

## **РОССИЯ: ПЕРЕД ЛИЦОМ БУДУЩЕГО**

Отчет корпорации *Carnegie Corporation of New York*

Адам Н. Сталберг



# СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| С рабочего стола Варгана Грегорьяна                      | ii |
| Краткая сводка содержания                                | v  |
| Введение   | 1  |
| Переосмысление американско-российских отношений          | 5  |
| Дилеммы преобразования России                            | 10 |
| Возможные пути внутреннего развития России               | 32 |
| Стратегия широкомасштабного возобновления сотрудничества | 39 |
| Об авторе  | 48 |

## С РАБОЧЕГО СТОЛА ВАРТАНА ГРЕГОРЯНА

«Ты и убогая, ты и обильная, ты и могучая, ты и бессильная, матушка Русь!» — писал поэт Николай Некрасов в 1876 г. Его слова и по сей день отражают национальные противоречия России, затрудняющие понимание нами этой огромной страны. Я хотел бы добавить только, что теперь, через десять лет после упразднения советской власти правительственным указом в ходе поразительно мирной и даже самоуничжительной революции, «матушку Русь» можно назвать и тоталитарной, и демократической страной. Американцы праздновали разрушение тяжкого бетонного символа — Берлинской стены. Тем не менее со временем американская общественность стала проявлять все большее нетерпение по отношению к бывшей «сверхдержаве», ведущей постоянную борьбу со своими трудностями.

Наше непонимание происходящего в России сперва привело к не соответствующему реальности оптимизму, к уверенности в том, что преобразование России завершится в ближайшее время. Теперь преобладают более мрачные ожидания, и наше непонимание может вызвать столь же неоправданный пессимизм в отношении будущего России. Такой пессимизм может в свою очередь привести к проведению США и Россией ошибочной политики в сфере двухсторонних отношений — ибо, как учил Сократ, «невежество есть корень зла».

В атмосфере наступившей «усталости от российских проблем» корпорация *Carnegie Corporation of New York* предложила свою «Российскую инициативу», открывающую возможности для непредвзятой, критической оценки и общественного обсуждения России и происходящих в ней преобразований. В рамках этой инициативы были созданы четыре взаимозависимых группы исследователей, в каждую из которых вошли ведущие американские и российские специалисты из университетов и научных институтов, а также коммерческих, журналистских и негосударственных организаций. Эти группы проанализировали текущие трудности и закономерности, наблюдающиеся в России, сосредоточив внимание на российских политических, экономических и социальных проблемах, а также на вопросах обеспечения национальной безопасности России и на возможных последствиях сочетания этих проблем.\*

Одна из групп, под руководством Томаса Грэма, Александра Дж. Мотыля и Блэйра Рабла, изучала взаимосвязи между процессами демократизации, формирования свободных рынков и политической стабилизации. Другая группа, руководителями которой были Брюс Дж. Блэйр, Клиффорд Дж. Гэдди и Дж. Эндрю Спиндлер, анализировала подрыв военной мощи России экономическим упадком, сопровождающийся процессами истощения экономики и крушения политических реформ в связи с непосильными расходами на обеспечение безопасности страны. Джудит Л. Твигг и Кейт Шектер руководили третьей группой, изучавшей истощение человеческих ресурсов страны и влияние этого процесса на возможности экономического возрождения и политической стабилизации. Четвертая группа, под руководством Роберта Орттунга и Питера Реддэуэя, анализировала общую степень сплоченности и стабильности Российской Федерации, территория которой охватывает одиннадцать часовых поясов. Я рекомендую читателям предлагаемый отчет, представляющий собой сводку заключений четырех групп специалистов и рекомендуемых ими принципов разработки конструктивной политики США в отношении России.

Мы должны сделать все возможное для того, чтобы правильно понимать происходящее в России — от этого зависит наше будущее. Алексис де Токвиль, прозорливый наблюдатель, отмечал это еще в 1835 г. Говоря о Соединенных Штатах и России, он писал: «Отправные точки этих наций различны; различны и выбранные ими пути. Тем не менее чувствуется, что согласно некоему тайному замыслу провидения каждому из этих народов суждено однажды наложить свою руку на судьбы половины мира». Я надеюсь, что выводы и рекомендации знающих специалистов, работавших в рамках «Российской инициативы», помогут нам в достижении нашей цели — мира и взаимовыгодного сотрудничества.



Вартан Грегориан

Президент корпорации *Carnegie Corporation of New York*

\* Полный текст четырех первоначальных отчетов можно найти на веб-сайте [www.carnegie.org](http://www.carnegie.org) корпорации *Carnegie Corporation of New York*



## КРАТКАЯ СВОДКА СОДЕРЖАНИЯ

Предлагаемый отчет посвящен происходящим в России парадоксальным преобразованиям: за годы мирного преодоления трудностей, связанных с упадком и началом национального возрождения, в России возникла необычная псевдодемократическая, псевдорыночная система, временно устойчивая, но искажающая процессы дальнейших реформ и не позволяющая стране подготовиться к угрожающему ей глубокому, многостороннему социально-экономическому кризису. Цель настоящего отчета состоит в том, чтобы дать прагматическую оценку основных задач и закономерностей переходного процесса в России, а также в том, чтобы предложить ряд последовательных рекомендаций по повышению эффективности усилий, предпринимаемых Соединенными Штатами, стремящимися способствовать успешному преобразованию России. Основываясь на заключениях четырех рабочих групп специалистов, проанализировавших различные политические, экономические и социальные аспекты происходящих в России переходных процессов, а также вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности России в переходный период, автор отчета рассматривает сложные задачи и препятствия, с которыми может столкнуться Россия, пытаясь перейти от состояния функционального распада к состоянию долгосрочной стабильности, и определяет важнейшие факторы, зависящие от дальнейшего прогресса России и влияющие на национальные интересы как России, так и США. В отчете дается оценка альтернативных вариантов развития событий в России; автор подчеркивает условия, препятствующие как радикальным демократическим преобразованиям, так и полному возврату к авторитарному режиму, указывая остающиеся возможности умеренных прогрессивных изменений. В заключительной части отчета рекомендуются стратегические руководящие принципы укрепления и расширения взаимоотношений Америки и России, которые позволили бы США избежать слишком подробного вмешательства в происходящие в России процессы, не отказываясь при этом от поддержки реформ и основываясь на реалистическом прогнозе внутреннего развития России с учетом предстоящих задач и первостепенных целей США. «Помогая себе посредством помощи России» в том, что относится к демократическим и рыночным реформам, США должны:

- избегать одностороннего подхода к решению вопросов;
- укреплять уверенность руководства России в стратегической и экономической безопасности страны;
- способствовать открытости (возможности независимого общественного контроля) политических процессов в России;
- проявлять способность к стратегическому мышлению и сотрудничеству на уровне местных организаций;
- сокращать объем издержек, связанных с ведением операций на российском рынке;
- способствовать повышению уровня благосостояния будущих поколений населения России.





## ВВЕДЕНИЕ

После распада Советского Союза прошло уже почти десять лет, но для переходного состояния России характерна противоречивость, а не последовательность. Застыв в нерешительности на перекрестке дорог, ведущих к демократии и к возврату авторитарного режима, сегодняшняя Россия может похвалиться беспрецедентным политическим плюрализмом, и в то же время она лишена самых существенных элементов общественного контроля правительственных учреждений, разделения функций законодательной, исполнительной и судебной власти, дисциплины политических партий и законности. Ирония создавшегося положения символизируется тем, что судьба дальнейшей демократизации России находится теперь в руках Владимира Путина, бывшего офицера тайной полиции. До сих пор полный энергии, но руководствующийся загадочными побуждениями новый президент России пользовался широкой поддержкой населения, которая сделала возможными первую в истории страны демократическую передачу исполнительной власти и формирование правительства, проявляющего неожиданную склонность к поддержке реформ. Тем не менее Путин стремился укрепить слабые государственные учреждения посредством введения «диктатуры закона», опирающейся на внутренние органы охраны правопорядка и «службы безопасности», с тем, чтобы осадить независимо мыслящих региональных лидеров, финансовых олигархов и средства массовой информации. Такие действия президента ставят под угрозу первые достижения реформаторов.

Затруднительное социально-экономическое положение России также не поддается простому определению. Теперь, после многолетнего упадка промышленного производства и последовавших за ним финансовых кризисов, заметны внушающие оптимизм признаки оздоровления. В 2000 г. наблюдался впечатляющий семипроцентный рост экономики, и правительство впервые утвердило сбалансированный бюджет в предусмотренные сроки. Но этот прогресс имеет место на фоне устаревших банковских и индустриальных структур, продолжающегося массового бегства капитала, процветающей коррупции и отсутствия гарантий защиты прав собственности и инвестиций — явлений, продолжающих омрачать

перспективы успешного перехода к эффективной рыночной экономике. Еще более необычно то, что несмотря на потрясающее истощение человеческого и общественного капитала страны, проявляющегося в резком возрастании смертности, снижении рождаемости, почти всеобщем алкоголизме населения и эпидемиях инфекционных заболеваний, большинство граждан России продолжают занимать умеренную политическую позицию или проявляют апатию, вовсе не стремясь к участию в каких-либо массовых протестах.

Неудивительно, что эти экономические и социальные проблемы повлияли на положение российских военных. Вопиющий и продолжительный недостаток финансирования привел к эрозии оборонной промышленности, затормозил реформы и способствовал повсеместному недовольству и деморализации всех родов войск на всех уровнях. Гибель подводной лодки «Курск» в августе 2000 г. обнажила плачевное состояние вооруженных сил России. Так как военные неспособны более эффективно выполнять свои традиционные функции, руководители России проявляют более враждебное отношение и повышенную чувствительность к тем действиям иностранных государств, которые воспринимаются ими как угрожающие безопасности страны, и в особенности к действиям стран Запада, пользующихся своим беспрецедентным преобладанием на международной арене и стремящихся преследовать свои интересы, не считаясь с Москвой. Не располагая достаточными возможностями для восстановления потерянного их страной геостратегического статуса и сталкиваясь с проблемами при решении вопросов обеспечения национальной безопасности, руководители России прибегают к дипломатии агрессивного самоутверждения и чрезмерно полагаются на истертую козырную карту ядерного сдерживания угрозы. Эти провокационные попытки «сохранения лица простейшими способами» отравляют российско-американские отношения и становятся все более обременительными и проблематичными перед лицом бедственного экономического положения страны.

Вышеупомянутые препятствия рассеяли первоначальные надежды на быстрый и гладкий переход к демократии и рыночной экономической системе, появившиеся после распада Советского Союза. Разочарованные длительным и трудным процессом реформы и уставшие от связанных с ним невзгод и лишений, многие русские теперь прониклись враждебными к Западу настроениями и рассматривают иностранную помощь с подозрением и недоверием. Со своей стороны, руководители стран Запада также

разочаровались в России и устали ожидать какого-либо однозначного исхода событий в этой стране. В результате среди них широко распространены скептицизм и стремление «забыть о России». Финансовый кризис в августе 1998 г. перечеркнул все надежды на быстрое преобразование России и привел к тому, что западные страны заняли принципиально новую, оборонительно-ожидательную позицию в своих взаимоотношениях с Москвой. Президентские выборы 2000 г. в США только усугубили разочарование американцев в России, вызвав дебаты политических противников по вопросу об упущенных возможностях; теперь многие в Вашингтоне подвергают сомнению целесообразность сотрудничества с Москвой и спрашивают: «Кто потерял Россию?»

Однако именно противоречия, наблюдающиеся в политической и экономической жизни России и в ее международной стратегии, свидетельствуют о том, что пессимистическое отношение к российской реформе, преобладающее теперь как в США, так и в России, настолько же преувеличено, насколько преувеличенным был оптимизм начала 1990-х гг. Даже частичные шаги в направлении демократизации, перехода к рыночной экономике и международной интеграции демонстрируют, что Россия вовсе не «потеряна» и что препятствия на пути ее преобразования преодолимы, несмотря на их пугающие размеры. То, что в России возникли внутренние препятствия, мешающие либерализации страны и развитию эффективной экономики, также представляется вполне закономерным, если учитывать жестокое наследие советской власти, пустившей глубокие корни. Тот, кто считает, что реформы могли быть навязаны России извне или что от Америки зависело, «потеряет» ли или «не потеряет» она Россию, просто-напросто заблуждается. Следовательно, основная и более сложная проблема заключается не в объяснении свидетельств противоречивого характера внутренней и внешней политики России и не в нахождении виновников ошибок, допущенных в прошлом, а в коррекции чрезмерного разочарования, ощущаемого обеими сторонами, и в критическом переосмыслении двухсторонних отношений.



## ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ АМЕРИКАНСКО – РОССИЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Несмотря на разочарование прошлым и противоречия настоящего, политические руководители России и США не могут позволить себе пренебрегать возможностями нахождения общего языка. Сотрудничество с США все еще совершенно необходимо для дальнейшего экономического развития России. Американский капитал, военная мощь Америки и ее влияние на производящие займы финансовые учреждения, а также ее ведущее положение в мировой экономике делают сохранение дружественных отношений с США жизненно важным условием модернизации России. По оценке самого президента Путина, цена, которую пришлось бы заплатить за прекращение конструктивного диалога с США, неприемлема и интеграция России в рамках мирового сообщества наилучшим образом послужит ее национальным интересам.

Столкнувшись с противоречивыми задачами ответственного контроля и сохранения беспрецедентного преобладания своей страны на мировой арене, руководители США также осознают, что благосостояние и безопасность Америки неразрывно связаны с успешным продвижением России по пути конструктивных реформ. В отличие от времен «холодной войны», когда безопасность США требовала ослабления советской военной мощи, в наше время внутренняя слабость и разобщенность России непосредственно угрожают американским интересам. Экономический упадок и социальная травма России привели к одновременному резкому возрастанию множества различных видов риска: опасности случайного или ошибочного использования ядерного оружия, риска распространения оружия массового уничтожения, экологической угрозы радиоактивного заражения среды, риска, создаваемого организованной преступностью и коррупцией, и опасности общего нарушения стабильности в Евразии в связи с неустойчивостью внутреннего положения в России. Относительное значение этих опасностей усугубляется не только географической близостью России к Европе, с которой связаны жизненно важные вопросы обеспечения ядерной безопасности США, но и тем, что слабость России осложняет ситуацию и повышает уровень большинства других видов риска, угрожающих

Соединенным Штатам после окончания «холодной войны». Кроме того, США могут понести существенные убытки и упустить выгодные возможности в результате потери рынков и природных и интеллектуальных ресурсов, вызванной продолжающимся исключением России из международного сообщества. Если Россия останется изолированной и уязвимой, возрастет также вероятность ее агрессии в отношении более слабых соседних государств, а такая агрессия поставила бы под угрозу зарождающиеся демократические системы и возможность глобального доступа к стратегическим ресурсам Восточной Европы и Евразии. Все эти соображения станут вызывать еще большее беспокойство в США, если будет продолжаться атрофия государственной власти в России. Таким образом, реальный вопрос, который в настоящее время следует решать американским политическим руководителям, заключается не в том, возможно ли успешное превращение России в здоровое демократическое государство, а в том, каким образом способствовать этому превращению.

Завершение президентских выборов в России и в США создает благоприятную возможность для переосмысления сложностей возникшей в России ситуации и творческого подхода к заложению новой основы для двухсторонних отношений. Не воодушевляясь чрезмерными ожиданиями и не отвлекаясь предвыборными дебатами, руководители обеих стран, ответственные за разработку новых стратегических принципов, занимают сейчас выгодное положение, позволяющее им предложить новые концепции решения вопросов, возникающих в сфере американско-российских отношений в период после окончания политического «медового месяца». Для нового правительства США настало время критически оценить события, происходившие в России на протяжении последнего десятилетия, экстраполировать дальнейшее развитие этих событий с учетом будущих задач и проблем и наметить новый курс, позволяющий эффективно способствовать стабильному развитию в России демократии и рыночной экономической системы и превращению России в постоянного партнера, вовлеченного в международное сообщество.

Переосмысливая наступивший новый этап американско-российских отношений, американцы — политические руководители, деятели, формирующие общественное мнение, и широкие круги общественности — должны учитывать три реальных характеристики, связанных с внутренним преобразованием России. Во-первых, путь России к реформе будет долгим и трудным. Десятилетний опыт показывает, что политическое, экономическое

и общественное преобразование, наблюдающееся в России, носит характер исторического процесса, который, скорее всего, будет продолжаться еще много десятилетий, на протяжении жизни нескольких поколений. Процессы демократизации стран Западной Европы и Северной Америки заняли сотни лет; Россия же пытается одновременно сформировать в короткие сроки и не прибегая к кровопролитию новое представление о себе как о нации, создать долговечные политические учреждения, развить эффективную рыночную экономику и справиться с задачей всестороннего общественного обновления. Поиск быстрых и простых решений — инстинктивное, вполне понятное стремление, несовместимое, однако, с реальностью и не позволяющее справиться с историческим наследием советского и царского режимов и решать глубоко укоренившиеся проблемы, многие из которых проявятся только в будущем. Сходным образом, оценка прогресса России в терминах окончательного достижения демократии, полного освобождения рынков и успешной глобальной интеграции страны — близорукий и непродуктивный подход. Так как Россия одновременно вовлечена в длительные процессы демократизации, рыночной реформы экономики и международной интеграции — процессы, для которых характерны частые повороты и отступления назад, — успех может быть только относительным и выражается степенью продвижения к поставленным целям, а не их полным и окончательным достижением. Таким образом, американцы должны подавлять в себе инстинктивное стремление упрекать Россию в недостаточности ее достижений или, наоборот, оправдывать эту недостаточность и рассматривать происходящее в реальной системе пространственно-временных координат, разметив дальнейший путь России веками, позволяющими оценивать относительную степень ее прогресса.

Во-вторых, преобразование России происходит на фоне общего процесса глобализации, быстро разворачивающегося в начале 21-го столетия. Глобализация — революционный процесс, выходящий за рамки контроля какого-либо отдельного государства и усиливающий взаимозависимость национальных политических, экономических и общественных систем. Так как выбор национальной политики одной страны неразрывно связано с интересами другой страны, политические руководители в Вашингтоне и в Москве обязаны уделять больше внимания и времени решению общих проблем и использовать возможности для более продуктивного сотрудничества. Поэтому кризисы, переживаемые Россией, не следует анализировать в терминах простого арифметического уравнения, рассматривая любое ослабление позиции России как явление, выгодное для

Америки и способствующее обеспечению международной безопасности. Глобализация также делает устаревшими традиционные соображения обеспечения национальной безопасности, определяемые исключительно в терминах баланса сил и сравнительной военной мощи. Мощь и безопасность Америки в наше время зависят в беспрецедентной степени от ее экономической конкурентоспособности, а также от ее способности снижать уровень межнациональных видов риска, возникающих в связи с экономическим неравновесием, экологической деградацией, распространением эпидемических заболеваний, недостаточным обеспечением безопасности и недостаточной охраной оружия массового уничтожения, неблагоприятными демографическими процессами и неконтролируемой миграцией, которые могут последовать за дальнейшим распадом российского государства. Таким образом, сегодня помощь России не является актом альтруизма; такая помощь совершенно необходима в собственных интересах США, необходима для обеспечения национальной безопасности США, входящих в глобальную систему все более взаимозависимых государств.

В-третьих, фундаментальные экономические, политические и социальные проблемы России связаны между собой. Наблюдающиеся явления: недостаток общественной сплоченности, недостаток политической эффективности, недостаточное экономическое развитие, недостаточный независимый контроль финансовых учреждений и недостаточное финансирование национальной обороны — тесно связаны с общим кризисом, переживаемым Россией в ходе массового преобразования. Американцы должны учитывать эту взаимосвязь происходящих процессов и принимать решения, относящиеся к характеру будущих двухсторонних отношений, рассматривая ситуацию в более широком масштабе. Сосредоточение внимания на отдельных аспектах национальной политики или рассмотрение одних относящихся к России вопросов в изоляции от других лишает политических руководителей возможности проследить как конструктивные, так и негативные взаимодействия явлений, происходящих в различных сферах. Для того, чтобы американские политические руководители могли планировать ответные действия, которые, скорее всего, будут наилучшим образом соответствовать интересам США в долгосрочной перспективе, им необходимо предварительное понимание критической взаимозависимости различных сочетаний различных аспектов российской реформы.



Таким образом, в настоящий момент основная задача американской стороны заключается в том, чтобы по-новому оценить ситуацию, сложившуюся в России, и проложить прагматический, но энергичный курс вовлечения руководства и населения России в процесс сотрудничества — настолько широкомасштабный, насколько допускают обстоятельства. На карту поставлено слишком многое, чтобы можно было позволить себе раздражение рядом разочарований, связанных с переходным процессом в России или с неудачами, вызванными политикой предшествовавшего правительства, и прибегать под влиянием такого раздражения к стратегии прекращения диалога, ожидания, пассивного предотвращения ущерба и бездеятельного неучастия или, наоборот, руководствоваться романтическими побуждениями «спасения России». Для того, чтобы не допустить таких ошибок и лучше распознавать наиболее выгодные формы будущего сотрудничества, американские руководители должны смотреть на вещи в реальной, глобальной перспективе, учитывая сложности, трудности, проблемы и вероятные пути развития событий в ходе длительного и неравномерного перехода России от хрупкой стабильности сегодняшнего дня к долговечной стабильности в будущем.

## ДИЛЕММЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

В начале нового тысячелетия Россия совершенно не соответствует ожиданиям и бурным стремлениям начала 1990-х годов. Вопреки надеждам Бориса Ельцина и его союзников как внутри страны, так и на Западе, быстрого превращения страны в либеральное демократическое общество, соответствующее по уровню жизни современным стандартам и поддерживаемое процветающей рыночной экономикой, не произошло. В то же время современная Россия не находится на краю экономического и общественного краха: страна справилась с гиперинфляцией, ее не потрясают массовые общественные беспорядки, возвращение коммунистов к власти чрезвычайно маловероятно, и процесс распада страны, по всей видимости, приостановлен. Россия «повисла» между этими крайностями. В настоящее время ситуация примечательна своей стабильностью: для нее характерны явное оздоровление экономики после краха 1998 г. и появление новой системы взаимно поддерживающих одна другую политических и экономических взаимосвязей. Несмотря на отсутствие существенных элементов эффективной рыночной экономики и механизмов независимого общественного контроля правительственных учреждений, эта система тем не менее достаточно выгодна как для нынешних правительственных руководителей, так и для оппозиционных движений, и не побуждает их к активной поддержке радикальных реформ; в то же время положение населения в целом еще не настолько бедственное, чтобы оно принуждало руководителей прибегнуть к таким реформам. Тем не менее, так как существующая система основывается на повсеместном бесконтрольном употреблении власти и искажает процессы демократизации и перехода к рыночной экономике, в функциональном отношении она остается в высшей степени раздробленной и малоэффективной и вряд ли окажется способной справиться с фундаментальным, многоуровневым кризисом, угрожающим России в недалеком будущем.

## **Возникновение устойчивой, но функционально неэффективной системы**

На протяжении 1990-х гг. внимание российского руководства было поглощено задачей демонтажа наследия советского государства и заложения основ демократического общества, ориентированного на рыночную экономику. Важнейшие принципы этой стратегии заключались 1) в отстранении от рычагов власти тех групп, которые противились быстрым политическим и экономическим реформам, и 2) в утверждении прерогатив нового руководства, позволяющих ему проводить либеральную реформу, невзирая на повсеместное недовольство. Президент Ельцин и его окружение считали, что в условиях продолжавшегося преобладания пережитков советского центрального планирования и коммунистического правления цели оправдывали средства; с их точки зрения было выгодно поляризовать распределение национальных политических сил, разделив их на союзников и противников реформы. После насильственного роспуска парламента в 1993 г. они стремились к достижению поставленных целей главным образом посредством использования процесса выборов, порвав с давней исторической традицией авторитарного правления. Руководство решительно приступило к организации изменений «сверху», предоставив президенту почти неограниченные конституционные полномочия, умирив парламент, в котором большинство составляла оппозиция, и передав избранной группе частных лиц активы некоторых крупнейших предприятий России. Ожидалось, что созданный таким образом новый класс «олигархов» позволит создать базу богатых независимых сторонников президента, способных сдерживать поползновения коммунистов к власти и финансировать перевыборы Ельцина в 1996 г.

В ходе этого процесса, однако, радикальные реформаторы России не смогли обеспечить достаточно надежную национальную поддержку своих усилий. Их пренебрежение оставшимися за бортом группами населения и их принудительная тактика привели к отчуждению от них как российского населения в целом, так и городской интеллигенции. В то же время практические методы реформаторов способствовали процветанию «блатного капитализма», подорвали дисциплину в правительственных учреждениях и замедлили образование поддающихся независимому общественному контролю политических учреждений и среднего класса владельцев собственности, которые, как предполагалось, должны были послужить фундаментом современной, демократической России. К концу десятилетия

процесс, начавшийся как ряд тактических маневров реформаторов России, столкнувшихся с неизбежными трудностями в попытке навязать свое наивное представление о будущем стране с антидемократическим и антикапиталистическим прошлым, дегенерировал, превратившись в новую систему политических и экономических связей, далеко не оправдавшую первоначальных ожиданий и далеко не достигающую поставленных целей.

Переходный процесс, однако, привел к возникновению в России псевдodemократической политической системы. Борьба между отдельными представителями элитных кругов и различными элитными группировками, делившими награбленное имущество, оставшееся после поражения коммунизма, лишила государство механизмов власти, необходимых для принудительной мобилизации национальных ресурсов, и в то же время создала внешнюю видимость плюралистического общества и многопартийной политической системы. В настоящее время политическая деятельность ведется на демократической конституционной основе: люди могут свободно голосовать, формировать организации, проводить собрания, отправлять религиозные обряды и выражать свое беспокойство, т. е. пользуются большей свободой, чем когда-либо на протяжении давней или недавней истории страны. Отсутствуют, однако, политическая культура и формальные механизмы, обеспечивающие эффективное разделение функций и баланс законодательных, исполнительных и судебных властей; отсутствуют также механизмы, способствующие надежному и долгосрочному обеспечению законности. В то время как возникло множество различных политических партий, эти партии отличаются вопиющим отсутствием внутренней дисциплины и, за исключением коммунистической партии, не располагают механизмами, позволяющими им отражать взгляды и мнения рядовых членов партий, отличающиеся от устремлений партийных руководителей. Сходным образом, российские средства массовой информации, несмотря на их упрямство и независимость от официальной цензуры, все еще проявляют слабость и уязвимость, подвергаясь выборочным кампаниям запугивания со стороны злоупотребляющих своими полномочиями чиновников федерального правительства, провинциальных властей и финансирующих СМИ спонсоров.

В рамках возникшей новой системы полная демократизация посредством проведения выборов и использования новых свобод все еще невозможна, так как фундаментальные основы демократии повсеместно подрываются эрозией, раздробленностью и местническим характером государственной

власти. Подобно феодальной Европе, современное российское государство представляет собой децентрализованную, но в высшей степени иерархическую политическую и социальную структуру, состоящую из множества различных слабых локализованных центров власти, преследующих свои местные интересы. У центрального правительства нет формальных полномочий для создания поддающихся независимому общественному контролю устойчивых механизмов, надлежащим образом гарантирующих защиту основных прав, соблюдение законов, охрану собственности или функционирование системы социального обеспечения. В федеральных учреждениях отсутствуют дисциплина и эффективный контроль; они захвачены узким кругом безответственных политиков, использующих служебную конфиденциальную информацию в личных целях, аппаратчиков и деловых людей, агрессивно борющихся друг с другом за сферы влияния. Гражданские общественные структуры также слишком слабы и бедны для того, чтобы они могли служить средствами контроля внутренней учрежденческой коррупции. На практике политическая власть на высшем уровне осуществляется произвольно и бесконтрольно, с использованием коррумпированных, неофициальных сетей личных связей, в целях, главным образом состоящих в обеспечении баланса местнических и хищнических интересов внутри немногочисленной клики хорошо знающих друг друга чиновников и влиятельных частных лиц.

Децентрализация государственной власти ярко проявляется также в новой системе взаимоотношений федеральных и региональных властей, укоренившейся в России. За исключением Чечни, опустошенной двумя кровавыми жестокими войнами, регионы не проявляют заметного сепаратистского энтузиазма — этнические и политические группы 89 областей и автономных республик России остаются в основном демобилизованными. В настоящее время региональные группировки обеспокоены в основном вопросами распределения политической юрисдикции и возможностями использования местных экономических ресурсов по своему усмотрению. По мере появления региональных лидеров, занимающих должности в ходе прямых выборов и назначающих защищающих их интересы представителей в верхней палате законодательного собрания, центральные и периферийные власти перешли от открытой конфронтации к взаимоотношениям, основанным на политических компромиссах. Таким образом, в последнее время Россия функционировала в качестве «асимметричной» федерации, в соответствии с заключаемыми по случаю и по мере необходимости двухсторонними соглашениями о

разделении сфер влияния между региональными и центральными властями. Так как взаимоотношения центра и периферии существуют скорее на договорной, нежели на конституционной основе, пропорциональное распределение власти между Москвой и регионами постоянно изменяется в зависимости от степени политической воли, проявляемой Кремлем, причем представители федеральной исполнительной власти, нуждающиеся в укреплении своего положения в центре, проявляют склонность к предоставлению региональным властям большей автономии в обмен на политическую поддержку, а независимо мыслящие провинциальные руководители, как правило, опасаются фактически осуществлять полный контроль над решением юридических, экономических и международных вопросов в рамках своих регионов на протяжении периодов усиления власти Москвы. Таким образом, наиболее характерными чертами существующей в настоящее время российской политической системы являются размытость границ между общественными и частными сферами влияния, возникновение неофициальных и не поддающихся независимому контролю механизмов осуществления власти, а также отсутствие единой преобладающей политической силы на каком-либо уровне государственных или общественных структур.

В то же время российская экономика превратилась в псевдорыночную систему. С одной стороны, страна преодолела критический рубеж в процессе экономических преобразований. В отличие от «свободного падения» экономики в начале послесоветского периода, к концу 2000 г. наблюдался впечатляющий семипроцентный экономический рост, инфляция снизилась до половины уровня 1999 г., а объем промышленного производства ежегодно возрастал на 13 процентов с 1997 г. По мере возрастания обменного курса рубля по отношению к доллару и по мере преобладания экспорта над импортом в течение последних двух лет, национальный валютный резерв более чем удвоился по сравнению с 1999 г. Государство не несет более ответственности за координацию коммерческих операций и сделок, и правительства Ельцина и Путина опасаются патерналистского вмешательства государственных учреждений в экономику. Возникает впечатление, что руководители страны, пережившей несколько болезненных финансовых кризисов, поняли, что невозможно добиться благосостояния страны, постоянно обременяя ее новыми долгами, и что они должны приложить все возможные усилия к тому, чтобы увеличить поток налоговых поступлений, сократить объем международных задолженностей и жестко контролировать расходование государственных средств. В

совокупности все эти изменения позволили появиться первым росткам молодого, конструктивно мотивируемого и способного к управлению класса предпринимателей.

С другой стороны, в России наблюдается вопиющее отсутствие объединенной комплексной системы эффективно взаимодействующих рыночных учреждений. Финансовые рынки существуют, но они так и не развились до уровня самостоятельно корректирующейся структуры сбережений и капиталовложений, положительно реагирующей на разумную валютно-финансовую политику правительства, способствующую экономическому росту. Вместо этого экономическая деятельность сосредоточилась в рамках псевдоавтократических сетей связей, основанных на искусственных, безличных и бартерных методах обмена, изолирующих и защищающих заключающие сделки стороны от банкротств и других дисциплинарных механизмов, связанных с развивающимся национальным и глобальным рынками. Такая «виртуальная экономика», постоянно поддерживаемая большими государственными субсидиями, позволяет процветать этим неофициальным сетям и способствует существованию «безличной экономики». В результате использование власти и полномочий как в коммерческой, так и в правительственной сферах носит в высшей степени личный, произвольный и не поддающийся независимому контролю характер.

Несмотря на все эти недостатки, новая система в России неожиданно устойчива в том смысле, что она порождает множество взаимно усиливающих одна другую политических и экономических связей, способствующих сохранению существующего положения вещей. Прежде всего, сама раздробленность власти, распределенной между конкурирующими элитными группировками, бюрократами, финансовыми олигархами и региональными руководителями, не позволяет какой-либо одной группе преобладать в этой системе. Раздробленность власти изолирует каждую группировку и каждый регион от проблем и устремлений других групп и регионов, препятствуя широкому распространению общественных беспорядков и сводя к минимуму влияние кризисов, происходящих в центре, на всю систему в целом.

Во-вторых, население России, по большому числу, не проявляет особой склонности к нововведениям и изменениям. Так как возможности доступа к власти и благосостоянию глубоко коренятся в не поддающихся внешнему контролю, идносинкразических сетях связей, эксплуатирующих слабые

политические и экономические структуры, элитные группировки и их конкуренты в правительстве и за пределами правительства стремятся сохранить существующую систему. Глубокая традиционная боязнь нарушения стабильности в сочетании со слабостью структур выражения общественного мнения (таких как политические партии, негосударственные организации и средства массовой информации), а также продолжительное обнищание российского населения лишают все круги российского общества энергии, необходимой для организованного протеста. В условиях, в которых огромное большинство граждан России поглощены удовлетворением самых основных нужд, затрачивая почти все свое время на сведение концов с концами и не ожидая, что им будет предоставлена более существенная роль в процессе принятия решений, политическая организационная деятельность становится очень рискованным и практически нецелесообразным предприятием.

В-третьих, образовавшаяся в России система была, по существу, санкционирована Западом. На протяжении почти всего прошедшего десятилетия западные политические руководители смотрели сквозь пальцы на многочисленные грубые нарушения демократических норм и прав человека, на вопиющую нищету населения и на неспособность руководства завершить выполнение экономических программ, надеясь, что оказываемая ими поддержка позволит небольшой группе российских руководителей, ставших фаворитами Запада, продолжать проведение реформ, вопреки желаниям большинства в законодательном собрании и не пользуясь широкой поддержкой общественности. Любую критику российской реформы отметили как коммунистические пережитки прошлого, националистическую ксенофобию или коррумпированный паразитизм; считалось, что людей, выразивших такую критику, следовало не допускать к власти любой ценой, даже если для этого требовалось предоставление иностранной помощи окружению Ельцина с применением весьма сомнительных методов. Такая политика повредила репутации Запада и не только усилила оппозицию радикальным реформам, но и подорвала усилия настоящих сторонников демократизации и создания рыночных учреждений в России.

Нелицеприятный факт заключается в том, что возникновение и иностранная поддержка существования новой системы «блатного капитализма» привели к существенному изменению курса демократизации и перехода к рыночной экономике. Слабость государственных структур не исключает существование демократического общества, но препятствует его развитию.



Стабильность, обеспечиваемая неофициальными сетями произвольных личных связей, способствует процветанию коррумпированных кругов, агрессивно противящихся формальному учреждению конституционных, уголовных и гражданских правовых и судебных процедур. Повсеместное распространение закулисных сделок искажает и нарушает процесс внедрения официальных методов контроля и проверки и надежного обеспечения законности, тем самым подрывая доверие российского населения к плюралистическим учреждениям и законности в принципе. Обеспечение стабильности и решение индивидуальных проблем по мере их возникновения, а не демократия и реформа, стали теперь основными принципами построения и укрепления государственных структур для российских политиков и граждан, всецело поглощенных актуальными задачами использования неофициальных каналов для того, чтобы как-то перебиваться со дня на день, и с ненавистью и раздражением относящихся к предложениям приложить дополнительные усилия или чем-то пожертвовать во имя «реформы».

Возникновение многочисленных локальных экономических структур и повсеместное преобладание автократических и идиосинкразических систем оценки товаров и услуг препятствует систематической реформе экономики. Эти факторы способствуют процветанию коррупции и вымогательства, создавая препятствия для импорта, иностранных капиталовложений, предпринимательской деятельности и свободного обмена товарами и услугами между локальными рынками, по мере того, как руководители и чиновники берут взятки за выборочную выдачу разрешений, распределение ресурсов и обеспечение охраны собственности и предприятий от других преступников. Учитывая непоследовательность и неэффективность защиты прав собственности слабыми судебными структурами, а также то, что сбор налогов остается произвольным, зависящим от множества местных факторов процессом, нетрудно понять, почему граждане России по большому числу склонны игнорировать возможности судебно-правовой защиты и предпочитают немедленное потребление вместо вложения средств в запущенные, плачевно неэффективные инфраструктуры страны. Ирония возникшей ситуации подчеркивается тем фактом, что такое отношение только укоренилось по мере восстановления экономики в период после 1998 г. Так как быстрое оздоровление экономики России объясняется главным образом резким повышением цен на энергетическое сырье во всем мире, девальвацией рубля (позволившей вытеснить конкурирующие иностранные товары с национальных рынков) и крупными государственными субсидиями

национальных промышленных предприятий, улучшение ситуации замаскировало структурные недостатки системы и способствовало тому, что российское руководство все больше полагается на возможности выборочной замены импортных товаров национальной продукцией по своему усмотрению, вместо того, чтобы продолжать проведение рыночной реформы.

До сих пор основные характеристики программы, предложенной президентом Путиным, отражали искажения и противоречия, свойственные всей новой социально-экономической системе России. С одной стороны, имеются признаки того, что новый президент пользуется общественной поддержкой и, в политическом отношении, твердо намеревается провести необходимые реформы. Путин не изменил основным демократическим принципам российской конституции и завоевал одобрение 70 процентов населения обещаниями «укрепить государство» и повысить эффективность правительственных учреждений, защищающих гражданские, политические и экономические свободы. Он завязал тесные рабочие связи с Думой, нижней палатой законодательного собрания, и провел законы, направленные на реформу процесса формирования национальных политических партий. Кроме того, он заставил сверхбогатых коммерческих бонз России занять оборонительную позицию, принимая жесткие меры против уклонения от уплаты налогов и ограничивая политическое влияние «олигархов». В то же время Путин предпринимал решительные маневры с тем, чтобы изменить общую атмосферу взаимоотношений федеральных и региональных властей и пресечь наиболее вопиющие злоупотребления местных руководителей и чиновников. Он попытался справиться с коррумпированными губернаторами, усилив контроль со стороны Кремля посредством назначения семи специальных представителей президента, ответственных за внедрение решений федерального правительства в регионах, пополнив состав Федерального Совета, проведя закон, предусматривающий временное отстранение от должности региональных руководителей, находящихся под следствием по обвинениям в неправомочных действиях, и в настоящее время пытается привести региональные законы в соответствие с имеющими преобладающую юридическую силу федеральными законами. Сходным образом Путин, который проводил предвыборную кампанию, не предлагая какой-либо определенной экономической стратегии, быстро провел закон о всеобщем равном налогообложении в размере 13 процентов и заявил о своей поддержке проведения аграрных и банковских реформ.

Несмотря на все эти изменения, политическая тактика нового президента и применяемые им методы не выходят за узкие рамки функциональной неэффективности, характерной для феодализованной российской системы. Полномочия Путина в сфере принятия политических решений остаются ограниченными условиями частных сделок, направленных на обеспечение равновесия между бесконтрольными политически влиятельными сторонами, к числу которых относятся лояльные сторонники президента в службах охраны правопорядка и обеспечения безопасности, представители ближайшего окружения Ельцина, экономические реформаторы, олигархи и региональные губернаторы. Результат вызывает вполне оправданное беспокойство: президент прибегает к произвольным, выборочным, псевдоавторитарным методам запугивания отдельных олигархов и непослушных региональных руководителей и угрожает ограничить свободное распространение информации прессой, радиостанциями и телевидением, а также распространение информации с использованием Интернета. Кроме того, Путин продемонстрировал в Чечне, что он лично готов вести войну внутри страны и закрывать глаза на действия военных, совершающих вопиющие акты насилия над мирным населением, с тем, чтобы прекратить террористическую деятельность в России и сохранить территориальную целостность страны.

Слишком рано судить о том, добьется ли президент Путин успеха в качестве сторонника и защитника существующей в России системы и сможет ли он проявить достаточную самостоятельность для того, чтобы начать дальнейшее проведение реформ. Однако, учитывая хронический, устойчивый характер сформировавшейся системы, можно сказать, что по меньшей мере в ближайшее время политические методы, применяемые президентом, будут зависеть от первоочередных политических задач и патологических явлений внутреннего происхождения. Проблематичность такого положения вещей усугубляется еще и тем, что России предстоит иметь дело с несколькими тесно взаимосвязанными затруднениями, вызванными слабостью и неэффективностью уже существующих учреждений, и что от способности страны справиться с этими затруднениями зависит курс ее дальнейшего развития.

## **Переход от функционально неэффективной системы к долгосрочной стабильности**

Самой фундаментальной и первоочередной задачей в ходе продолжающегося преобразования России является преодоление функциональной неэффективности существующей временно устойчивой системы, которое позволило бы стране выйти за пределы «порочного круга слабости», не позволяющего использовать потенциальный эффект взаимного дополнения процессов самоотождествления нации, демократизации, перехода к рыночной экономике и интеграции страны в рамках международной системы. России предстоит решать множество различных, но тесно взаимосвязанных проблем в сферах политики, экономики и обеспечения национальной безопасности, подрывающих общее ощущение смысла существования нации, уверенность и целеустремленность, необходимые для того, чтобы согласиться на разумный риск проведения дальнейших преобразований. В то время как ни одна из этих принимающих угрожающие размеры проблем еще не достигла критического уровня, общие последствия воздействия всех этих проблем носят характер кризиса национального масштаба — в совокупности они истощают и подрывают силы российского общества и лишают государство возможности удовлетворять первостепенные нужды обеспечения национальной безопасности и выполнять функции социального обеспечения. Если эти проблемы не будут решаться, множество взаимно усиливающих друг друга негативных процессов может не только нарушить хрупкую стабильность существующей системы, но и поставить под угрозу возможность долгосрочного развития и модернизации России на протяжении ближайших десятилетий.

### *Кризис социального капитала и общественной сплоченности*

Одним из наиболее разрушительных последствий болезненного переходного процесса в России стало резкое ухудшение условий здравоохранения и социального обеспечения. С тех пор, как прекратил существование Советский Союз, общая численность населения России уменьшилась на три процента, причем в настоящее время смертность превышает рождаемость более чем на 50 процентов. Рождаемость в России снизилась настолько, что на каждую женщину приходится более чем на одного ребенка меньше, чем на протяжении последнего советского периода. Это объясняется не столько сознательным решением родителей отложить рождение детей до окончания трудных времен, сколько постоянным повышением уровня бесплодия, в результате которого от 15 до 20 процентов российских супружеских пар не

могут иметь детей. Такое повышение уровня бесплодия было вызвано главным образом многочисленными (и часто неправильно выполняемыми) абортами и резким возрастанием распространенности венерических заболеваний. В то же время средняя продолжительность жизни в России снизилась на 3,2 года с 1987 по 1998 гг. и лишь немного возросла после достижения минимума (64 года) в середине переходного периода (в 1994 г.). Возрастание смертности среди взрослых мужчин носило особенно драматический характер: смертность среди мужчин в возрасте от 45 до 54 лет возросла с 1990 по 1993 гг. на 50 процентов. Средняя продолжительность жизни мужчин оставалась существенно более низкой, чем в советское время (и составляет почти на 15 лет меньше, чем в США!), причем недавнее возрастание этого показателя носило чрезвычайно неравномерный характер и сопровождалось повторными резкими срывами, не позволяющими с уверенностью определить закономерность происходящих изменений.

Чрезвычайно тревожным аспектом этого демографического кризиса является его воздействие на молодое поколение России. Основное различие между текущими закономерностями изменения смертности в России и закономерностями, наблюдавшимися в советское время, заключается в том, что теперь регистрируется чрезвычайно высокая смертность молодых людей в возрасте от 15 до 35 лет, вызванная насилием, повсеместным алкоголизмом, острыми заболеваниями сердечно-сосудистой системы и паразитическими инфекциями. В настоящее время Россия входит в число десяти стран мира, в которых чаще всего регистрируются случаи заражения устойчивыми к медикаментам штаммами туберкулезной палочки; вызванная этим заболеванием смертность возросла в России вдвое на протяжении последних пяти лет. Возрастание числа случаев заражения вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ) и СПИДом в результате внутривенных инъекций наркотиков носит еще более угрожающий характер: согласно прогнозам, к 2003 г. в России будет насчитываться один миллион людей, зараженных ВИЧ, даже перед тем, как распространится ожидаемая «вторая волна» гетеросексуального переноса этого заболевания. Возможные совокупные последствия этих процессов потрясают воображение, в связи с чем появляются апокалиптические предсказания, согласно которым к 2050 г. в России останется не более 80—100 млн. чел. (в 1996 г. численность населения страны составляла 148 млн. чел.).

Снижение численности населения страны и ухудшение состояния его здоровья усугубляются еще и тем, что уровень жизни от 30 до 45 процентов

населения России находится ниже черты бедности. Этот шокирующий факт является, в основном, результатом снижения доходов и увеличения разницы между доходами различных групп населения, задержками получения заработной платы и льгот, а также безработицей — явлениями, сопровождающими общий экономический упадок. Важнейшим решающим событием, способствующим распространению бедности, является рождение дополнительного ребенка. В связи с этим резко возросло число брошенных детей, огромное большинство которых являются «общественными сиротами», изгнанными или брошенными живыми родителями, не располагающими материальными средствами или не имеющими достаточной силы воли для того, чтобы заботиться о своем потомстве. Повсеместное обнищание населения привело также к резкому возрастанию количества разводов и случаев грубого обращения с детьми, побуждающих все большее число детей совершать преступления и прибегать к проституции для того, чтобы выжить.

В целом, кризисное снижение уровня жизни и резкое ухудшение состояния здоровья населения России привели к общенациональной общественной разобщенности и истощению социального капитала. Практический крах чрезвычайно неэффективной, но всеобщей советской системы социального обеспечения вызвал к жизни ураган социальных проблем. В то же время этот крах лишил российское общество важнейших официальных учреждений, подорвал доверие к системе социального обеспечения и разъединил системы взаимосвязей, ассоциации и сообщества, которые могли бы послужить основой для планомерного оздоровления общества и обеспечения будущей конкурентоспособности страны. Слабость государственных учреждений привела к освобождению целых категорий населения от налогов и к конкуренции между отдельными лоббистскими группировками, стремящимися получить доступ ко всем уменьшающимся в размере государственным субсидиям. В целом, деятельность такого рода подорвала способность правительства к предоставлению самых основных социальных услуг, задушила инициативы, направленные на реконструкцию системы социального обеспечения, и свела на нет общественную поддержку тех самых рыночных реформ, которые были необходимы для развития новой сетевой структуры общественной взаимопомощи. Экономический кризис переходного периода лишил также крупные предприятия ресурсов, требуемых для поддержки больниц, обеспечения работников жильем, оплаты отпусков и обслуживания работников и их семей в санаториях и домах отдыха. Кризис чрезвычайно затруднил задачу региональных властей,

частных лиц, профессиональных ассоциаций, благотворительных организаций и церквей, пытающихся вмешаться и предложить альтернативные источники помощи, способствующей общественной сплоченности. Перед лицом текущего социального кризиса российские семьи не могут больше успешно справляться с последствиями разрушения правительственных и районных структур социального обеспечения. Задачу улучшения условий здравоохранения и социального обеспечения приходится решать от случая к случаю местным руководителям и частным организациям, часто умеющим заручиться поддержкой населения, но постоянно испытывающим острый недостаток в средствах.

Разрушение социальной ткани в сегодняшней России привело к образованию порочного круга. Ухудшение условий здравоохранения, распад атомно-энергетического промышленного комплекса, паралич правительственных учреждений и тысячи других общественных бедствий, поразивших Россию, взаимно дополняют одно другое и увеличиваются в масштабе. Эти бедствия, в свою очередь, подрывают общественную сплоченность, имеющую важнейшее значение в процессе оздоровления нации и накопления материальных средств, необходимых для создания жизнеспособных политических учреждений, эффективных рыночных механизмов и стабильной национальной обороны, а также для предотвращения социального взрыва, который неизбежно отзовется далеко за пределами России.

#### *Раздробление национальных учреждений и проблема самоотождествления нации*

Происходящий в России переходный процесс осложняется порочным кругом проблем, вызванным отсутствием общего, объединяющего население страны представления о себе как о нации, разрушением государственных структур, неэффективностью экономических механизмов и элементами недемократического политического развития. После распада Советского Союза Россия оказалась лицом к лицу с противоречием между своим историческим наследием и своим экономическим состоянием, соответствующим состоянию стран «третьего мира». Продолжаются яростные споры в попытке определить предназначение и характер цивилизации России как уникально русской, евразийской, западной культуры или культуры, сочетающей в себе те или иные элементы в той или иной пропорции; неопределенность в этом вопросе ослабляет стремление к формированию единого политического сообщества и лишает государство

мощной основы для восстановления законности и мобилизации общественных масс. Кроме того, отсутствие ярко выраженного национального самосознания подрывает гордость нации, делает невозможным общественное согласие в вопросах построения государства и не создает стимулов, достаточных для того, чтобы должностные лица или частные граждане стремились действовать, руководствуясь какими-либо принципиальными соображениями. Не испытывая никакого стремления поддерживать или соблюдать формальные правила игры, возникающего на основе чувства ответственности перед нацией и гражданским обществом, российские правительственные должностные лица и другие представители общественности становятся неспособными отказаться от использования бесконтрольных и безответственных политических и экономических методов в личных целях.

Слабость российского государства, в свою очередь, приводит к ускорению экономического упадка, оставляя страну без эффективно функционирующих учреждений, способных поддерживать рыночную коммерческую деятельность, снижая качество общественных услуг (например, в сферах здравоохранения, образования и экономики) и создавая выгодные возможности для организованной преступности. Кроме того, слабое государство расшатывает учрежденческие основы охраны правопорядка и гражданственности, необходимые для развития устойчивой демократии. В сочетании с истощением социального капитала и отсутствием определенного самоотжествления нации, этот процесс побуждает российских руководителей полагаться главным образом на личные связи и преданные им кадры (особенно на служащих органов охраны правопорядка и секретных служб) в том, что касается создания государственных структур и распределения экономических ресурсов.

Этот процесс усложняется неэффективностью псевдорыночной экономики. Социально-экономический упадок лишает государство ресурсов, необходимых ему для восстановления своей способности к эффективному управлению, и подрывает доверие населения к законности демократических учреждений. Экономические лишения и яростная борьба за скудные ресурсы также способствуют повышению активности традиционно мыслящих изоляционистских и агрессивно настроенных элементов в российских националистических кругах, что, в свою очередь, придает дополнительный стимул антидемократическим и антизападным политическим движениям в России.



Наконец, авторитарные методы управления подрывают процесс перехода к рыночной экономике, делая слишком дорогой и рискованной коммерческую предпринимательскую деятельность, которая вполне закономерным образом ставит под угрозу укоренившиеся неформальные экономические и политические взаимосвязи. Правительство, применяющее авторитарные методы, использует и порождает стимулы к манипуляции национальными символами и элементами патриотизма в практических целях использования и укрепления политической власти. Печально, что Путин решил разорвать порочный круг слабости государства именно в этом направлении. Об этом свидетельствует тот факт, что руководство России пользуется риторикой, подогревающей национальную гордость, чтобы оправдать авторитарные, бесконтрольные методы усиления центральной власти, и прибегает к открыто шовинистическим общественным кампаниям для того, чтобы заручиться массовой поддержкой военных действий в Чечне. Эта риторика и эти пропагандистские кампании вызвали положительный общественный отклик, что свидетельствует о все возрастающей надежде русских на исцеление слабого государства и скорейшее восстановление политической и экономической мощи страны посредством применения авторитарных методов управления и воодушевления нации патриотическими идеями. Тем не менее простое усиление механизмов принуждения и словесные заявления о патриотических обязательствах недостаточны для стимуляции в обществе сознательного отношения к социальной справедливости, идеологической убежденности или материальной мотивации, необходимых для формирования жизнеспособных демократических учреждений и перехода к эффективной рыночной экономике.

### *Произвольный федерализм*

На протяжении прошедшего десятилетия задачи политического развития осложнялись произвольной борьбой за исполнительную власть между ослабленными правительственными учреждениями России на федеральном и региональном уровнях. Несмотря на значительные конституционные полномочия президента, федеральное правительство не располагало эффективной иерархической структурой командования и отчетности, позволявшей внедрять общенациональную политику на местах или поддерживать существование единого экономического пространства на всей территории страны. Местные федеральные управления были плохо укомплектованы кадрами и лишены ресурсов, необходимых для выполнения программ социального обеспечения, сбора налогов и эффективного обеспечения соблюдения национальных законов. Федеральные служащие с

легкостью поддавались шантажу и подкупу со стороны региональных властей, от которых зависело, получают ли они жилье, административно-рабочие помещения и дополнительные возможности и льготы. Поэтому федеральный контроль деятельности региональных властей был проблематичным и все более основывался на произвольных методах использования взаимовыгодных личных связей, запугивания оппонентов, эксплуатации внутрирегиональной и межрегиональной конкуренции и выборочного применения принудительных средств сбора налогов.

В то же время слабость федеральных учреждений позволяла губернаторам достигнуть самодостаточности и узурпировать полномочия правительств суверенных государств так, как если бы Россия была конфедерацией, а не федерацией. Не отчитываясь перед федеральными властями или перед местными избирателями, региональные правительства нередко эксплуатировали местные природные ресурсы, входящие в юрисдикцию Москвы, применяли процедуры выборов, нарушавшие федеральные законы, и проводили законы, которые, согласно конституции, могло проводить только федеральное законодательное собрание. Время от времени они накладывали также ограничения на прохождение призывниками военной службы и проводили не разрешенную центром иностранную политику. Однако, так как большинство областей и автономных республик не располагали независимыми источниками налоговых поступлений и вынуждены были полагаться на внутринациональные торговые операции в том, что относилось к получению энергии и продовольственных продуктов, региональные власти прибегали также к различным методам оказания давления на Москву с тем, чтобы федеральное правительство предоставляло им требуемую помощь. В этих условиях основная задача в процессе построения государственных структур заключается в ужесточении иерархической дисциплины в федеральных учреждениях и в обеспечении ответственности губернаторов перед законом и населением, с предоставлением региональным исполнительным органам автономии, достаточной для решения вопросов, входящих в их юрисдикцию, без произвольного вмешательства федеральных властей.

До сих пор, однако, такое равновесие сил не достигнуто. Предложенная Путиным программа усиления центральной власти, одной из предпосылок которой является использование произвольных и выборочных методов восстановления полномочий федерального правительства в регионах, подрывает сплоченность и эффективность государства. Новые реформы

формально направлены на снижение национального статуса губернаторов посредством лишения их членства в Федеральном Совете, верхней палате законодательного собрания (и, тем самым, лишения их депутатской неприкосновенности, не позволявшей федеральному правительству их арестовывать). Практически, однако, эти реформы могут привести к противоположному результату и дать губернаторам дополнительные полномочия в сфере принятия решений по вопросам, относящимся к юрисдикции федерального правительства. В качестве возмещения за согласие на проведение новых законов губернаторы получили практическое право заполнить верхнюю палату законодательного собрания постоянно работающими на них лоббистами из своих регионов и при этом сохранили свое влияние на процесс формирования федеральной политики, получив, благодаря президентскому указу, возможность участвовать в работе недавно сформированного Государственного Совета. Тем не менее возникает впечатление, что Путин одержал определенную политическую победу, проведя новый закон, дающий президенту право временно отстранять от должности губернатора, находящегося под следствием по уголовному обвинению. Не совсем ясно все же, что проведение такого закона будет означать практически и не слишком ли велика цена, заплаченная федеральным правительством, которое нанесло неожиданный удар по местным демократическим учреждениям, согласившись на условие, позволяющее губернаторам отстранять от должности всех выборных мэров городов, за исключением мэров региональных столиц.

Агрессивная попытка Путина восстановить полномочия федеральных властей на местах посредством создания семи огромных федеральных округов также, возможно, усугубит проблемы, связанные с произвольным принятием решений. Реформа, предусматривающая назначение представителей президента, отчитывающихся непосредственно перед управлением президента и имеющих более широкие полномочия, чем региональные губернаторы, добавляет дополнительный слой бюрократии между федеральным и региональным правительствами. Это создает опасность дальнейшего усложнения процесса координации действий между центром и регионами и размывает границы политических и административных полномочий. То, что пятеро из назначенных Путиным семи представителей президента ранее работали в органах безопасности и оборонных учреждениях, а также то, что он предоставил им существенные возможности для самостоятельного определения методов использования их новых полномочий, свидетельствует о продолжающемся преобладании

личных взаимоотношений над учреждениями в сфере построения российских государственных структур. Насколько эти назначаемые, а не занимающие выборные должности чиновники добьются успеха в узурпации власти, ранее принадлежавшей губернаторам, настолько принятие решений по региональным вопросам будет меньше соответствовать местным интересам, и настолько возрастет вероятность того, что блат и произвольное правление будут продолжать бесконтрольное существование на еще одном уровне федеральной бюрократии.

Нельзя забывать и о том, что массовое применение насилия в Чечне не привело к восстановлению власти Москвы над этой республикой. Эта война, конца которой не видно, вызвала отчуждение от Москвы ее потенциальных союзников в Чечне и других мусульманских районах России и зарубежья, создала ореол мучеников вокруг мусульманских фундаменталистов по всему Северному Кавказу и пробудила националистические и религиозные движения среди нерусского населения страны. В конечном результате опасность антирусского терроризма возросла по всей территории России.

Наконец, реформы Путина усложнили конструктивный диалог между гражданской общественностью и государственными учреждениями на региональном уровне. Возникает впечатление, что методы, использовавшиеся в процессе формирования региональных сил полиции, прокуратур и судебных органов, подотчетных национальному правительству и новому руководству федеральных округов, были направлены скорее на изменение политической ориентации местных органов охраны правопорядка, нежели на подавление коррупции на региональном уровне или на поддержку независимых судебных органов. Принудительная тактика навязывания «единого информационного пространства» всем учреждениям, находящимся на территории того или иного федерального округа, усложнение процесса выдачи лицензий средствам массовой информации и манипуляция субсидиями, предоставляемыми средствами массовой информации, по всей видимости, являются частью многоцелевой стратегии замены местного контроля средств массовой информации федеральным контролем. Кроме того, правительство Путина не поддерживает формирование политических партий на основе реальных интересов различных групп населения и предлагает новый Трудовой кодекс, который может лишить профсоюзы многих прав, которыми они пользуются в настоящее время, и сделать рабочих более, чем когда-либо, зависимыми от воли работодателей.

### *Глобализация и национальная безопасность*

В результате глобализации соображения обеспечения национальной безопасности России, традиционно определяемые в терминах способности вооруженных сил отражать, сдерживать и принуждать иностранного противника, заменяются соображениями экономической конкурентоспособности. Процессы экономического восстановления и роста России и обеспечения ее национальной безопасности теперь неразрывно связаны и находятся в зависимости от способности страны выгодно конкурировать на международных рынках товаров и услуг. В наше время доступ к международным капиталу и информации совершенно необходим для экономического роста, способного поддерживать сплоченность российского общества и ее политических кругов. Такая международная интеграция страны имеет критическое значение для стимуляции экономического развития, необходимого для модернизации и укрепления базы национальной обороны. Важнейшим условием, требуемым для извлечения таких выгод, является повышение эффективности независимого общественного и международного контроля финансовой и политической деятельности. Независимый контроль и глобализация неотделимы друг от друга, так как для успешной глобализации необходима информация, и доступ к такой информации обеспечивается независимым контролем финансовой деятельности. Следовательно, основная задача России в этой сфере заключается в достаточно решительном проведении реформ, ведущих к формированию жизнеспособной, эффективной и поддающейся независимому контролю рыночной экономики, которая, в свою очередь, будет способствовать выгодному международному сотрудничеству, национальному экономическому росту и развитию способности государства выполнять основные функции обеспечения безопасности.

После распада Советского Союза, однако, Россия была вынуждена решать задачи глобализации, не располагая достаточными для этого ресурсами. Поэтому три необходимых условия — предоставление гарантий возможности независимого контроля, обеспечение экономического роста и обеспечение национальной безопасности — оказались несовместимыми. Следовательно, фундаментальная проблема, возникшая в ходе массовых преобразований в России, заключалась в невозможности распутать «гордиев узел» финансовой недостаточности, вызванной взаимодействием экономического упадка и требований по обеспечению безопасности.

Экономический упадок в России оказывал существенное неблагоприятное влияние на все элементы оборонных структур страны на протяжении прошедшего десятилетия. Резкое сокращение объема денежных средств, выделяемых на нужды обороны, лишило российских военных возможности эффективно выполнять такие традиционные функции, как воздушная разведка, противовоздушная оборона и пограничный контроль. Недостаточностью финансирования вызвано также анемичное состояние ядерных вооруженных сил России, а также функциональная и социальная неразбериха, преобладающая во всем национальном военно-промышленном комплексе. Задержка экономического развития страны парализовала военную реформу, что, в свою очередь, привело к деморализации вооруженных сил и уязвлению национальной гордости, а также к подрыву уверенности населения и руководства России в безопасности страны.

В то же время упадок в секторе оборонной промышленности России привел к возникновению экстремальных негативных явлений в экономике и повредил международной репутации страны. Крах военно-промышленного комплекса лишил экономику страны важнейшего источника новейшей технологии и возможностей продолжения наиболее многообещающих передовых исследований. В результате российские политические руководители склонны прибегать к экспорту оружия для того, чтобы отсрочить полное банкротство оборонных структур и предотвратить полную «утечку мозгов» из военно-промышленного сектора; такая политика часто вредит долгосрочным интересам России в сфере обеспечения национальной безопасности и ее отношениям с США. Кроме того, резкое противоречие между потерей Россией ее военной мощи и исторической ролью сверхдержавы, которую она играла в течение столетий, усугубило ощущение неуверенности населения и руководства России в безопасности страны и их подозрительность в отношении намерений других государств и международных финансовых учреждений, часто действовавших без учета интересов России. Это, в свою очередь, заставило политических руководителей России с сомнением относиться к перспективе международной интеграции страны и сопротивляться требованиям предоставления возможностей независимого контроля финансовой и политической деятельности.

Тем не менее, неспособность к проведению существенной банковской реформы еще больше усложняет экономические проблемы России и трудности, с которыми она сталкивается в сфере обеспечения национальной

безопасности. Отсутствие здорового и эффективного банковского сектора способствовало продолжению применения сомнительных финансовых методов и переводу денежных средств за границу, а также воспрепятствовало предоставлению России кредитов, необходимых для стимуляции экономического роста. Предоставление ограниченного объема информации, относящейся к управлению корпорациями и произвольному принятию решений в политической и экономической сферах не удовлетворило западные организации, решающие вопросы обеспечения международной безопасности, и западные банковские круги. В результате не поддающиеся независимому контролю финансовые и политические методы, применяемые в России, продолжают ограничивать доступ этой страны к тем международным ресурсам, которые позволили бы стимулировать экономическое развитие, восстановить общественную сплоченность и стабилизировать базу национальной обороны.

## **ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ВНУТРЕННЕГО РАЗВИТИЯ РОССИИ**

На протяжении следующего десятилетия Россия может пойти по одному из следующих четырех возможных путей развития: 1) по пути ускоренной демократизации и перехода к рыночной экономике; 2) по пути авторитарного управления и государственного капитализма; 3) по пути стагнации и 4) по пути умеренных, но прогрессивных изменений. Вероятность каждого из этих сценариев и связанные с ними последствия могут быть различными, в зависимости от успехов России в процессе решения перечисленных выше многочисленных проблем и задач, стоящих перед ней в период перехода от функционально неэффективной временной устойчивости к долгосрочной стабильности.

### **Ускоренная демократизация и переход к рыночной экономике**

Один из возможных вариантов дальнейшего развития России заключается в решительном внедрении и выполнении радикальной, систематической программы демократизации и перехода к рыночной экономике. Россия уже достигла в значительной степени политического плюрализма, в рамках которого сосуществуют конкурирующие интересы региональных элит, олигархов, гражданских общественных движений и средств массовой информации. На протяжении прошедшего десятилетия были проведены выборы тысяч местных и федеральных должностных лиц, и процедура выборов стала общепринятым нормальным условием в общественной жизни России. То, что молодое поколение России является частью населения, наиболее активно поддерживающей реформу, позволяет предположить, что изменения внутренней политики, связанные со сменой поколений, будут поворачивать в сторону укрепления экономических и политических свобод. Несмотря на то что в России до сих пор накоплен еще недостаточный капитал, вполне можно представить себе появление нового класса предпринимателей, стремящегося повысить эффективность финансовой и политической отчетности и культивировать образование среднего класса,



способного оказывать давление в направлении развития настоящего свободного рынка и дальнейших политических реформ.

Для такого развития событий, однако, потребуется почти чудесное нравственное преобразование элитарных и правящих кругов России, которое чрезвычайно маловероятно в ближайшее время. Российская конституция служит формальным препятствием для внедрения дополнительных механизмов контроля, ограничения власти и предотвращения неофициального принятия решений. Это объясняется следующими соображениями. Конституция России сосредоточивает существенную, но не преобладающую исполнительную власть в руках президента, но в то же время разделяет законодательную и исполнительную власть на всех уровнях. Практически, однако, президент России располагает значительными неконституционными полномочиями контроля других политических сил (законодательного собрания, должностных лиц, политических партий, губернаторов и коммерческих элитарных кругов), и по этой причине, как глава исполнительной власти, президент мало заинтересован во внедрении настоящих демократических или рыночных реформ, которые поставили бы под угрозу имеющиеся у него преимущества. В то же время формально подчиненные президенту политические силы могут пользоваться неформальными личными каналами связи, расширяя свои политические и финансовые привилегии; поэтому они также не склонны к наложению формальных ограничений на возможности извлечения ими политических или экономических выгод. Наконец, взаимное доверие России и стран Запада было в значительной степени подорвано на протяжении последних нескольких лет, и иностранные вкладчики капитала меньше доверяют Москве и проявляют меньший интерес к России, а их полное доверие и сильная заинтересованность были бы совершенно необходимы для массового вливания иностранного капитала в Россию и оказания ей помощи, способной поддерживать процесс проведения реформ.

### **Авторитарное управление и государственный капитализм**

Альтернативным сценарием радикального развития событий явился бы процесс, основанный на наблюдающемся в настоящее время глубоком разочаровании реформой и чувстве национального унижения, вызванного упадком; в этом варианте правительство выбрало бы программу жестких

принудительных мер, ведущих к авторитарному государственному управлению и централизованному контролю экономики и промышленности. Такое развитие событий вызвало бы отступление от принципов защиты прав человека, уничтожило бы независимость уже придавленных государственной пятой средств массовой информации и привело бы к эксплуатации политических партий, подчинению Думы правительству и использованию судов и прокуратуры в качестве инструментов политической манипуляции, используемых сильной центральной властью. Кроме того, последовал бы «второй этап» восстановления аппарата центральной власти, направленный на объединение всех государственных структур под контролем Москвы за счет ослабления региональных учреждений. Такой процесс сопровождался бы решительным подавлением «неразрешенной» предпринимательской деятельности и попытками возобновить государственный контроль над крупными промышленными предприятиями, энергетическими и природными ресурсами и инфраструктурами. В этом варианте имели бы место возрождение военного сектора и его использование в качестве двигателя, стимулирующего оздоровление парализованной индустриальной базы и создание рабочих мест для основной массы населения. Такая программа соответствовала бы агрессивному патриотизму, воспламененному второй войной в Чечне, и широкой поддержке, оказываемой населением призывам к восстановлению стабильности; кроме того, такое развитие событий поддерживалось бы широко разрекламированной Путиным кампанией восстановления стабильности посредством введения «диктатуры закона».

Несмотря на наличие тревожных признаков возврата к авторитарным методам правления и внешней симпатии, проявляемой населением к идеям восстановления «крепости России», на пути к успешному установлению авторитарного режима и централизованного контроля экономики имеются существенные препятствия. Такая программа привела бы к истощению скудных экономических ресурсов в связи с неизбежной неэффективностью существующих структур и в то же время способствовала бы укоренению закрытой, паразитической, сверхбюрократизированной политической системы, неспособной решать задачи, возникающие в эпоху глобализации. Так же, как и в случае программы радикальных либеральных реформ, ни существующие элитарные группировки, ни их оппоненты не заинтересованы в поддержке дорогостоящего возврата к диктатуре, способного поставить под угрозу их привилегированное положение. До сих пор представители российской исполнительной власти отказывались поддерживать идею возвращения к государственному патернализму или полной концентрации

власти, которая, в свою очередь, заставила бы их нести непосредственную ответственность за нищету населения и неэффективность правительства. Руководствуясь своими личными интересами, правительственные и элитарные круги, скорее всего, продолжат оказывать сопротивление дальнейшим попыткам захвата власти, сознавая, какую социальную, стратегическую и экономическую цену пришлось бы заплатить за принудительную быструю централизацию власти в стране.

## **Стагнация**

Третьим, более реалистичским вариантом, были бы сопротивление структурной реформе и поддержка неопределенно длительного существования псевдофеодальной системы в России. Согласно этому сценарию, сохранятся важнейшие учреждения, позволяющие принимать неформальные, не поддающиеся независимому контролю, произвольные политические и экономические решения. Учитывая меры, уже принятые Путиным, можно предположить, что любые половинчатые попытки проведения реформ сосредоточивались бы в основном на укреплении дисциплины и перераспределении скудных ресурсов и влияния в рамках существующей системы, в узком кругу безответственных, сменяющих друг друга политических и коммерческих фигур.

Несмотря на то что такой вариант развития событий в настоящее время представляется путем наименьшего сопротивления, неопределенно длительное существование нынешней системы может привести к весьма печальным последствиям. Примирение со стагнацией означало бы продолжение существования политических и экономических искажений и перекосов, характерных для нынешней системы, а также продолжение существования фундаментальных и взаимосвязанных проблем, образующих «порочный круг слабости». В ближайшем будущем совокупное влияние неконтролируемого истощения социального капитала, снижение эффективности политических учреждений, отсутствие структурной экономической реформы и невозможность независимого контроля процессов привели бы к потере всех возможностей демократизации и рыночной реформы, а также, учитывая ослабление государственных структур, ко все более непредсказуемым явлениям во внешней политике. Кроме того, такая инерция сделала бы Россию особенно уязвимой к внешним потрясениям —

настолько, что относительно незначительные проблемы, вызванные, например, стихийным бедствием, могли бы приобрести характер общенационального кризиса.

В долгосрочной перспективе неспособность повернуть вспять продолжающийся процесс ослабления государственной власти, неизбежная в этом варианте развития событий, могла бы, в конечном счете, привести к дестабилизации как внутри России, так и в соседних с нею государствах, и даже в рамках всей международной системы. Ослабление государства способствовало бы проведению самостоятельной политики региональными лидерами как в политическом, так и в территориальном отношении, а также создало бы угрозу распада Российской Федерации и полной потери центром контроля над иностранной политикой страны и обеспечением ее безопасности, в том числе контроля над ядерным арсеналом. Такой постепенный распад дестабилизировал бы такие государства, как Грузия и Азербайджан, особенно чувствительные к отголоскам потрясений на Северном Кавказе, а также Украину, Казахстан, Беларусь, Эстонию и Латвию, в которых многочисленное русское меньшинство вполне может стать мишенью пропаганды сторонников национального воссоединения и самоутверждения. Распад государственных структур привел бы также к возрастанию международного риска, связанного с возможностью неконтролируемого распространения оружия массового уничтожения и инфекционных заболеваний, а также мог бы превратить Россию в арену международной конкуренции соседних с нею государств и наиболее влиятельных держав мира, что, в свою очередь, только усугубило бы факторы, способствующие дезинтеграции страны.

## **Умеренные, но прогрессивные изменения**

Четвертый вариант заключается в постепенном расширении Россией ограничений существующей системы посредством проведения умеренных мер, направленных на демократизацию и развитие свободного рынка. Используя преимущества недавнего оздоровления экономики, дружественные взаимоотношения исполнительной и законодательной властей и беспрецедентной популярности Путина, усилия реформаторов сосредоточились бы на закреплении успехов, достигнутых на протяжении прошедшего десятилетия, и на расширении базы поддержки будущих

реформ. В ближайшем будущем для этого потребовались бы организованные усилия, направленные на стимуляцию покупки собственности российскими гражданами и предприятиями и осуществления денежных финансовых операций в рамках национальной экономики посредством повышения эффективности независимого контроля финансовой и политической деятельности. Особое внимание при этом следовало бы уделять упрощению системы налогообложения и разделению функций учреждений, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и банковских и местных административных правительственных учреждений, а также проведению общенациональных законов, направленных на упрощение условий заключения соглашений о разделе продукции, защиту прав вкладчиков капитала и проведение дальнейших аграрных и банковских реформ. Кроме того, потребовались бы существенные шаги в направлении укрепления законности независимых судов, прокуратур и структур охраны правопорядка посредством ограничения возможностей вмешательства в судебные разбирательства и процессы вынесения судебных решений со стороны исполнительной власти, а также в направлении устранения наиболее очевидных противоречий между федеральными и региональными законами.

Помимо проведения определенной внутренней политики, этот сценарий предусматривает постепенное вовлечение в активный политический процесс новых категорий избирателей, заинтересованных в формировании более жизнеспособных и эффективных общественных учреждений, которые в настоящее время недостаточно развиты и только начинают играть заметную роль на российской политической и экономической сцене. Даже в рамках существующей функционально неэффективной системы в России существуют общественные слои, положительно оценивающие основные принципы демократии и рыночной экономики и способные поддерживать постепенные изменения, основанные на этих принципах. На фоне глобализации заметны важнейшие элементы в правительстве, в том числе сам президент Путин и его экономические консультанты, признающие, что превращение России в современную, пользующуюся международным уважением страну зависит от выполнения основных требований в сфере обеспечения независимого контроля финансовой деятельности, необходимого для продолжения вложения иностранного капитала в России. Вполне вероятно, что экономический рост будет способствовать дальнейшему укреплению положения этих элементов, а также откроет новые возможности для некоторых из возникающих в России коммерческих элитарных кругов в том, что касается умножения их капитала как внутри

страны, так и за границей. Вкладывая капитал с соблюдением международных правил игры, эти коммерческие деятели получают дополнительные возможности достижения своих экономических и политических целей.

Следует добавить, что в России есть пользующиеся симпатией населения местные политические деятели, негосударственные организации (НГО) и частные предприниматели, которые первыми взяли на себя решение острейших социальных проблем. Такие местные инициативы до сих пор ограничивались заполнением важных пустот: созданием центров помощи детям, оснащением медицинских учреждений современным оборудованием и организацией регионального медицинского страхования, — но их успехи и оказываемая им поддержка могут быть использованы и расширены с тем, чтобы обеспечить социальную и политическую помощь в более широких масштабах и с применением более систематических методов. Наконец, существует молодое поколение российских коммерческих и политических лидеров, не обремененное идеологическим балластом советского прошлого, но лишенное возможностей быстрого обогащения или приобретения значительного влияния — поколение, которое начнет требовать изменения существующего политического и экономического порядка. Если этому поколению будет оказана надлежащая поддержка, связанное с ним общественное движение может воспрепятствовать попыткам возврата к авторитарным методам формирования государственных структур, угрожающим целостности всей реформы, и способствовать постепенному продвижению России по пути демократических и рыночных преобразований.

## СТРАТЕГИЯ ШИРОКОМАСШТАБНОГО ВОЗОБНОВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА

Что могут сделать США для того, чтобы эффективно содействовать экономической модернизации, демократизации и международной интеграции России, учитывая реальные характеристики существующей в России системы и угрожающий характер развития последних событий? Произведенный анализ позволяет предположить, что, хотя решающий стимул, который позволил бы России вырваться из «порочного круга слабости», должен исходить от самих русских, американские руководители правительственных учреждений, коммерческих организаций, фондов и негосударственных организаций (НГО) должны применять стратегию «широкомасштабного возобновления сотрудничества» с тем, чтобы по возможности способствовать такому высвобождению России. Такая стратегия требует энергичного подхода к попыткам возобновления диалога как с правительством, так и с общественными кругами России — США не могут позволить себе пассивно ожидать дальнейшего развития событий так же, как они не могут позволить себе чрезмерное вмешательство в детали процесса российской реформы. Основное внимание в рамках двухстороннего сотрудничества следует уделять а) укреплению международного доверия, способствующего созданию возможностей независимого контроля процессов, происходящих в России; б) сохранению результатов, уже достигнутых в ходе предшествовавших реформ и подвергающихся опасности в связи с недавними попытками авторитарного усиления государственных структур; и в) поддержке движений в широких кругах российской общественности, оказывающих давление в направлении продолжения демократизации, перехода к рыночной экономике и международной интеграции России. В то же время такая стратегия должна быть «широкомасштабной», т. е. нацеленной на стимуляцию массовой поддержки реформы в России, в т. ч. среди тех слоев населения, которые традиционно сопротивляются любым изменениям. Такая стратегия «помощи себе посредством помощи России» на пути к демократической, ориентированной на рыночную экономику реформе не является невозможной задачей для США, но требует терпеливого и внимательного соблюдения нескольких руководящих принципов и тщательной разработки соответствующей политики.

## Опасность одностороннего подхода

Совершенно необходимо, чтобы США не предъявляли России ультиматумов и не навязывали ей свою собственную политику и свой стиль проведения реформ. Доверие к рекомендациям и помощи, исходящим от США, только укрепится, если эти рекомендации и эта помощь будут основаны на реальных характеристиках существующей в России системы и будут соответствовать ожиданиям и предпочтениям самих русских. Кроме того, важнейшее значение имеет соответствие политики США в отношении России политике союзников США в Европе, так как на протяжении ближайших нескольких лет развитие событий в России может привести к определенным разногласиям между европейскими странами и США. Географическая близость стран Западной Европы к России и их относительно большая уязвимость заставит руководителей этих стран идти на компромисс с методами укрепления государственных структур, применяемыми правительством России, и с системой ценностей этого правительства, готового пожертвовать свободой ради упрочения стабильности; в то же время руководители США будут искать возможности более эффективного противостояния опасностям, угрожающим основным принципам демократической, ориентированной на рыночную экономику реформы. В таких обстоятельствах возможно возникновение существенных расхождений в подходе различных западных организаций и учреждений к России. Поэтому США и европейские страны должны разработать общую единую стратегию оценки компромиссов между различными аспектами российской реформы и твердо продемонстрировать руководителям России, что попытки эксплуатировать расхождения между союзниками затруднят процесс интеграции их страны в рамках международного цивилизованного сообщества и тем самым поставят под угрозу жизнеспособность и эффективность внутринациональных российских политических и экономических структур. С одной стороны, такому пониманию ситуации будет способствовать поддержка вхождения России в международные финансовые и торговые организации, в которых ей может быть предоставлена достаточно существенная роль (например, в Организацию по международной торговле); с другой стороны, достижению желаемого результата будет способствовать согласование расхождений между США и их европейскими союзниками, касающихся «разделения труда» между структурами НАТО и Европейского Союза.



## **Поддержка стратегической и экономической безопасности России**

Руководство США должно осознавать, что оно может способствовать критическому прорыву «порочного круга слабости» и повышению эффективности независимого контроля процессов в России, избегая провокационных действий, возбуждающих в Москве ощущение неуверенности и тревоги, и применяя политические методы, подчеркивающие благотворное влияние открытого международного сотрудничества. Руководство США должно помнить о том, что международная политика, которую оно проводит, рассматривается в ослабленной России через призму неуверенности в собственной безопасности и тем самым может вызывать в этой стране нежелательные реакции, которых можно было бы избежать, учитывая точку зрения Москвы. Поэтому руководители США должны переоценить по меньшей мере стиль своей политики в отношении России, если не суть этой политики, чтобы она не выглядела однозначно агрессивной, не усугубляла ощущение собственной уязвимости в России, не провоцировала тем самым оборонительную реакцию и не подвергала внутреннюю российскую реформу чрезмерному и нецелесообразному риску. Следовательно, в сфере обеспечения международной безопасности США должны пересмотреть вызывающие наибольшее раздражение в России стороны своей иностранной политики, всемерно поддерживая нормализацию отношений между НАТО и Россией, пересмотрев определение задач НАТО и отложив на будущее дальнейшее расширение НАТО в восточном направлении, а также отложив внедрение системы «национальной противоракетной обороны» США на неопределенный срок или по меньшей мере до тех пор, когда технологическая целесообразность создания такой системы не будет вызывать сомнений и когда организованные дипломатические меры позволят убедить руководство России в том, что такая система не поставит под угрозу эффективность ядерного сдерживания, обеспечиваемого российским арсеналом. Кроме того, руководство США должно использовать открывающиеся возможности повышения эффективности независимого международного контроля, укрепляя двухстороннее сотрудничество посредством увеличения объема помощи, оказываемой России в рамках программы совместного снижения уровня риска в направлении сокращения объема ядерных вооружений и материалов в России и повышения эффективности обеспечения их безопасности и их защиты. Эту программу следует дополнить новыми инициативами в сфере «совместной обороны», направленными на разработку совместных систем раннего предупреждения, координацию процедур отмены

состояния боевой готовности, применяемых в обеих странах, скорейшую организацию проведения эффективных переговоров по вопросам обеспечения ядерной безопасности и стабильности, создание региональных систем обеспечения ядерной безопасности, разработку совместных систем глобальной ракетной обороны и создание новых механизмов решения угрожающих обеим странам проблем, связанных с распространением оружия массового уничтожения, терроризмом и организованной преступностью.

На экономическом фронте США также должны искать и использовать возможности снижения уровня уязвимости Москвы, способствуя не отягощенной условиями дискриминационного характера помощи в погашении внешнего долга России и свободному выходу на международные рынки продукции, которую может конкурентоспособно производить Россия. В то же время США должны убедительно продемонстрировать руководству России тот факт, что возможность долгосрочного предоставления такой помощи и такого доступа к рынкам в высшей степени зависит от предотвращения одностороннего отказа России от выполнения ее международных обязательств и от реализации ею конкретных мер в направлении экономической, политической и военной реформы. Кроме того, Вашингтон не должен поддаваться искушению предоставления России кредитов, обусловленных особыми требованиями приобретения американской продукции (например, зерна) — такая политика сводит на нет российские внутренние реформы в ключевых секторах (таких, как сельскохозяйственный) и подрывает экономические связи России с соседними государствами.

Наконец, США должны оказывать России помощь в урегулировании ситуации, возникшей в связи с войной в Чечне, способствуя скорейшей стабилизации положения в этом регионе. Для этого потребуются найти сложный компромисс, заверив Россию в благожелательных намерениях США посредством недвусмысленной поддержки территориальной целостности Российской Федерации и осуждения действий чеченских экстремистов и террористов, не санкционируя при этом вопиющие нарушения прав человека Москвой и не оставляя никаких сомнений в том, что ведение войны с применением одинаковых методов по отношению к вооруженному противнику и гражданскому населению не поможет вхождению России в сообщество цивилизованных стран 21-го столетия. Вашингтон должен также координировать заключение многостороннего международного договора об обеспечении стабильности в северокавказском регионе.

## **Поддержка независимого контроля политических процессов в России**

Соблюдая осторожность в том, чтобы не навязывать России западную систему ценностей или западные политические принципы, США должны побуждать Россию к самостоятельному выдвижению инициатив в сфере создания открытой политической системы. Одним из тактических методов, направленных на достижение этой цели, должна быть поддержка развития коммерческих фондов, финансирующих погашение задолженностей независимых и жизнеспособных предприятий средств массовой информации, а также предоставление материальной помощи национальным организациям, защищающим свободу печати. Аналогичным образом, США должны всемерно поддерживать принцип обеспечения законности, предоставляя субсидии и техническую помощь тем российским организациям, которые стремятся использовать средства правовой защиты, чтобы регистрировать и защищать права собственности, обеспечивать соблюдение надлежащих правовых процедур, а также поддерживать свободу печати, законность уголовного судопроизводства и права меньшинств. Кроме того, правительство США должно разработать и утвердить жесткие уставные правила, определяющие характер и объем деятельности американских организаций и коммерческих предприятий, ведущих операции в России, — правила, содержащие примеры «оптимальных методов», способствующие предотвращению неблагоприятной реакции российского населения на бесконтрольную коммерческую деятельность американцев и помогающие рассеять распространенное среди русских представление о том, что американцы применяют по отношению к ним «двойные стандарты». Американские организации, совместно со своими партнерами из Восточной и Центральной Европы, могут также способствовать обмену информацией и диалогу между представителями восточноевропейских стран и России для того, чтобы познакомить враждебно настроенных по отношению к реформе журналистов и активистов российских консервативно-националистических политических группировок с опытом успешного проведения реформ в Польше, Венгрии и Чешской Республике, а также для того, чтобы вовлечь этих оппонентов в обсуждение связанных с реформой вопросов с бывшими противниками реформ из восточноевропейских стран. В целом, однако, оказывающие России помощь американские организации должны отказаться от предоставления подробных рекомендаций или от непосредственного контроля инициатив, поддерживающих политические реформы, и ограничиться предложением советов общего характера и не обусловленной

детальными требованиями помощи. Определяя общие цели, но предоставляя определение деталей и практическое выполнение программ российскому правительству и частным российским организациям, представители США смогут внушить получающим помощь российским сторонам ощущение самостоятельности и собственного стремления к проведению реформ, одновременно предотвращая возможности дискредитации американской помощи.

## **Стратегическое мышление и сотрудничество на местном уровне**

Стремясь получить доступ к более широким слоям российского населения и укреплять и поддерживать внутренние механизмы, ограничивающие злоупотребления властью со стороны неформальных и коррумпированных политических кругов, американские организации должны выполнять программы оказания помощи и повышения квалификации непосредственно на уровне тех общественных, негосударственных, региональных и частных организаций, на поддержку которых направлены эти программы. Контрасты и искажения, вызванные текущей ситуацией в России, иллюстрируются отдельными региональными успехами реформаторов, позволяющими извлечь полезные уроки и использовать эти успешные модели в других местах. Например, в сфере здравоохранения, местные должностные лица в сотрудничестве с общественными и негосударственными организациями смогли правильно проанализировать проблемы медицинского обслуживания и разработать и внедрить действующие в местном масштабе стандарты контроля качества обслуживания в больницах и поликлиниках. Для того, чтобы стимулировать другие подобные инициативы и сделать их более эффективными и долговечными, правительство США должно создать общий механизм координации действий, поддерживающих и ускоряющих выполнение основанных на успешных моделях программ сотрудничества между американскими негосударственными организациями социального обеспечения и их новыми российскими партнерами, в т. ч. смешанными совместными предприятиями правительственных и частных организаций. Кроме того, американские организации должны поддерживать выполнение самых разнообразных программ профессиональной подготовки, образования, систематического сбора данных и профессионального обмена информацией, привлекая высококвалифицированные кадры многообещающих российских аналитиков и технических специалистов к

работе в сферах здравоохранения и социального обеспечения. Эти программы следует разрабатывать так, чтобы их выполнение приводило к эффекту «цепной реакции» распространения профессиональных знаний, предоставляло участникам возможности изучения западных практических методов и использования полученного таким образом опыта в ходе ознакомления российских профессиональных кругов с такими более передовыми и эффективными практическими методами.

Помимо этого, США должны, не привлекая чрезмерного внимания, искать возможности укрепления сотрудничества между негосударственными организациями, частными предприятиями и различными уровнями российского правительства, используя собственный опыт развития государственных структур посредством взаимодействия с гражданскими общественными элементами. Следует способствовать независимому контролю деятельности региональных правительств и организаций, предоставляя гражданским общественным группам знания и ресурсы, необходимые для проведения независимых финансовых ревизий перемещения денежных средств на различных правительственных уровнях, контроля эффективности выполнения региональных инициатив, поддерживающих реформы, и распространения результатов проделанной работы с помощью средств массовой информации. В то же время, однако, американской стороне следует избегать выбора отдельных региональных «фаворитов» или поддержки местных автократов и соблюдать осторожность с тем, чтобы способствовать установлению функционально гибких связей между центром и периферией и вовлекать небольшие общественные группы, доказавшие на практике свою добросовестность и надежность, в процесс прослеживания использования федеральными и местными правительственными учреждениями финансовых средств, предоставленных Западом. Кроме того, США должны первыми проявить инициативу в области усовершенствования методов контроля региональных и федеральных выборов в России, поддерживая усилия, направленные на более своевременное опубликование более точной информации о различных предвыборных компаниях и нарушениях законов.

## **Сокращение объема расходов, связанных с ведением операций на российском рынке**

Для того, чтобы содействовать развитию предпринимательской деятельности по всей территории России, американские организации должны сосредоточить свои усилия на устранении искусственных препятствий, мешающих этой деятельности, и на сокращении стоимости ведения коммерческих операций. Вместо того, чтобы финансировать отдельные программы, основное внимание следует уделять созданию новых возможностей для формирования и выживания небольших и средних коммерческих предприятий на российском рынке. На общенациональном уровне американские правительственные программы должны быть направлены на оказание технической помощи, предоставление кредитов и вложение капитала с целью поддержки проектов обновления и усовершенствования российских инфраструктур, способствующих свободному обмену товарами и услугами в рамках единого экономического пространства. Такие крупномасштабные инициативы должны сопровождаться политическими мерами, направленными на улучшение условий формирования небольших коммерческих предприятий. К таким мерам должно относиться предоставление небольшим коммерческим предприятиям инвестиционных займов на основе моделей, разработанных Центральноевропейским фондом и Российским фондом поддержки небольших предприятий (получающим в настоящее время помощь от Европейского банка реконструкции и развития) — такие займы позволили бы самостоятельно существовать тысячам местных коммерческих предприятий, а также способствовали бы развитию возможностей российской банковской системы по ведению независимых операций в секторе «малого бизнеса». Кроме того, усилия, направленные на стимуляцию самостоятельной организации небольших коммерческих предприятий, должны быть сосредоточены в области создания жизнеспособных структур «торговых палат», способствующих общественным движениям сторонников уменьшения государственного контроля экономической деятельности и более эффективному обеспечению выполнения контрактов.

## **Повышение благосостояния будущих поколений России**

Признавая тот факт, что преобразование России будет длительным и трудным процессом, США должны разрабатывать программы оказания помощи и сотрудничества, руководствуясь общей целью оздоровления и поддержки российского молодого поколения. В современной России от резкого экономического и социального упадка тяжелее всех пострадали дети, не имеющие политического голоса. От их здоровья и общего благосостояния, однако, в высшей степени зависит производительность и жизнеспособность будущей России. Поэтому американские программы предоставления помощи должны быть направлены на повышение благосостояния, поддержку оптимистического взгляда на будущее и коррекцию образа жизни российского молодого поколения. Эти цели могут быть реализованы, например, посредством финансирования совместных общественно-частных организаций, стремящихся создать альтернативные механизмы помощи в устройстве тысяч брошенных детей и сирот в семьи приемных родителей, а также центры «непосредственного наблюдения», заменяющие устаревшие и перегруженные детские дома и туберкулезные больницы. В сочетании с повышением уровня высшего образования в России (посредством финансирования программ партнерского сотрудничества с американскими образовательными учреждениями, проектов распространения профессиональных знаний российскими специалистами по анализу национальной и региональной политики и профессорами, прошедшими подготовку в Америке, а также установления «виртуальных связей» между российскими и иностранными исследователями) умеренный вклад американских общественных и частных организаций может существенно изменить к лучшему долгосрочный курс развития России. Без такой помощи «потерянное поколение» России и последующие поколения не смогут сформировать человеческий капитал, необходимый стране для успешного преобразования в современное демократическое государство и успешной интеграции России в рамках глобальной экономической системы и международного сообщества наций.

## **АДАМ СТАЛБЕРГ**

Адам Сталберг — доцент Высшей школы международных отношений им. Сэма Нанна при Технологическом институте штата Джорджия; он специализируется в области изучения состояния дел в странах бывшего СССР и вопросов обеспечения международной безопасности. В настоящее время (в 2000—2001 гг.) г-н Сталберг работает по приглашению в Центре изучения вопросов нераспространения вооружений при Институте международных исследований в Монтерее.