали надежды на свой дальнейший рост с европейскими рынками; ничто не может более наглядно продемонстрировать им негативное воздействие мер, принимаемых их собственным правительством, чем пример того, как США и их союзники сотрудничают в области диверсификации энергоресурсов в стороне от России.

Самая важная причина, по которой США необходимо добиться консенсуса со своими европейскими союзниками в политике по отношению к России, — это то, что единственный вопрос, который может иметь большое значение для Москвы, она воспримет всерьез только в том случае, если убедится в единстве позиции, занимаемой Западом. Это вопрос интеграции России в глобальные «клубы», в рамках которых ведущие державы пытаются прийти к консенсусу о способах преодоления общих политических, оборонных и экономических проблем. За последние десять лет Россия достигла впечатляющих результатов на пути интеграции в эти международные структуры, однако эта интеграция отнюдь не является полной и окончательной. США и Европа должны убедить российских лидеров, что завоеванные позиции могут быть и утрачены.

Российские авторитарные тенденции привели к тому, что некоторые страны призвали к приостановке ее участия в Большой восьмерке. Мы придерживаемся иной точки зрения: мы выступаем за сохранение ее места в Большой восьмерке, однако в последнее время действия России делают призывы исключить ее куда более обоснованными, чем того хотелось бы. Страна, которая в течение года поддерживала широкомасштабное мошенничество во время избирательной кампании своего крупнейшего европейского соседа, а затем наказала его за то, что он проголосовал вопреки ее воле и прекратила поставку газа, заслуживает по крайней мере неформального осуждения на встрече мировых индустриальных демократий.

- Если бы решение о проведении саммита Большой восьмерки в Санкт-Петербурге принималось сегодня, исход его, очевидно, был бы другим.
- Тем не менее даже в том случае, если вопрос о председательстве России не будет пересмотрен, в повестку дня заседания не может не быть включено обсуждение действий России. При обсуждении энергетической безопасности члены Большой восьмерки должны обсудить ее в полной мере, не опуская при этом то, как Россия подрывает эту безопасность.
- Более того, они не должны ограничиваться обсуждением одной лишь энергетической безопасности. В долгосрочной перспективе Россия, которая не разделяет нормы Большой восьмерки, грозит сделать эту организацию гораздо менее полезной и для других ее членов.
- Чтобы этого не случилось, демократические члены Большой восьмерки — США и их союзники — должны воссоздать старую Большую семерку в

качестве руководящего и координирующего ядра группы. Даже после включения России в состав «Группы восьми» Большая семерка продолжает встречаться для обсуждения определенных финансовых вопросов; подобного же формата теперь требуют и отдельные политические вопросы.

Полезный урок может быть извлечен из того факта, что председательство России в Большой восьмерке приходится как раз на то время, когда оживают сомнения в целесообразности самого ее членства: если интеграция является лишь жестом политического расположения, вероятность достижения ею намеченного результата существенно снижается. В целом мы надеемся, что Россия отвечает требованиям для участия в таких организациях; если же нет, то она не должна становиться их членом.

В ближайшей перспективе этот урок имеет особое значение для России, ведущей переговоры о вступлении в ВТО.

- Мы всецело поддерживаем принятие ее в эту организацию, но на следующем условии: решение это не должно стать политическим подарком (и менее всего накануне саммита Большой восьмерки, который пройдет под председательством России вследствие другого политического подарка). ВТО играет важную роль в международной торговле, подрывать которую таким образом просто недопустимо.
- Вступление России в ВТО должно означать, что она принимает и готова соблюдать нормы торговой системы, основанной на определенных правилах. Если Москва поймет, что ее приняли по политическим мотивам, у нее будет меньше мотивации для игры по правилам.

Вглядываясь в будущее, США и их союзники должны также изучить все доводы за и против продолжения работы Совета Россия-НАТО.

- Этот консультативный орган со специальным статусом был создан в период после трагедии 11 сентября, по большей части с целью снять беспокойство России по поводу нового витка расширения НАТО. Однако заглаживание обиды не является прочной основой для сотрудничества, если оно одновременно не подкрепляется общностью интересов. Интеграция, основанная на шатком фундаменте, приводит к появлению лишенных содержания многосторонних механизмов, которые все равно не работают должным образом.

- В длительной перспективе существование Совета Россия-НАТО должно основываться на условиях, сходных с условиями членства НАТО. Его члены должны быть привержены демократическим принципам, разделять общую точку зрения на основные вопросы безопасности и быть готовы и способны к сотрудничеству по преодолению общих проблем.

Интеграция России в ведущие международные структуры является не просто вопросом статуса и престижа. Ее участие ценно в том случае, если оно расширяет число крупных держав, ведущих совместную работу для поиска решения общих проблем, и тем самым увеличивает их шансы на успех. США поддерживали — и должны и впредь поддерживать — участие России. Однако для того, чтобы получить действительно положительные результаты, ее интеграция должна базироваться на прочной основе. И теперь, по прошествии пятнадцати лет после окончания холодной войны, эта основа гораздо слабее, чем должна быть.

Рекомендация №1: Безопасность

Каждая из основных категорий американско-российских отношений — военная безопасность, экономика, политика — включает в себя вопросы, сотрудничество по которым может принести США существенные выгоды, вопросы, потенциальная выгода от которых, по-видимому, уменьшается, а также вопросы, расхождения по которым между Россией и США только увеличиваются. Задача американских политиков на будущее состоит в том, чтобы разработать и внедрить такие политические меры, которые бы служили интересам США вне зависимости от объема достигнутого по ним сотрудничества.

Нераспространение ядерного оружия и сотрудничество в этой области

США должны расширять свое сотрудничество с Россией, с тем чтобы удерживать наиболее опасные международные силы от завладения наиболее опасными видами вооружения, технологий и материалов. Этот вопрос имеет фундаментальное значение для безопасности Америки — добиться решения которого намного легче, если Вашингтон и Москва будут работать вместе, а не порознь.

Ни один аспект этой проблемы не потребует большего внимания в обозримом будущем, чем расширяющаяся ядерная программа Ирана.

- Будучи единственной крупной державой, поддерживающей ядерное сотрудничество с Ираном, Россия могла бы играть центральную роль в создании структуры, сдерживающей эту деятельность. Ее соглашение с Ираном о вывозе отработанного ядерного топлива с реактора в Бушере обратно в Россию, а также предложение об обогащении урана в России для иранских реакторов указывает на готовность Москвы к исполнению конструктивной роли в этом вопросе.
- Кроме того, Россия является единственной державой, способной действительно пригрозить Ирану изоляцией в области ядерных технологий, если он будет продолжать строить секретные объекты ядерного топливного цикла.

США не должны подходить к этому как к проблеме, которую можно решить с помощью побочных сделок и вознаграждений. Если российские и американские стратегические оценки совпадут, у политиков с обеих сторон появится основание к

продолжению сотрудничества даже в случае расхождения по другим вопросам. Если же российская и американская политика не будет построена на одинаковой стратегической оценке, никакая сделка между Москвой и Вашингтоном не выдержит испытания временем.

Хотя совсем не обязательно «покупать» поддержку со стороны России, успешное сотрудничество все же должно строиться на основе взаимного доверия, а это чувство можно усилить, модернизировав политику обеих стран по отношению к Ирану и создав более прочную основу для сотрудничества по ядерным вопросам в целом.

- Возражения американской стороны по поводу участия России в проекте строительства реактора в Бушере и другие формы ядерного сотрудничества России с Ираном в прошлом препятствовали проведению переговоров по созданию общей структуры двустороннего американо-российского сотрудничества по вопросам использования ядерной энергии в мирных целях — так называемого соглашения 123 (предусмотренного положениями раздела 123 Закона об атомной энергии США). США должны теперь открыто признать то, что уже в течение некоторого времени существует в их позиции негласно: политика России, ограничивающая ядерное сотрудничество с Ираном несекретными технологиями, послужит основанием для отказа от наших исторических возражений по поводу Бушерского реактора.
- Со своей стороны России необходимо принять то, чего она никогда не признавала, гласно или негласно: международное сообщество может в скором времени столкнуться с такой решимостью Ирана производить расщепляющиеся материалы, что любое сотрудничество в области ядерной энергетики между Москвой и Тегераном, включая реактор в Бушере, должно быть прекращено. Принятие Россией такой точки зрения будет показателем возможности дальнейшего развития американо-российского сотрудничества.
- Россия заинтересована в том, чтобы США признали правомочность российских проектов, которые не способствуют разработке Ираном средств ядерного топливного цикла, и имеет на это полное основание. Однако Россия должна дать понять Ирану, что его поведение подвергает риску любое сотрудничество в ядерной области с другими странами.

«Соглашение 123» позволит расширить сотрудничество во многих направлениях, включая Глобальную инициативу партнерства в области ядерной энергии, предложенную администрацией президента Буша. Такое сотрудничество отражало бы статус России как главного субъекта торговли ядерными технологиями и материалами, начиная с поставки и хранения топлива и заканчивая продажей реакторов и перспективными исследованиями.

- При наличии такого соглашения Россия и США могут планировать и затем принимать долгосрочные меры по хранению отработанного топлива, которые стали бы ключевым компонентом безопасных программ поставки топлива, позволяющих убедить страны отказаться от создания своих собственных средств обогащения и переработки.
- Такое соглашение также позволило бы США одобрить передачу России американского отработанного топлива, в настоящее время хранящегося в дружественных странах, таких как Южная Корея и Тайвань.
- Кроме того, США должны сотрудничать с Россией, чтобы обеспечить безопасность и сохранность всего ввозимого топлива, а также использование части поступлений для поддержания в течение длительного времени повышенного уровня безопасности для запасов ядерного оружия России.

За последние пятнадцать лет США и Россия создали основу практического сотрудничества по сокращению различного рода рисков в ядерной сфере. В ближайшем будущем США должны попытаться расширить это сотрудничество. Мало кто из американцев знает, что почти половина всего топлива для атомных электростанций, снабжающих их электроэнергией, поступает из демонтированных российских ядерных боеприпасов.

В рамках чрезвычайно успешного соглашения о покупке высокообогащенного урана (ВОУ) — Программы «От мегатонн к мегаваттам» — Россия «разбавляет» 500 тонн ядерного материала, чтобы он мог быть использован только для выработки электроэнергии, но не для производства оружия. Это соглашение действует до 2013 года включительно, но США должны уже сейчас приступить к переговорам о новом соглашении, которое ускорило бы «разбавление» первоначальных 500 тонн ядерного материала и расширило существующее соглашение для включения в него дополнительного российского ВОУ.

Наконец, США должны изыскать пути для скорейшего привлечения России к подписанию соглашения о программах модернизации и совершенствования с целью обеспечения безопасности ядерного оружия, материалов и технологий. Программы Совместного снижения опасности (ССО), разработанные в начале 1990-х годов сенаторами Сэмом Нанном и Диком Лугаром, являются выдающимися примерами успешного американо-российского сотрудничества в области безопасности и смогут приносить существенные выгоды обеим сторонам еще в течение долгих лет. Однако они не могут и не должны существовать вечно в их нынешней форме. Отношения по типу «донор-клиент», существовавшие в 1990-х годах, не годятся в качестве жизнеспособной модели на будущее.

Поддержание сотрудничества в этой области потребует от Вашингтона и Москвы достижения соглашения о новой правовой основе, об общих стандартах безопасности, о прозрачности, об увеличении выделения ресурсов и о расширении сферы действия существующих программ.

- Срок действия комплексного соглашения ССО, в рамках которого проводится несколько важнейших двусторонних программ, истекает в июне 2006 года. Стороны должны договориться о продлении его на существенный срок — достаточно длительный для проведения тщательного совместного обзора настоящих и будущих нужд программы. От обеих сторон потребуются гибкость, чтобы трудноразрешимые вопросы (такие как правовая защита американцев, работающих над проектами ССО) не преграждали путь к дальнейшему сотрудничеству.
- Для модернизации усилий в рамках ССО потребуются более равномерный баланс ресурсов, выделяемых Россией и другими донорами. С улучшением состояния российской экономики увеличился и объем вкладываемых Россией ресурсов. Однако Москве придется взять на себя большую часть бремени, даже если другие правительства будут продолжать выделять свои ресурсы на существующем уровне.
- Опираясь на свое соглашение, достигнутое в Братиславе в феврале 2005 года, США и Россия должны согласовать общий стандарт безопасности, который каждая страна будет обеспечивать и поддерживать в отношении всех ядерных вооружений и используемого для их изготовления материалов на своей территории, с тем чтобы ядерные арсеналы были надежно защищены от угроз, которые могут представлять, как уже было доказано, террористы и преступники.

- Существуют неизбежные пределы доступа к секретным объектам, который каждое правительство может предоставить другому, но нельзя допустить, чтобы разногласия по этому вопросу ставили под угрозу улучшение мер безопасности. Если Россия не преодолеет дефицит прозрачности в отношении военных объектов, в прошлом связанных с советской программой разработки биологического оружия, сотрудничество по устранению биологической угрозы мало что сделает для повышения безопасности обеих стран.
- И, наконец, американо-российское сотрудничество должно охватывать и третьи страны. Обе стороны уже ведут совместную работу по возвращению в Россию советского топлива, содержащего ВОУ, с исследовательских реакторов в других странах и по конвертированию таких реакторов для работы на топливе, которое не может использоваться для создания ядерного оружия. Обеспечение безопасности потенциально уязвимых ядерных материалов и установок во всем мире должно стать приоритетом американо-российских отношений.

Диалог о ядерном оружии

Ядерные материалы и ядерные реакторы уже играют более значительную роль в американо-российских отношениях, чем само ядерное оружие, и все это к лучшему. Уровень стратегических сил опустился до своей минимальной отметки с 1991 года, а Московский договор 2002 года предусматривает еще более радикальные сокращения. Желание администрации Буша не допустить, чтобы переговоры о контроле над вооружениями стали спорным вопросом двусторонней политики, является вполне здравым.

Тем не менее тот факт, что и Россию и США в первую очередь беспокоит возможность попадания оружия массового поражения в руки других, не повод перестать думать о собственных арсеналах. Возобновление ядерного диалога на высшем уровне необходимо для рассмотрения вопросов, касающихся размера, структуры и прозрачности ядерных сил обеих сторон.

Начать следует с тактического ядерного оружия. Спустя пятнадцать лет после принятия параллельных обязательств президентами Джорджем Бушем-старшим и Михаилом Горбачевым США имеют более четкое представление о

размерах и дислокации (вероятной) тысяч единиц тактического ядерного оружия в арсенале России — и все же недостаточно четкое. Эти вооружения являются потенциальным объектом утечки в руки террористов или торговцев оружием, и, несмотря на возобновленный интерес России в рамках доктрины использования этого оружия для компенсации дефицита обычных вооружений, их огромное количество едва ли способствует безопасности каждой из сторон.

- Возобновление ядерного диалога может привести к заключению нового официального соглашения на основе сделанных ранее параллельных заявлений или просто к более глубокому пониманию хода мыслей и практики каждой стороны. Каков бы ни был результат, диалог должен в итоге служить выполнению задач, содержащихся в заявлениях Буша-Горбачева, программах Нанна-Лугара и в Московском договоре: прозрачности, безопасности хранения и сокращения сил в качестве инструментов для снижения зависимости национальной обороны каждой стороны от ядерного оружия.
- Ядерный диалог на высшем уровне должен также касаться и других вопросов. В их число входит возобновление и реализация соглашения 2000 года по обмену данными о системах запуска баллистических ракет, оценка воздействия на устойчивость существующих средств раннего обнаружения, а также необходимость учета истечения срока действия в 2009 году Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (Договор СНВ-1) и Московского договора в 2012 году.

Сотрудничество в области борьбы с терроризмом

Некоторые из террористических групп, избравших своей мишенью Россию и США, преследуют сходные цели, имеют одинаковое идеологическое происхождение и образ действия. Иногда они сотрудничают друг с другом, следовательно, это должны делать и те, кому они угрожают. Данное убеждение — что Россия и Америка стоят перед общей угрозой — была основой расширения сотрудничества после событий 11 сентября. Актуальность его сохраняется и по сей день.

Хотя группа подобно нашей не может — а по сути и не должна — представить информированную оценку американо-российского сотрудничества в этой области, профессионалы в военной и разведывательной сфере с обеих

сторон признают наличие значительного общего интереса, требующего от них сотрудничества. Тем не менее три недавних события в совокупности представляют собой тревожный симптом негативных тенденций в сотрудничестве сторон.

Первое — это явное усилие со стороны России ограничить военный доступ США и НАТО к базам в Центральной Азии.

- Правительства центральноазиатских стран изначально предложили такой доступ в 2001 году как средство помощи военной кампании против движения талибов. Эти же самые правительства теперь испытывают явное давление, вынуждающее их прекратить предоставление доступа.
- Трудно расценить желание России закрыть доступ на этом этапе иначе, как ее отказ от идеи, что успех в Афганистане служит общим интересам.
- Американская политика должна быть направлена на то, чтобы добиться от России публичного подтверждения необходимости продолжения этого совместного усилия в течение периода времени, который может потребоваться для достижения успеха, а также подтверждения, что правительства центральноазиатских государств с правом участвуют в этом процессе.

Вторым свидетельством возможного расхождения по вопросу борьбы с терроризмом является приглашение президентом Путиным в Москву лидеров движения «Хамас».

- Если бы координация американо-российской политики осуществлялась на более высоком уровне, такое расхождение в дипломатических подходах могло бы быть менее значительным.
- Но когда Россия уже продемонстрировала, что она намерена подчинить усилия совместной борьбы с терроризмом другим целям, приглашение «Хамас» представляет собой одно из проявлений этой тревожной тенденции.

И, наконец, последнее свидетельство содержится в ныне повсеместном признании Россией того факта, что безопасность и стабильность Северокавказского региона теперь находятся в большей опасности, чем шесть лет назад, когда началась вторая чеченская война.

- Регулярные террористические атаки в этом регионе ясно свидетельствуют о том, насколько опасная там сложилась ситуация и насколько неэффективной оказалась политика России.

- США не располагают достаточной информацией по этой проблеме, чтобы предложить лучший способ ее решения, однако одно ясно всем — ничто так не угрожает будущему России, как стратегия, ведущая к распространению военной катастрофы, поглотившей Чечню, на весь Северный Кавказ (пусть даже ситуация в самой Чечне несколько стабилизировалась в ходе процесса). Однако именно к этому, по всей видимости, и ведет современная российская политика.

Попытки обсудить вопрос Чечни с президентом Путиным, к сожалению, в течение долгих лет заходят в тупик. Необходимо, чтобы этот вопрос стал приоритетной темой обсуждения на высшем уровне с преемником Путина на президентском посту.

Периферия России: НАТО, Китай и постсоветские соседи

В Восточной Европе, на Кавказе, в Центральной и Восточной Азии США могут в ближайшие пять лет обнаружить существенные противоречия с Россией. По всему периметру российских границ американско-российские разногласия стали в последнее время скорее нормой, чем исключением, и эта негативная тенденция, скорее всего, сохранится. Такое соперничество идет вразрез с основными интересами Америки, и его следует по возможности избегать, поскольку оно лишь усиливает влияние и позицию тех кругов российской элиты, которым претит сама идея сотрудничества с США.

Однако американские предпочтения могут не иметь решающего значения. Российская политика продемонстрировала такое сильное стремление к соперничеству в этих регионах, что усиление трений между Москвой и Вашингтоном может оказаться неизбежным. В этом контексте действительной задачей для политики США будет отстаивание американских интересов даже под угрозой усиления трений, а не стремление к полному устранению трений.

США не должны уступать России право вето или оказывать ей излишнее почтение в вопросах отношений Америки с государствами ближнего российского зарубежья. Законные интересы России заслуживают уважения, но нет ничего законного в том, чтобы ограничивать возможность своих соседей углублять их интеграцию в международную экономику, выбирать союзников и партнеров в области безопасности или добиваться демократических политических преобразований.

- США должны добиваться ускорения интеграции в трансатлантические и общеевропейские институты стран, чья внешняя политика и внутренние достижения свидетельствуют о готовности внести вклад в эти институты.
- Вклад таких государств, как Украина, Грузия, Азербайджан, Казахстан и Молдова, в деятельность по поддержанию мира на Балканах, в военные кампании в Афганистане и Ираке уже показал, что они могут быть надежными партнерами США.

Усиление напряженности в соседних с Россией государствах также должно иметь последствия для будущего сотрудничества между НАТО и Россией. Совместное участие в учениях и других операционных и технических контактах между военным персоналом сохраняет свою ценность, однако позиция, предоставленная России в таком политическом форуме, как Совет Россия-НАТО, требует более тщательного рассмотрения.

- Обсуждение в Совете вопросов, затрагивающих интересы постсоветских государств, разумеется, не должно проходить без их непосредственного участия — и менее всего тех из них, которые стремятся стать членами альянса.
- Поскольку в 2007 году исполняется пять лет со дня создания Совета Россия-НАТО, назрел подходящий момент для того, чтобы члены альянса рассмотрели пройденный за это время путь и оценили его достижения. Этот обзор должен позволить поддерживать работу совета на высоком уровне. Если его деятельность не отвечает требованиям в связи с тем, что подход России слишком отличается от подходов других членов — если он недостаточно привержен демократическим принципам или цели коллективных усилий по преодолению общих проблем — НАТО должно изыскать другие пути консультаций и сотрудничества с Россией.

Наиболее важной страной, граничащей с Россией, безусловно, является Китай. Будущие политические курсы и направления развития этих двух стран будут определять, разделится ли группа ведущих мировых держав на два блока на основе их политических систем — демократические и авторитарные государства — или даже на две военные группировки. Такая перспектива еще далека, однако в отношениях между Россией и Китаем уже имеются элементы, которые, получив дальнейшее развитие, могут привести к усилению таких расхождений.

- К примеру, в то время как США и Европа тесно взаимодействуют по координации своей политики в отношении передачи военных технологий Китаю, Россия находит Китай заманчивым рынком для экспорта высокотехнологичного оружия.
- Когда США и Европа пытаются, с существенным успехом, единогласно заявлять центральноазиатским государствам о нарушении ими прав человека, религиозных свобод и законности, особенно в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в которую входят все эти государства — российская и китайская политика рассматривают эти усилия в качестве примеров «дестабилизирующего» внешнего вмешательства.

Предотвращение разделения крупных держав на два противостоящих лагеря является истинным интересом Америки, и попытки в этом направлении увенчаются успехом лишь в том случае, если будут отражать также интересы России и Китая. Поэтому американская стратегия по отношению к каждой из этих стран должна преследовать цель превращения их отношений с США как минимум в столь же важные и продуктивные, как и отношения их между собой.

Стремление к укреплению отношений на основе общности интересов не должно, однако, мешать США ясно выражать свою точку зрения, когда их интересы отличаются от интересов противоположной стороны, равно как и признавать отличие интересов других. Трудно допустить, что Америка будет и дальше проводить политику устранения препятствий к сотрудничеству с Россией в области высоких военных технологий (например, по противоракетной обороне театра военных действий НАТО), если Россия будет углублять свое военное сотрудничество с Китаем. И, несмотря на то что Китай, вероятно, разделяет взгляды России по поводу политики государств Центральной Азии, у него, возможно, нет столь же сильного геополитического мотива для сокращения доступа НАТО к военным базам в регионе.

В долговременной перспективе сильнейшим сдерживающим фактором для появления двух враждующих лагерей среди крупнейших держав, скорее всего, будет осознание Россией того факта, что подобный исход приведет лишь к ее большей уязвимости и меньшей способности защищать свои экономические и оборонные интересы. Именно американская политика должна донести до сознания российских лидеров преимущества вхождения в единый «клуб» мировых держав — и опасности его размежевания.

Рекомендация №2: Сотрудничество в области энергетики, торговли и охраны окружающей среды

Энергетическая безопасность

Россия является крупнейшим в мире экспортером природного газа и вторым по величине экспортером нефти, поэтому она должна играть важнейшую и позитивную роль на глобальных рынках энергоресурсов. Для этого США должны стремиться вновь активизировать стратегический диалог с Россией по вопросам энергетики, учитывая внимание, которое уделяется ему на высшем уровне, и амбициозную повестку, которая выгодна обеим сторонам.

- Целью этого возобновившегося диалога должно быть укрепление энергетической безопасности США, которая зависит от устойчивого глобального производства, многообразных источников поставки, действенных рынков, справедливого и последовательного подхода к иностранным инвесторам, сотрудничества в области урегулирования кризисов, физической безопасности энергетической инфраструктуры и более эффективного использования ресурсов самими США и другими странами с индустриальной экономикой.
- В ходе содержательного диалога следует рассмотреть принципы и практику России, которые могут затруднить достижение цели энергетической безопасности. Сюда входят замедление темпов роста в энергетическом секторе, узкие места в транспортировке, нерациональное использование энергоресурсов и многочисленные трудности, с которыми сталкиваются иностранные компании, ведущие деятельность в России.

Ввиду недавних событий в энергетическом секторе России — усиления доминирующей роли государства в нефтегазовом секторе и конфронтации с Украиной — Соединенным Штатам и их союзникам необходимо проработать еще один элемент энергетической безопасности: недопущение политически мотивированных манипуляций с поставками. Учитывая действия России, неразумно полагаться на устные, даже сделанные на высоком уровне, заверения в том, что она не будет использовать энергетические ресурсы в политических

целях. Прозрачность и корпоративное управление в энергетическом секторе России, которые в свое время были предметом интереса, главным образом, инвесторов и правоохранительных органов, стали также вопросами национальной безопасности.

Россия стремится расширить свою господствующую позицию на европейском рынке природного газа и стать важным экспортером сжиженного природного газа в США. Хотя США должны приветствовать увеличение российских поставок на мировой рынок, им следует поддерживать и поощрять Европу в ее усилиях, направленных на диверсификацию поставок и снижение опасности того, что Россия будет использовать энергоресурсы в качестве инструмента государственной власти. США должны также присоединиться к требованию Европейского союза, чтобы Россия ратифицировала Договор к Европейской энергетической хартии, подписанный ею более десяти лет назад.

Поскольку в ситуации усиливающегося государственного контроля российские энергетические компании нельзя считать чисто коммерческими структурами, они требуют особенно тщательной проверки со стороны органов финансового регулирования западных государств. Все большее число этих компаний стремится получить доступ к западным рынкам капитала. Они хотят котироваться на крупнейших биржах и начинают проводить значительные по объему публичные размещения акций. Это позитивный процесс, но только при условии выполнения строгих стандартов раскрытия информации и прозрачности. Поэтому правительства США и европейских стран должны обеспечивать гармонизацию требований к раскрытию информации, предъявляемых для листинга компаний на биржах и размещения акций. Если это не будет сочетаться с более высокими стандартами корпоративного управления и соблюдением коммерческих норм, увеличение доступа контролируемых государством российских компаний к международному капиталу не будет служить интересам Запада. Это будет означать, что международные инвесторы финансируют расширение государственной власти и контроля России.

Кроме того, ввиду негативного воздействия коррупции в российском энергетическом секторе США должны вместе со своими партнерами по Большой семерке добиваться внедрения Россией стандартов, предусмотренных Инициативой в отношении прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), совсем недавно одобренной всеми членами Большой восьмерки на саммите 2005 года в Глиниглсе.

- Управление ИПДО осуществляет секретариат, входящий в состав Департамента международного развития Великобритании, в сотрудничестве с Международным Валютным Фондом (МВФ) и Всемирным банком. Инициатива была принята двумя другими ведущими экспортерами энергоресурсов из числа бывших советских республик — Азербайджаном и Казахстаном; она получила дополнительную поддержку со стороны крупных и влиятельных западных компаний, активно задействованных в российском энергетическом секторе, включая «БП», «Шеврон» и «Эксон Мобил».
- Ни одна отдельно взятая инициатива или механизм такого рода не могут воспрепятствовать официальной коррупции, в особенности до тех пор, пока российские лидеры сами не сделают это приоритетной задачей. Однако, учитывая губительное воздействие этой проблемы на развитие России и на ее международную интеграцию, американская политика должна уделять ей более пристальное внимание. Инициативы, номинально одобренные правительством России, служат отправной точкой для этой работы.

Наблюдающееся в настоящее время замедление роста добычи нефти и газа в России рискует стать долгосрочной тенденцией. Чтобы не допустить этого, диалог между США и Россией по вопросам энергетики должен быть сосредоточен на факторах, которые могут содействовать инвестициям (внутренним и иностранным) в разведку, разработку и добычу.

- К числу этих факторов относятся, в частности, обеспечение прав собственности и меры защиты от замаскированной конфискации со стороны государства, стабильность нормативно-правовой базы, налоговая политика, политика в области лицензирования (включая аннулирование уже выданных лицензий), а также воздействие все возрастающей государственной собственности на управление и инновации.
- Американским политикам следует заострить внимание на продолжающемся негативном влиянии, которое оказывает разрушение российским правительством компании «Юкос», принесшее миноритарным акционерам самые крупные рыночные убытки за всю историю актов национализации. Ущерб, причиненный делом «Юкоса», нельзя возместить, однако США должны поставить цель добиться от

российского правительства серьезных и надлежащих мер, отражающих пагубное влияние предпринимавшихся им до сих пор действий и означающих отказ от практики произвольных экспроприаций в будущем.

В рамках возобновившегося диалога по вопросам энергетики следует рассмотреть и другие препятствия, ограничивающие экспорт энергоресурсов из России, в том числе пропускную способность ее трубопроводной системы и контроль за этой системой.

- США должны поддержать требование Европы открыть систему транспортировки газа для конкуренции. Тот факт, что транспортировка энергоресурсов остается монополией государства, означает, что решения зависят от громоздких и политизированных процессов принятия решений российской бюрократией.
- Исследования ОЭСР связали эту монополию с низкими показателями роста российского газового сектора, который назван в них «наименее реформированным» сектором экономики России. В отсутствие доступа к распределительным и экспортным сетям производители, кроме «Газпрома», не имеют стимулов для инвестиций.

Вопрос о более эффективном использовании энергоресурсов во всех сферах экономики также должен найти свое отражение в повестке российско-американских переговоров.

- Все индустриальные общества изучают вопрос о рациональном энергопотреблении, однако Россия остается одним из наиболее расточительных пользователей и больше всех отстает во внедрении высокоэффективных технологий.
- Выгоды, которые принесет России достижение современных уровней эффективности энергопотребления, — и выгоды для нашей собственной и европейской безопасности — будут огромными; если бы Россия использовала природный газ столь же рационально, как Канада, размер экономии в три раза превысил бы совокупный объем газа, который она экспортирует в Европейский союз.

Политика США также должна более полно учитывать сложности, которые испытывает частный сектор при решении проблемных вопросов сотрудничества с Россией в области энергетики.

- Сотрудничество в области энергетики по-прежнему предлагает грандиозные потенциальные выгоды для обеих стран. Российские

компании стремятся получить на Западе более широкие возможности в плане транспортировки, переработки и сбыта; американские компании ищут в России более широкие возможности в плане разведки и добычи.

- Тем не менее опыт ведения дел с российскими чиновниками в сфере энергетики, полученный за последние несколько лет должностными лицами западных коммерческих предприятий, оставил у них ощущение недовольства и разочарования. Они добиваются принятия российскими официальными лицами — а фактически самим президентом Путиным — благоприятных решений в будущем, а потому часто воздерживаются от того, чтобы поднимать сложные проблемы. Предсказуемым результатом такого подхода являются менее действенная российская политика и меньшие выгоды для обеих сторон.
- Учитывая стратегическую значимость энергетической безопасности, американские политики не могут считать препятствия на пути более действенного сотрудничества между США и Россией исключительно коммерческими вопросами.

ВТО и либерализация торговли

США должны и впредь поощрять вступление России в ВТО. Этот шаг будет способствовать дальнейшей либерализации российской экономики и должен означать полное принятие Россией системы международной торговли, основанной на правилах. Такие результаты, безусловно, пойдут на пользу США; со временем они могут также помочь укреплению политических связей между двумя странами.

Вместе с тем представители США на переговорах не должны пытаться решить оставшиеся важные вопросы под давлением искусственно установленного срока, особенно срока проведения саммита Большой восьмерки в этом году в Санкт-Петербурге.

- Положительные эффекты вступления будут подорваны, если членство в ВТО будет даровано России как политическое поощрение или мера, направленная на укрепление доверия, в надежде добиться более высоких результатов в будущем.

- Гораздо лучше, чтобы совещание Большой восьмерки прошло в ситуации, когда Россия не является членом ВТО, нежели добиваться участия России в этой организации на преимущественных условиях.

Достижение соглашения на основе строгих экономических и правовых критериев также важно, поскольку после присоединения России к ВТО перед администрацией встанет задача убедить Конгресс поддержать мнение о том, что она «переросла» условия поправки Джексона–Веника.

- Этот законодательный акт был результативным и уместным элементом американской политики в период холодной войны, и члены Конгресса, очевидно, будут испытывать неловкость от участия в голосовании, которое свидетельствует об одобрении отступления России от демократических принципов (или о безразличии к этому вопросу).
- Мы предпочитаем отмену поправки для России, но полагаем, что администрация будет неспособна эффективно аргументировать это мнение, если не сможет продемонстрировать, что согласованные ею условия не несут в себе никакого намека на политическое поощрение, что она серьезно относится к ухудшению демократии в России и что она будет действительно реагировать на это ухудшение иными способами.
- Если администрация не уделит достаточного внимания стремлению России к авторитаризму, это приведет к худшему из возможных результатов для американских деловых кругов: Россия вступит в ВТО, поправка Джексона–Веника останется в силе, а США по этой причине не смогут использовать механизмы ВТО для разрешения торговых споров. Американские компании не должны страдать из-за того, что в политике США не было учтено движение России к авторитаризму.

Вступление к ВТО, хотя и является важным рубежом, не должно быть конечной точкой процесса либерализации торговли с Россией. После того как вступление России в эту организацию будет завершено, США должны предложить начать совместный обзор на высоком уровне возможных преимуществ последующих переговоров в целях заключения двустороннего соглашения о свободной торговле.

- Такое соглашение может обеспечить сильный дополнительный импульс для увеличения объема торговли, а также для усиления экономической конкуренции в обеих странах и для продолжения либерализации в России.

- Группы с особыми интересами в обеих странах будут возражать против большей открытости, и ввиду такой оппозиции необходимо в полной мере понимать рыночное воздействие соглашения. Однако эти затраты в связи с корректировкой не должны препятствовать рассмотрению способов углубления экономической интеграции между США и Россией — процесса, который может принести важные выгоды в плане трансформации для обеих сторон.
- Такого же рода обзор следует одновременно провести вместе с правительствами стран Восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа. В действительности вероятность достичь согласия относительно ускорения либерализации с правительствами этих стран может оказаться выше, чем с Россией.

Сотрудничество в области охраны окружающей среды

Россия — единственная страна-член Большой восьмерки, в которой не существует независимого органа регулирования природоохранной деятельности. Ликвидация Комитета по охране окружающей среды была одним из первых шагов президента Путина в этой сфере, и ослабление системы правоприменения имело особенно серьезные последствия, поскольку оно совпало с устойчивым экономическим ростом и резким увеличением добычи энергоресурсов. С течением времени плохо охраняемая окружающая среда России, включая 20 процентов мировых запасов пресной воды и крупнейшую в мире систему обозначенных районов дикой природы, будет подвергаться все более сильной нагрузке ввиду близости Китая, спрос которого на энергоресурсы, лесоматериалы и другие ресурсы быстро растет.

- США и другие члены Большой восьмерки должны доказать российским официальным лицам, что восстановление ими собственного институционального потенциала является важным первым шагом на пути к действенной стратегии охраны и управления ресурсами окружающей среды.
- Американским интересам также послужит возрождение и укрепление наполовину отжившего свое соглашения между США и Россией в области охраны окружающей среды, переговоры по поводу заключения которого вел президент Ричард Никсон в 1972 году, а его пересмотр

обсуждал президент Билл Клинтон в 1994 году. Другие важные сферы сотрудничества должны включать более активные усилия по управлению совместно используемыми морскими ресурсами, например, в регионе северной части Тихого океана и Берингова моря.

- Совместный комитет, руководящий осуществлением этого двустороннего природоохранного соглашения, должен поставить вопросы энергетики во главу программы своей работы, начиная с подготовки протокола для определения и количественного измерения экологического отпечатка нефтегазовой промышленности, содействия внедрению оптимальной практики в области разработки ресурсов и определения возможностей разработки проектов по созданию альтернативных устойчивых источников энергии в России.
- Особое внимание необходимо уделить совместному решению проблемы коррупции в сфере природных ресурсов, которая ведет к незаконной заготовке и обороту леса, рыбы и других ресурсов, в том числе проходной рыбы и дикой флоры и фауны, некоторые виды которой входят в состав популяций, совместно используемых США и Россией.

Биологическое разнообразие и природные ресурсы России

С точки зрения ресурсов окружающей среды Россия представляет собой страну огромных контрастов, которая обладает некоторыми из лучших в мире районов дикой природы и имеет длительную историю охраны природы, но при этом на ее территории расположены некоторые из самых загрязненных регионов в мире (Норильск, Челябинск и другие).

Охрана природы

Россия имеет крупнейшую в мире систему строго охраняемых территорий, так называемых заповедников. Сегодня эти районы, вместе с охраняемыми на федеральном уровне парками и заказниками, занимают более 137 млн акров и охватывают 2,7 процента территории страны. Ни одна другая страна не отвела столь обширную площадь земли под сеть крайне ограничительных районов девственной природы и систему экологических исследований и мониторинга. Многим видам, которые признаны находящимися под угрозой исчезновения, идет на пользу защита российской системы заповедников. Обширные и незаселенные территории России имеют глобально важное значение для дикой флоры и фауны и сохранения биоразнообразия. Например, три из девяти основных маршрутов миграции птиц в мире проходят через Россию. Кроме того, Россия обладает некоторым из крупнейших в мире скоплений природных ресурсов, которые описаны ниже.

Леса

- Свыше 764 млн гектаров лесистой местности (22 процента лесных ресурсов в мире).
- Крупнейшее в мире наземное хранилище углерода (15 процентов оцененных глобальных наземных запасов и 75 процентов совокупных запасов бореальных лесов).
- Лесной сектор имеет важное глобальное значение (21 процент мирового объема леса на корню; до недавнего времени более 10 процентов совокупного мирового производства древесины).
- В российских лесах обитают наиболее важные для биоразнообразия Евразии виды.

Несмотря на то что Россия обладает столь большой долей мировых лесов, по данным российского Министерства природных ресурсов, лишь 50 процентов заготовленного леса перерабатывается внутри страны. Это может объясняться тем фактом, что на долю России приходится только 3 процента мирового рынка лесопродуктов, где она занимает девятое место (после Канады, США, Германии, Финляндии, Швеции, Франции, Индонезии и Австрии).

Главными угрозами для российских лесов являются неустойчивая практика лесоводства, например, незаконная вырубка, вызванные деятельностью человека пожары и промышленное загрязнение.

- До 25 процентов совокупного объема древесины в России заготавливается незаконным образом.
- В России каждый год вырубается почти 2 млн гектаров леса, в основном девственного.
- Свыше 5 млн гектаров загрязнено промышленными и радиоактивными отходами.

Пресная вода

- Россия занимает второе место в мире после Бразилии по объему речных ресурсов. В стране примерно три миллиона рек и ручьев, а их среднегодовой сток составляет 4200 км³.
- Россия располагает 26 500 км³ пресной воды, которая сосредоточена в 2,7 миллиона озер. Наиболее известным пресноводным водоемом России является озеро Байкал — самое глубокое и самое объемное пресноводное озеро в мире. Одно только озеро Байкал хранит 85 процентов запасов пресной воды, содержащихся в российских озерах, и 20 процентов ее совокупных мировых запасов.
- Загрязнение некоторых рек по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Например, уровень загрязнения реки Волги в европейской части России все еще является значительным, несмотря на более низкие объемы производства местных заводов и фабрик в постсоветский период. Недавнее катастрофическое загрязнение реки Амур, источники которого находятся в Китае, показало, что у этой проблемы нет границ.
- Браконьерский отлов пресноводных видов рыб также является существенным. Например, недавно на российском Дальнем Востоке было конфисковано более 3000 кг незаконно выловленных осетровых рыб.

Морские/рыбные ресурсы

- Россия — область распространения некоторых из наиболее продуктивных морских экосистем в мире, включая Охотское море, которое отличается необычайно высоким уровнем разнообразия рыб, и Берингово море, которое обеспечивает многие трансграничные виды дикой морской флоры и фауны, а также значительные экономические ресурсы для США и России, включая коммерческие виды рыб, такие как сайда и лосось.
- Рыболовство составляет важный компонент экономики российского Дальнего Востока. Основными промысловыми видами являются сайда, сельдь, тихоокеанская треска, донные рыбы, такие как палтус и камбала/морской язык, лосось, краб и креветки.
- В последние годы многие из этих рыбных ресурсов страдали от перелова, незаконного промысла, использования неустойчивой практики и неудовлетворительного управления. Например:
 - Продолжающееся использование крупномасштабных дрейферных сетей для ловли лосося как внутренним, так и японским рыболовным флотом, наносит значительный ущерб дикой морской флоре и фауне. По оценкам экспертов, общая смертность морских птиц только при промысле, который ведет японский флот, за период с конца 1980-х по 1997 год превышает 1 млн птиц. В настоящее время происходит расширение российского внутреннего флота, занимающегося выловом лосося с помощью дрейферных сетей.
 - Незаконная торговля в рыбной промышленности, особенно на российском Дальнем Востоке, растет. В 2004 году из нелегальной торговли была изъята рыба стоимостью более 9 млн рублей. Рост незаконной торговли икрой является предметом особой обеспокоенности для политики, поскольку доходы от незаконной продажи икры сопоставимы с доходами от оборота наркотиков. В

сентябре 2005 года Министерство внутренних дел сообщило, что 75 процентов морепродуктов, экспортируемых с российского Дальнего Востока, имеют незаконное происхождение. Из этого экспорта в Корею и Японию ежемесячно продается 30 метрических тонн только незаконно выловленного краба стоимостью 3 млн долларов США.

Минеральные ресурсы

- Россия обладает крупнейшими в мире запасами природного газа, составляющими 1680 трлн. кубических футов (Ткф), что примерно в два раза больше запасов страны, обеспечивающей следующей по величине объем поставок, — Ирана. В 2004 году Россия была крупнейшим в мире производителем природного газа (22,4 Ткф/год), а также его крупнейшим экспортером (7,1 Ткф/год).
- Россия занимает второе место в мире по объему извлекаемых запасов угля, составляющих 173 млрд коротких тонн, уступая только США, которые обладают запасами примерно в 274 млрд коротких тонн.
- Россия занимает восьмое место в мире по запасам нефти и вторым крупнейшим в мире экспортером нефти. По данным журнала Oil and Gas Journal, Россия обладает доказанными запасами нефти в размере 60 млрд баррелей, большая часть которых расположена в Западной Сибири, между Уральскими горами и Среднесибирским плоскогорьем. Примерно четырнадцать миллиардов баррелей находится на острове Сахалин в Дальневосточном регионе страны, несколько севернее Японии.
- Россия также обладает обширными месторождениями стратегических минералов, включая золото, серебро, платину, кобальт, цинк и ртуть.
- Развитие нефтегазового сектора России идет в нескольких регионах, имеющих особое значение для окружающей среды. Например, многочисленные терминалы строятся на побережье Баренцева моря, которое является одной из наиболее продуктивных северных морских экосистем и входит в число богатейших в мире акваторий по рыбным запасам. Планируется, что трубопровод от озера Байкал на российский Дальний Восток пройдет через ареал обитания редкого сибирского тигра и находящегося под угрозой исчезновения амурского леопарда. На острове Сахалин строительство берегового газопровода угрожает районам нереста редкого вида лососевых. Что касается морской акватории, то буровая платформа была сооружена в местах летнего кормления западно-тихоокеанских серых китов, которые находятся под угрозой исчезновения и в популяции которых осталось только сто особей.
- Расположенная вблизи Каспийского моря Чечня стала очагом экологических проблем, связанных с нефтью и черным рынком. Обычной практикой является хищение нефти из трубопроводов и с нефтеперегонных заводов в Грозном. По оценкам, 30 млн баррелей нефти вытекло в грунт, и нерегулируемые «мини-перегонные заводы» способствуют дополнительному загрязнению, сбрасывая, по имеющимся сведениям, отходы перегонки нефти и отравляя почву, запасы воды, реки и рыбу.

Сельскохозяйственные ресурсы

Россия занимает более одной десятой сельскохозяйственных земель в мире, в том числе очень обширные территории с богатой и плодородной почвой. Эти регионы характеризуются относительно благоприятными климатическими условиями и высоким потенциалом с точки зрения объема производства и эффективности. Технологии выращивания сельскохозяйственных культур улучшаются, однако продукция животноводства и перерабатывающая промышленность страны все еще не в состоянии обеспечивать товары мирового качества, и Россия в значительной степени остается импортером продуктов питания.

Источники: Всемирный банк, *Russia: Forest Policy during Transition* (Россия: политика в области лесных ресурсов в переходный период), World Bank Country Study, 1997; Всемирный фонд дикой природы (ВФДП), *The Russian-Danish Trade in Wood Products and Illegal Logging in Russia* (Российско-датская торговля древесными материалами и незаконные лесозаготовки в России), World Wildlife Fund Russia, 2003; Российское отделение Всемирного фонда дикой природы, *Annual Report 2003* (Годовой доклад 2003 года); http://www.svanhovd.no/abstracts/ab_2003/gov_2003/mnrnews_mar03.pdf; обзор BBC Monitoring International Reports, 25 января 2006 года; Itar-Tass/SEAFOOD.com, 15 октября 2004 года; <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russia.html>; различные выпуски *Russian Conservation News* (Новости охраны природы России); <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/russenv.html>; и http://www.gfagroup.de/gfa_web_standardbeitrag/web_beitrag_2191.html.

Рекомендация №3: Отношения с авторитарной Россией

Демократическая законность

В прошлом году администрация Буша справедливо заявила, что Россия отстывает от демократических норм. Поскольку в России начинается чрезвычайно важный в политическом отношении период — в будущем году будут проходить выборы в парламент, а в 2008 г. выборы президента, — правительствам стран Запада придется уделять этим вопросам все больше внимания, как на государственном уровне, так и в частном порядке.

Уже сейчас США и их европейским союзникам следует начать выработку основных критериев, о которых они официально объявят и которые будут использоваться ими для оценки законности этого процесса. Лидеров, появившихся на политической арене в результате этого процесса, будет трудно рассматривать как вполне законных, если:

- Кандидаты от оппозиции не допускаются к участию в выборах по субъективным или ложным мотивам либо удаляются из списка кандидатов накануне голосования;
- Для отказа в регистрации оппозиционным политическим партиям используются процедурные моменты;
- Партии лишены возможности формирования выборных коалиций против «партии власти»;
- Тем, кто может финансировать кампании оппозиционных сил, угрожают карательными мерами;
- Строго ограничивается распространение информации через СМИ и доступ к рекламе, а также
- Внепартийным местным наблюдательным организациям не позволяют проверять подлинность результатов выборов.

Все эти методы являются нормой сегодняшней политической жизни России, и вследствие этого перед Россией, США и Европой встает реальная угроза того, что руководство России после 2008 г. будет восприниматься как незаконное и международным сообществом, и гражданами страны.

- Поэтому правительства стран Запада должны поставить перед собой цель добиться обязательств на государственном уровне и соответствующих конкретных действий от российских официальных лиц, которые бы обеспечили проведение предстоящего электорального цикла на открытой, конституционной и плюралистической основе и исключили использование упомянутых выше приемов.
- Заблаговременное и открытое обсуждение (сопоставимое с состоявшимся задолго до ноября 2004 г. обсуждением добросовестности политического процесса на Украине) значительно предпочтительнее резкой, но бессмысленной критики в день выборов и после их проведения.

США и другие государства должны позаботиться о том, чтобы их деятельность по «поддержке демократического процесса» включала решительную поддержку организаций, занимающихся мониторингом предвыборной кампании и выборов, — как в России, так и за ее пределами. Законность выборов зависит от возможности доступа местных наблюдателей ко всем аспектам избирательного процесса.

- Для того чтобы создать эффективные возможности мониторинга — в особенности возможность проведения параллельного подсчета голосов и профессионального опроса избирателей на выходе с избирательных участков — такие организации, как «Голос» и «Левада-Центр», в настоящее время нуждаются в увеличении финансирования и технической помощи.
- Европейская сеть организаций, наблюдающих за выборами (ENEMO), — объединение семнадцати наблюдательных групп стран Восточной Европы и постсоветского пространства — также должна получить возможность сыграть эффективную роль в 2008 г.
- США должны использовать свое влияние для усиления позиций ОБСЕ. Хотя российские официальные лица выступают с осуждением в адрес этой организации в связи с ее успешными действиями по разоблачению подделки результатов голосования, устойчивая ОБСЕ необходима сейчас более чем когда-либо.
- Следует убедить российское правительство в необходимости соблюдения «Декларации принципов международного наблюдения за ходом выборов и норм поведения международных наблюдателей за

ходом выборов», одобренной Генеральным секретарем ООН 27 октября 2005 г.

Правительства стран Запада не должны игнорировать тот факт, что попытки изобразить деятельность организаций, осуществляющих мониторинг предвыборной кампании и выборов, как «вмешательство» — и даже как шпионаж — имеют в России определенный успех.

- Чтобы ограничить распространение подобных взглядов, финансирование помощи должно по мере возможности осуществляться не непосредственно правительствами, а организациями, имеющими устойчивую репутацию независимых и беспристрастных.
- В то же время США и их союзники должны занимать твердые позиции в отношении официальных претензий и критики и в свою очередь выступать с критикой в адрес тех, кто предпринимает попытки ограничить открытость и прозрачность.

Президент Буш сделал попытку привнести «моральную ясность» в вопросы демократии, но эффект одной речи или отдельной пресс-конференции является неустойчивым.

- Устойчивый эффект требует постоянного привлечения общественного внимания к внутренним процессам — а также личных контактов, при которых подтверждается приоритетность этого вопроса. Президент Путин не должен иметь оснований говорить, что ни один из западных лидеров не выразил ему своей озабоченности по поводу несоответствия развития внутренних процессов в России целям и принципам Большой восьмерки.
- Президент Буш и другие западные лидеры должны также разносторонне развивать свои политические контакты внутри России. Недостаточно встречаться с представителями «гражданского общества». Открытое и регулярное взаимодействие с оппозиционными политическими фигурами и организациями может дать гораздо больше для российской общественности и российской элиты.

Поддержание интереса к вопросу демократической законности в американо-российских отношениях не требует больших материальных затрат, однако вложение средств делает усилия в этой сфере более эффективными.

- В свете значения, придаваемого поддержке демократического процесса, вызывает удивление предложение администрации о новом сокращении финансирования мер по реализации Закона о поддержке свободы.
- Предлагаемый на 2007 г. бюджет составляет лишь одну треть от затрат 2002 г.

Контакты между общественностью и неправительственными организациями

Относительно свободные, нерегулируемые и расширяющиеся контакты между НПО и в России, и в Соединенных Штатах стали одной из наиболее позитивных перемен в отношениях между США и Россией за последние пятнадцать лет, и это принесло пользу обеим сторонам.

- Такие же контакты были характерны и для отношений России с общественностью большинства стран Европы.
- В отсутствие официального вмешательства за счет этих контактов будет продолжаться преобразование — и нормализация — отношений между США и Россией, развивающаяся «снизу вверх».

Однако эти полезные результаты не являются устойчивыми, и их защита потребует в будущем более напряженных усилий и внимания.

- Хотя президенты и другие официальные лица выступают со ставшими привычными призывами к расширению контактов и взаимопонимания между странами, российское законодательство и процедурные нормы приобретают все более ограничительный характер.
- Советники президента Путина называют НПО, имеющие зарубежные контакты, «пятой колонной» внутри российского общества, и, хотя громкие международные протесты в конце 2005 г. вынудили Кремль смягчить законодательство, регулирующее деятельность НПО, многие виды организаций в России остаются весьма уязвимыми, поскольку существует опасность того, что они могут быть закрыты на основании бюрократических постановлений, утверждающих, что эти организации преследуют «политические цели».
- Существует вероятность, что с приближением намеченных на будущий год выборов будет нарастать тенденция преследования и закрытия НПО по этой причине.

Реакция президента Путина на зарубежную критику проекта закона о НПО имеет двоякий смысл.

- Российские официальные лица заботятся о своей международной репутации и готовы идти на корректировку политики для ее защиты.
- В то же время основные причины, заставившие их стремиться к ограничению деятельности НПО, не устранены, и уступки, которые они сделали в угоду общественному мнению, не исключают того, что они вновь вернуться к данному вопросу.

Высокопоставленные американские политики — и их европейские коллеги — также должны быть готовы вернуться к этому вопросу и разъяснить, что в случае отказа от проводившейся в течение пятнадцати лет политики открытости в отношениях с другими обществами Россия окажется далеко в стороне от основной тенденции, господствующей в трансатлантической политике.

Здравоохранение, обмен в области образования и будущее американской помощи

За последние пять лет произошли фундаментальные — в основном положительные — изменения в отношениях между США и Россией; идея, что Россия нуждается в крупных финансовых вливаниях для удовлетворения ряда основных общественных потребностей, совершенно устарела.

- Задачи постсоветской реконструкции не стали менее масштабными, но — за немногими исключениями — общие ресурсы США уже не предлагаются России в таких широких масштабах.
- Вследствие устойчивого экономического роста Россия в принципе располагает собственными ресурсами.

В условиях сокращения масштабов американской помощи встает задача в будущем использовать существенно урезанные правительственные ресурсы наилучшим образом, сосредоточиться на областях, в которых можно получить значительные транснациональные результаты, и постараться выгодно использовать выделяемые малые средства для повышения эффективности правительственной и частной деятельности.

Почти все специалисты сходятся во мнении, что из всех форм двусторонней помощи наиболее эффективными, в конечном счете, оказываются обмены.

- Мы разделяем эту точку зрения и рекомендуем максимально возможный уровень финансирования. Однако мы признаем важность обменов и в других регионах, в том числе между другими государствами постсоветского пространства.
- Могут возникнуть трудности с выделением правительственного финансирования для обменов, однако сокращение финансирования и числа участников обменов является ошибкой. Поскольку в условиях стесненного бюджета необходимо четко сформулировать приоритеты, мы без колебаний делаем выбор из альтернативных программ: студенческие обмены заслуживают высшего приоритета.

Здравоохранение и инфекционные заболевания являются еще одной областью, в которой следует продолжать оказывать помощь, но даже здесь, где потребности огромны, необходимо соблюдать баланс.

- Более 60% финансирования, выделяемого на нужды здравоохранения Агентством международного развития США (АМР США), а также очень крупные частные пожертвования уже направлены на решение проблем ВИЧ/СПИДа; оставшиеся финансовые средства следует направить на решение других проблем.

Как и во многих других областях, обмены могут оказаться наиболее эффективными, особенно при предоставлении помощи специалистам общественного здравоохранения, занимающимся проблемой серьезного ухудшения демографической ситуации в России.

В заключение мы хотим привлечь внимание к ухудшению специализированной подготовки — и в России, и в США — экспертов в сфере политики, истории и культуры этих стран.

- Это является следствием кажущейся нормализации отношений между США и Россией и не означает — как это было в период холодной войны — сокращения контактов или падения интереса.
- Однако влиятельные политические круги США и американские университеты продолжают испытывать потребность в высококвалифицированных специалистах по России. Существующая в России тенденция к авторитарным методам управления делает эту потребность особенно острой.
- Учитывая эти соображения, мы решительно поддерживаем произведенное по инициативе государственного секретаря США

внесение русского языка в список языков, заслуживающих финансирования из бюджета Языковой инициативы национальной безопасности.

Тенденции в сфере здравоохранения и демографии в России

Сокращение численности населения. На протяжении более чем десяти лет в России происходит резкое снижение численности населения, приблизительно на 750 000 человек в год. Это сокращение компенсируется значительным уровнем иммиграции, что делает преобладание смертности над рождаемостью даже выше, чем 750 000. Согласно долгосрочным прогнозам, численность населения, составляющая сегодня 143 млн человек, к 2050 г. сократится до 100 млн человек. Демографические прогнозы известны своей недостоверностью, однако краткосрочные прогнозы (на ближайшие 10-15 лет) достаточно точны, поскольку женщины, которые будут в этот период находиться в детородном возрасте, в настоящее время являются маленькими девочками, а их численность сокращается.

Одним из значительных последствий снижения числа новобранцев является проблема укомплектования вооруженных сил. Сегодня российская армия призывает на военную службу приблизительно 300 000 человек в год. Около двух третей всех подлежащих призыву получают разного рода отсрочки. К 2015 г. число мужчин в возрасте 18 лет составит чуть более 600 000 человек — поэтому требуются какие-то перемены. (Если две трети от этих 600 000 человек получают отсрочку от призыва, то останется лишь 200 000 человек, что означает дефицит в 100 000 человек.) В такой демографической ситуации военная реформа становится абсолютно необходимой. Либо следует давать меньше отсрочек — что является непростым политическим решением — либо Россия должна перейти от всеобщей воинской повинности к дорогостоящему и, кроме того, вызывающему разногласия варианту формирования более профессиональных вооруженных сил.

Рост смертности. Сложившаяся в последнее десятилетие тенденция роста смертности практически не снижается. Превышение нормы уровня смертности является особенно высоким среди мужчин работоспособного возраста. Для сравнения: в США шанс шестнадцатилетнего юноши достичь возраста шестидесяти лет составляет 85–90%. В России шанс шестнадцатилетнего юноши достичь шестидесятилетия составляет 50%. Мужчины умирают в возрасте, который обычно является наиболее трудоспособным. Основными причинами такой избыточной смертности являются заболевания сердечно-сосудистой системы и такие «внешние причины», как несчастные случаи на территории предприятия или на рабочем месте, дорожно-транспортный травматизм, самоубийства, убийства, отравления и другие виды телесных повреждений.

Основной первопричиной этих факторов, обуславливающих повышенную смертность, является употребление спиртных напитков. Вред, причиняемый употреблением алкоголя, нельзя недооценивать, при этом играет роль не только количество алкоголя, но и формы его употребления. Непропорционально большое число смертей приходится на воскресенье или понедельник, после безудержного пьянства в выходные дни.

Многообразие картины. Тенденции в сфере жизнеспособности и демографии в России далеко не однородны:

- *Географические различия.* Показатели медицинской и демографической статистики в различных регионах России значительно отличаются, и различия эти не всегда имеют предсказуемый характер. Однако для Дальнего Востока и Сибири всегда были характерны значительно более низкая средняя продолжительность жизни и более высокая убыль населения, чем для европейской части России.
- *Половые различия.* Разрыв между средней продолжительностью жизни мужчин и женщин в России является самым значительным в мире. То, что гибнет женщин, ломает мужчин. Алкоголь является основной причиной — мужчины пьют больше и по-другому — но существуют и другие факторы. Исследователям еще предстоит точно определить, почему женщины оказываются более жизнеспособными.

- *Этнические различия.* Для славянской части населения России характерны более низкая средняя продолжительность жизни, более низкая рождаемость и более высокий уровень смертности, чем для традиционно мусульманских этнических групп. Традиционно исламские этнические группы составляют чуть более 10% населения России, и этот процент увеличивается. Потенциальные последствия этого в сфере политики и безопасности включают необходимость призывать на военную службу растущее число мусульман. Еще одной проблемой является перспектива более высокой рождаемости, в результате чего появляются крупные когорты неудовлетворенных, безработных молодых мужчин-мусульман в экономически слаборазвитых мусульманских регионах.
- *Социально-экономическое положение.* Утверждать, что богатство означает здоровье, значило бы упрощать ситуацию. Если богатые и немногочисленный средний класс и здоровее бедных, то это различие неравномерно. Однако богатым доступна качественная медицинская помощь, а бедные ее лишены. Государственная система здравоохранения разрушена.

ВИЧ/СПИД. ВИЧ/СПИД представляет собой серьезную и нарастающую проблему: в настоящее время заражено более 1% взрослого населения. Проблема ВИЧ очевидна, однако это не обрекает Россию на пандемию, подобную той, что поразила страны Африки, расположенные к югу от Сахары. Россия принципиально отличается от Африки: русские в основном не склонны к тем видам рискованного поведения, которые распространены в Африке. Кроме того, Россия имеет много таких преимуществ, которыми не обладает Африка, в том числе грамотное население и широкую сеть СМИ, которые можно использовать для проведения образовательных и профилактических кампаний, а также многочисленный подготовленный или готовый к переобучению медицинский персонал, способный применять лекарственные средства, предназначенные для борьбы с ретровирусами и оказывать другую необходимую медицинскую помощь. Это, конечно, предполагает, что Россия проявит политическую волю, признав наличие в стране проблемы ВИЧ, и возьмется за ее решение. Однако пока этого не произошло.

Существует опасность, что ситуации с ВИЧ в России будет уделено непропорционально большое внимание по сравнению с более неотложными нуждами здравоохранения, к которым относятся хронические болезни, такие как сердечно-сосудистые заболевания, которые в настоящее время являются причиной гораздо большего числа смертей. Большинство россиян, в том числе медики и санитарно-гигиенические работники, не относят ВИЧ к числу самых важных проблем в сфере здравоохранения и демографии, заслуживающих первоочередного внимания.

Ситуация не безнадежна. На этом мрачном фоне есть и некоторые обнадеживающие достижения, в том числе снижение младенческой/детской/материнской смертности, некоторый прогресс в борьбе с туберкулезом и успехи в сфере обеспечения услуг здравоохранения, которых добились в отдельных регионах. Ключом к этим успешным достижениям в сфере здравоохранения и демографии по всей стране является выделение ресурсов, наличие политической воли и, что наиболее важно, коренное преобразование инфраструктуры и системные реформы.

Заключение

Мы подготовили этот доклад для того, чтобы ответить на непростой вопрос: какую политику должны проводить США в отношении России?

Поскольку мы полагаем, что Россия «имеет значение», мы обратили наше пристальное внимание на те проблемы, которые можно эффективно решить только в том случае, если Москва и Вашингтон будут сотрудничать. Некоторые из них имеют первостепенное значение — в первую очередь, угроза, исходящая от ядерной программы Ирана, а также опасность того, что недостаточно защищенные ядерные материалы в России могут попасть не в те руки. США имеют все основания для сохранения и расширения подобного сотрудничества.

В то же время мы попытались выявить вопросы, по которым сотрудничество становится все более затруднительным. Таких вопросов очень много, и это приводит нас к выводу о том, что американо-российские отношения движутся в неверном направлении. В частности, отношения России с другими постсоветскими государствами стали источником значительно усилившихся американо-российских трений. Избегая ненужного соперничества, американская политика должна тем не менее противостоять российскому давлению, подрывающему стабильность и независимость соседних государств, и содействовать обеспечению успеха тех стран, которые желают влиться в основное течение европейской политики.

В ближайшие несколько лет наиболее негативным фактором в американо-российских отношениях будет, по всей вероятности, возрождающаяся авторитарная политическая система. Эта тенденция затруднит поиск взаимопонимания между сторонами и, даже при его наличии, существенно усложнит сотрудничество между ними. Все это делает будущее направление российской политики куда менее предсказуемым.

Если Россия и впредь будет придерживаться авторитарного курса, американо-российские отношения наверняка не смогут в полной мере реализовывать свой потенциал. Уже сегодня экономическое возрождение России, ее политическая стабильность и уверенная позиция на мировой арене должны были бы привести к расширению сотрудничества по многим направлениям. Однако вместо этого отношения имеют весьма шаткую основу. Те первостепенные общие интересы, которые могли бы вызвать к жизни подлинное партнерство, включая энергетику, борьбу с терроризмом и нераспространение

ядерного оружия, зачастую уступают место другим проблемам российской политики — внутренней борьбе за передел власти и имущества, чувствительности по поводу влияния России на приграничные государства, опасениям, связанным с угрозой грядущих политических перемен.

Вовлечение России в основное русло западной политики остается важнейшим интересом американского внешнеполитического курса. Успех в этом деле позволил бы США осуществить планы по созданию неделимой Европы, способствовал бы мирному вхождению Китая в круг великих держав и решил бы целый ряд других важных международных проблем. Лишь сама Россия может сделать выбор в пользу изменения курса, однако другие страны могут помочь ей в формировании этого выбора, разъяснив ей, как много можно выиграть от этого — и как много для этого нужно сделать. Это возможно лишь в результате долгих усилий, но начать их следует уже сейчас, и первым шагом в этом направлении является обсуждение проблем. Лидеры России — и ее народ — должны знать мнение настоящих демократических стран мира.

Дополнения и замечания

Можно согласиться со многим в этом вдумчивом и обстоятельном докладе, в частности с анализом и рекомендациями, касающимися безопасности и энергетики, торговли и экологического сотрудничества. Однако я не могу согласиться с точкой зрения, что авторитарные тенденции в России стали центральной проблемой американско-российских отношений. Не спору, Россия стала менее демократической страной, чем она была в эпоху Ельцина. Вопрос лишь в том, что, собственно говоря, могут предпринять американские политики в этом отношении.

Ответ, на мой взгляд, — очень мало. Действительно, постановка вопроса о политической реформе в качестве центральной темы американско-российского диалога не только рискует оказаться неэффективной, но по сути может привести к противоположному результату. Отчасти это можно объяснить многовековой политической культурой централизации, секретности и паранойи в России. В последние годы эти тенденции усилились в связи с чувством унижения и утраты, возникшим после окончания холодной войны и последовавшим за ним политическим и экономическим хаосом в стране. Нравится нам это или нет, Владимир Путин пользуется на родине авторитетом человека, восстановившего порядок и пользующегося новым стратегическим положением России в качестве поставщика энергоносителей для восстановления международного влияния и престижа нации. К сожалению, в России сейчас просто нет достаточного числа избирателей, необходимого для продвижения демократических реформ.

Однако это не должно внушать мысль, что следует полностью исключить для России перспективу преобразования ее в более открытое и плюралистическое общество. Как справедливо отмечается в докладе, улучшение экономических показателей России впервые в истории привело к появлению там среднего класса, который неизбежно будет стремиться к созданию гражданского общества, необходимого для подлинной демократизации. Однако на этот процесс уйдет еще один-два десятка лет, и двигателем его могут выступить только либеральные силы в самой России.

Таким образом, на данном этапе развития России политика США должна сосредоточиться на областях совпадения стратегических интересов (сотрудничество в сфере борьбы с терроризмом, нераспространения ядерного оружия и энергетики) и экономической интеграции (Большая восьмерка, ВТО,

торговое и инвестиционное сотрудничество с Соединенными Штатами и Европейским союзом), которые не только послужат интересам США, но и станут опорой для либеральных сил в России. Разумеется, это не означает, что движение в сторону авторитаризма следует исключить из повестки дня отношений США с Россией. США всегда должны быть готовы защищать и продвигать свои основные политические ценности. Однако на этой стадии отношений делать демократизацию центральным вопросом своей политики в отношении России — как рекомендует данный доклад — значит подвергать риску выполнение других наших первоочередных задач сотрудничества с Москвой.

Ричард Р. Берт

Я поддерживаю основную политическую идею доклада, которая, по моему разумению, заключается в продолжении и расширении американского сотрудничества с Россией всякий раз, когда для этого представляется принципиальная возможность, не уклоняясь при этом от необходимости четко разъяснять россиянам случаи расхождения в позициях двух стран (например, в отношении последних данных о положении дел с демократии в России). Кроме того, я полагаю, что это главная линия современной политики США в отношении России, и, хотя доклад содержит множество конструктивных рекомендаций о том, как продвигать эту политику на обоих фронтах, утверждение о том, что она якобы предлагает совершенно отличный подход, является некоторого рода преувеличением.

Дэйвид Р. Слейд

Создается впечатление, что в докладе — возможно, непреднамеренно — предлагается идея, согласно которой ограничение участия России в многосторонних заседаниях (особенно Большой восьмерки, но также и Совета Россия-НАТО) является основным рычагом воздействия на нее. Нет сомнений в том, что Путину нравится быть членом Большой восьмерки, но мы сомневаемся, что исключение из этой группы окажет существенное влияние на его действия. Аналогичным образом, если Совет Россия-НАТО, выполнив свою функцию и добившись от Москвы согласия на включение в НАТО балтийских государств, оказался неспособен на диалог, а еще меньше на сотрудничество по вопросам

безопасности, НАТО должно оставить бездействующие комитеты в покое, занимаясь вопросами, затрагивающими соседей России, только на форуме НАТО, в котором участвуют эти соседние государства. Закрытие доступа России в тот или иной «клуб» рискует стать пустым жестом — раздражающим Россию, но не влияющим на нее должным образом.

В докладе утверждается идея поддержки частных американских инвестиций в развитие российской нефтяной и другой энергетики в качестве аспекта «энергетической безопасности». Разумеется, в интересы США входит увеличение совокупного глобального производства нефти, но это чрезвычайно ограничительное толкование термина «энергетическая безопасность», который также включает в себя сокращение мировой зависимости от крайне неустойчивых источников — Ближнего Востока, а также России. Весьма нереалистично предполагать, что США смогут содействовать созданию независимого нефтепромышленного центра в России, настолько мощного, что он будет способен противостоять правительству (даже предположив, что это будет верной или желательной мерой). Учитывая все другие вопросы, касающиеся России, снижение риска для частных нефтяных инвестиций — хотя и безо всякого сомнения предпочтительное в очень широком смысле и, безусловно, выгодное для потенциальных инвесторов — не является правительственным приоритетом, на который стоит расходовать большую часть ограниченных возможностей США для того, чтобы повлиять на расклад сил внутри России.

Подытоживая сказанное, хотелось бы заметить, что, по нашему мнению, Соединенным Штатам следует признать, что их главные интересы заключаются не в раскладе сил внутри России (хотя более демократичная и менее коррумпированная Россия отвечала бы интересам США, равно как и их ценностям). Американская внешняя политика должна трезво осознать, что существуют расхождения и конфликты между США и Россией, однако наши страны могут сотрудничать при наличии общих целей де-факто. США делали это совместно с Советским Союзом; следовательно, с тем же успехом смогут сотрудничать и с путинской Россией. Однако делать это нужно, не предаваясь иллюзиям и паранойе.

Уолтер Б. Слокомб

а также

Роберт Д. Блэквилл

Дов С. Закхейм

Члены Рабочей группы

Стивен Э. Биган является вице-президентом отдела международных государственных вопросов компании «Форд мотор компани». В прошлом он занимал должность советника по вопросам национальной безопасности лидера сенатского большинства Билла Фриста. Он работал в Белом Доме с 2001 по 2003 год в качестве исполнительного секретаря Совета национальной безопасности, а до этого в течение четырнадцати лет исполнял обязанности советника по вопросам внешней политики для членов Палаты представителей и Сената. С 1992 по 1994 год он являлся директором-резидентом Международного института Республиканской партии в Российской Федерации.

Койт Д. Блэкер является директором Института международных исследований Фримана Сполди и научным сотрудником кафедры им. семьи Оливье Номеллини при Стэнфордском университете. Он также исполняет обязанности сопредседателя Международной Стэнфордской инициативы. Во время первого президентского срока Клинтона он служил специальным помощником Президента по делам национальной безопасности и главным директором по делам России, Украины и Евразии в штате Совета национальной безопасности.

Роберт Д. Блэквилл* стал президентом компании «Барбор Гриффит и Роджерс Интернэшнл» в ноябре 2004 года, после того как исполнял обязанности заместителя помощника Президента и заместителя советника по национальной безопасности Отдела стратегического планирования при президенте Джордже Буше. Кроме того, он являлся уполномоченным Президента в Ираке, координатором администрации Буша по политике США в отношении Афганистана и Ирана и Послом США в Индии. До этого он был лектором программы Белфера по международной безопасности в Школе управления им. Джона Ф. Кеннеди при Гарвардском университете.

Антонина В. Буис, консультант по делам культуры России для компаний, музеев и неправительственных организаций. Она является соавтором новой биографии

Примечание: Члены Рабочей группы выступают как частные лица, а не представители соответствующих организаций.

* Данное лицо одобрило доклад и представило дополнительную или особую точку зрения.

Андрея Сахарова и переводчиком книги Эдварда Радзинского «Александр II». Являлась исполнительным директором Фонда Сороса (1987-1992 гг.), исполняет обязанности вице-президента Фонда Андрея Сахарова и члена консультативного совета «Американских друзей Третьяковской галереи», а также Комитета переводчиков PEN.

Марк Ф. Бжезински является партнером в юридической фирме «МакГуайр Вудз ЛЛП», где он заведует Отделом практики международного права в Вашингтоне, округ Колумбия. Работал в Совете национальной безопасности при администрации президента Клинтона, а с 1999 по 2000 год исполнял обязанности его директора по вопросам России и Евразии.

Ричард Р. Берт* исполняет обязанности председателя компании «Дилидженс Инк.», фирмы, предлагающей услуги международной коммерческой разведки и консультаций в области рисков. Кроме того, он является старшим советником Центра стратегических и международных исследований. Был послом США в Федеральной Республике Германии с 1985 по 1989 год, а до этого работал в Государственном департаменте помощником Государственного секретаря по делам Европы и Канады. С 1977 по 1980 год работал в Вашингтоне в качестве корреспондента по вопросам национальной безопасности в газете «Нью-Йорк Таймс».

Джон Эдвардс, сопредседатель Рабочей группы, является директором Центра изучения проблем бедности, занятости и возможностей в Университете Северной Каролины в городе Чэпел-Хилл. С 1999 по 2005 год он представлял в Сенате штат Северная Каролина. В 2004 году был избран в качестве кандидата от Демократической партии на пост вице-президента США.

Роберт Дж. Эйнхорн, старший советник Программы международной безопасности Центра стратегических и международных исследований. Ранее в течение двадцати девяти лет работал в Государственном департаменте США, а с 1999 по 2001 год исполнял обязанности помощника Государственного секретаря по вопросам нераспространения оружия массового уничтожения.

Джон Льюис Гэддис, профессор программы Роберта А. Ловетта Йельского университета, где он преподает историю холодной войны, военно-политическую стратегию и биографию. Его последняя книга — «The Cold War: A New History» [«Холодная война: новая история»].

Джон А. Гордон исполнял обязанности советника Президента по вопросам внутренней безопасности, заместителя советника национальной безопасности по борьбе с терроризмом и национального директора по антитеррористической деятельности. Генерал ВВС США в отставке, был заместителем министра энергетики и первым администратором Национальной администрации по ядерной безопасности. Кроме того, он являлся заместителем директора ЦРУ и прослужил тридцать два года в военно-воздушных силах, занимаясь вопросами исследований и разработок, стратегического планирования, ракетно-космических операций, межправительственных операций и международных переговоров.

Джеймс А. Хармон, президент финансово-консультативной фирмы «Хармон и Ко» и председатель Института мировых ресурсов, учреждения, занимающегося исследованиями в области глобальной политики. Кроме того, является старшим советником Группы Ротшильда, глобальной корпоративной консультативной фирмы. С 1997 по 2001 год являлся президентом и главным исполнительным директором Экспортно-импортного банка США. С 1974 по 1986 год был партнером инвестиционного банка «Вертхайм и Ко», а с 1986 по 1996 год — президентом и главным исполнительным директором «Вертхайм Шрёдер». Он также является членом совета директоров ряда компаний.

Стивен Е. Хеллман, председатель и соучредитель «Ойлспейс», провайдера веб-технологий для международной нефтяной промышленности (www.oilspace.com). Являлся также соучредителем одной из крупнейших в мире нефтеторговых компаний — компании, специализирующейся на инвестициях недвижимости в России и США и компании, занимающейся обеспечением исполнения обязательств по ипотеке.

Фиона Хилл, старший научный сотрудник Брукингского института в Вашингтоне, округ Колумбия. Ранее являлась Директором по стратегическому планированию в

Фонде Евразия. С 1991 по 1999 год занимала различные должности в Гарвардском университете, включая должность помощника директора Проекта по укреплению демократических институтов в Школе управления им. Джона Ф. Кеннеди, директора Гарвардского проекта по этническим конфликтам в бывшем СССР и координатора Гарвардского трехстороннего исследования японско-российско-американских отношений.

Джек Кемп, сопредседатель Рабочей группы, основатель и президент «Кемп Партнерз», стратегической консультативной фирмы, которая занимается обеспечением клиентов консультациями по вопросам стратегии, развития отношений и маркетинга, содействуя им в осуществлении деловых и политических задач. С января 1993 по июль 2004 года являлся содиректором «Импауэр Америка», располагающейся в Вашингтоне, округ Колумбия, общественно-политической и правозащитной организации, которую он учредил совместно с Уильямом Беннеттом и послом Джин Киркпатрик. До этого являлся министром жилищного строительства и городского развития и представлял Нью-Йорк в Палате представителей в течение восемнадцати лет. В 1996 году получил номинацию от Республиканской партии на должность вице-президента США.

Клиффорд А. Купчан, директор отдела Европы и Азии Группы «Евразия», консультационной фирмы по вопросам политического риска. Ранее занимал должность вице-президента Центра Никсона, а до этого ведал делами России в Государственном департаменте США.

Джессика Т. Мэтьюз, президент Фонда Карнеги по поддержанию международного мира, который в дополнение к своей вашингтонской штаб-квартире располагает офисом в России со штатом в сорок человек — Московским центром Карнеги. Ранее работала в конгрессе США, в двух президентских администрациях, являлась членом редакционной коллегии и ведущей рубрики в газете «Вашингтон Пост», а также в течение десяти лет была вице-президентом и директором Отдела исследований в Институте мировых ресурсов.

Майкл А. Макфол, старший научный сотрудник программы Питера и Хелен Бинг в Институте Гувера, где он является содиректором Проекта иранской демократии. Также занимает должность директора Центра демократии, развития и законности

в Институте Фримана Сполди и является адъюнкт-профессором политологии в Стэнфордском университете. Кроме того, является нерезидентным старшим ассоциированным членом Фонда Карнеги за международный мир.

Марк К. Медиш, партнер юридической фирмы «Эйкин Гамп Страусс Хауэр энд Фелд ЛЛП» в Вашингтоне, округ Колумбия, и приглашенный ученый в Фонде Карнеги за международный мир. С 2000 по 2001 год занимал должность главного директора по делам России, Украины и Евразии в штате Совета национальной безопасности, а с 1997 по 2000 год работал также в Министерстве финансов заместителем помощника министра по международным делам. Кроме того, с 1994 по 1996 год являлся старшим советником Агентства международного развития США и Программы развития Организации Объединенных Наций. До этого занимался юридической практикой в юридической фирме «Ковингтон и Бэрлинг».

Стивен Сестанович, директор Рабочей группы, старший научный сотрудник им. Джорджа Ф. Кеннана по российским и евразийским исследованиям в Совете по международным отношениям. Является также профессором международной дипломатии по программе Кэтрин и Шелби Каллом Дэйвис в Колумбийском университете. С 1997 по 2001 год занимал должность посла по особым поручениям и специального советника Государственного секретаря по новым независимым государствам.

Дэйвид Р. Слейд*, партнер по проектному финансированию в нью-йоркском офисе «Аллен и Овери», международной юридической фирмы. Занимается нефтегазовыми и другими природно-ресурсными, а также энергетико-инфраструктурными проектами в государствах бывшего Советского Союза, часто действуя от лица Экспортно-импортного банка США и Корпорации зарубежных частных инвестиций. Проекты, над которыми работал он и его фирма, включают среди прочих Российское нефтегазовое рамочное соглашение, Высотский нефтяной терминал, Каспийский нефтепровод, Ковыкский газопровод, Сахалинские нефтяные проекты и проекты ранней азербайджанской нефти и газопровода Баку-Тбилиси-Джейхан.

Уолтер Б. Слокомб*, член вашингтонской юридической фирмы «Каплин энд Дрисдейл, Чартерд». Занимал ряд высоких постов в Министерстве обороны, в том

числе пост заместителя министра обороны по вопросам политики с 1994 по 2001 год. С мая по ноябрь 2003 года работал в Багдаде старшим советником Временного коалиционного правительства по национальной безопасности и обороне. Также входил в состав Президентской комиссии по средствам разведки относительно оружия массового уничтожения.

Строуб Тэлботт, президент Брукингского института. С 1994 по 2001 год занимал должность заместителя Государственного секретаря, а до этого являлся послом по особым поручениям и специальным советником Государственного секретаря по новым независимым государствам. Написал несколько книг, посвященных американо-советским отношениям, в том числе «Рука России: Мемуары президентской дипломатии».

Джудит Л. Твигг, адъюнкт-профессор и заместитель директора Школы управления и общественных дел Л. Дугласа Уайлдера в Университете штата Виргиния. Ее работа сосредоточена на вопросах здоровья, демографических изменений и реформы системы здравоохранения в России. Является консультантом Всемирного банка, правительства США и нескольких ведущих неправительственных и исследовательских организаций.

Маргарет Д. Уильямс руководит программой «Берингово море» Всемирного фонда дикой природы, а также российскими проектами. Является председателем Арктической группы ВВФ и редактором ежеквартального журнала «Рашн консервейшн нюз» [«Новости природоохранной деятельности в России»]. В прошлом являлась консультантом Всемирного банка по проектам защиты биоразнообразия в Центральной Азии и Македонии.

Дов С. Закхейм*, вице-президент «Буз Аллен Гамильтон», фирмы, оказывающей консультативные услуги по вопросам глобальной стратегии и технологии. С 2001 по 2004 год работал помощником министра обороны (инспектором) и главным финансовым директором Министерства обороны. Ранее являлся заместителем помощника министра обороны по планированию и ресурсам (1985-1987 гг.).

Наблюдатели Рабочей группы

Дерек Х. Чоллет
Центр стратегических и международных исследований

Джеймс М. Голдгайер
Совет по международным отношениям

Джеймс Р. «Джей-Ти» Тейлор
«Кемп Партнерз»

ПОСЛЕДНИЕ ДОКЛАДЫ НЕЗАВИСИМЫХ РАБОЧИХ ГРУПП,
ПОДГОТОВЛЕННЫЕ ПРИ ПОДДЕРЖКЕ СОВЕТА ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ОТНОШЕНИЯМ

- More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa* (2006). Anthony Lake and Christine Todd Whitman, Chairs; Princeton N. Lyman and J. Stephen Morrison, Project Directors
- In the Wake of War: Improving U.S. Post-Conflict Capabilities* (2005). Samuel R. Berger and Brent Scowcroft, Chairs; William L. Nash, Project Director; Mona K. Sutphen, Deputy Director
- In Support of Arab Democracy: Why and How* (2005). Madeleine K. Albright and Vin Weber, Chairs; Steven A. Cook, Project Director
- Building a North American Community* (2005). John P. Manley, Pedro Aspe, and William F. Weld, Chairs; Thomas P. d'Aquino, Andrés Rozental, and Robert A. Pastor, Vice Chairs; Chappel A. Lawson, Project Director. Cosponsored with the Canadian Council of Chief Executives and the Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales
- Iran: Time for a New Approach* (2004). Zbigniew Brzezinski and Robert M. Gates, Chairs; Suzanne Maloney, Project Director
- Renewing the Atlantic Partnership* (2004). Henry A. Kissinger and Lawrence H. Summers, Chairs; Charles A. Kupchan, Project Director
- Nonlethal Weapons and Capabilities* (2004). Graham T. Allison and Paul X. Kelley, Chairs; Richard L. Garwin, Project Director
- New Priorities in South Asia: U.S. Policy Toward India, Pakistan, and Afghanistan* (2003). Frank G. Wisner II, Nicholas Platt, and Marshall M. Bouton, Chairs; Dennis Kux and Mahnaz Ispahani, Project Directors. Cosponsored with the Asia Society
- Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating U.S. Public Diplomacy* (2003). Peter G. Peterson, Chair; Jennifer Sieg, Project Director
- Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared* (2003). Warren B. Rudman, Chair; Richard A. Clarke, Senior Adviser; Jamie F. Metz, Project Director
- Chinese Military Power* (2003). Harold Brown, Chair; Joseph W. Prueher, Vice Chair; Adam Segal, Project Director
- Iraq: The Day After* (2003). Thomas R. Pickering and James R. Schlesinger, Chairs; Eric P. Schwartz, Project Director
- Threats to Democracy* (2002). Madeleine K. Albright and Bronislaw Geremek, Chairs; Morton H. Halperin, Project Director; Elizabeth Frawley Bagley, Associate Director
- America—Still Unprepared, Still in Danger* (2002). Gary Hart and Warren B. Rudman, Chairs; Stephen Flynn, Project Director
- Terrorist Financing* (2002). Maurice R. Greenberg, Chair; William F. Wechsler and Lee S. Wolosky, Project Directors
- Enhancing U.S. Leadership at the United Nations* (2002). David Dreier and Lee H. Hamilton, Chairs; Lee Feinstein and Adrian Karatnycky, Project Directors
- Testing North Korea: The Next Stage in U.S. and ROK Policy* (2001). Morton I. Abramowitz and James T. Laney, Chairs; Robert A. Manning, Project Director
- The United States and Southeast Asia: A Policy for the New Administration* (2001). J. Robert Kerrey, Chair; Robert A. Manning, Project Director
- Strategic Energy Policy: Challenges for the 21st Century* (2001). Edward L. Morse, Chair; Amy Myers Jaffe, Project Director
- State Department Reform* (2001). Frank C. Carlucci, Chair; Ian J. Brzezinski, Project Coordinator. Cosponsored with the Center for Strategic and International Studies
- U.S.-Cuban Relations in the 21st Century* (2001). Bernard W. Aronson and William D. Rogers, Chairs; Julia Sweig and Walter Mead, Project Directors

Все перечисленные публикации размещены на веб-сайте Совета по международным отношениям по адресу www.cfr.org.

Для получения печатных версий обращаться в издательство Brookings Institution Press по телефону 800-537-5487.