

Содержание

Введение	3
Проект изучения проблем в сфере международного сотрудничества — Российские кризисы в областях обеспечения безопасности, экономики и банковского дела	5
Трудная задача проведения российской реформы в эпоху неопределенности	43
«Российская инициатива» — Социальная сплоченность	83
Развитие государственных структур в России — Региональный аспект	107

Введение

История взаимоотношений между корпорацией *Carnegie Corporation of New York* (корпорация «Карнеги» в Нью-Йорке) и Советским Союзом, а затем с Россией и другими государствами-наследниками бывшего СССР, насчитывает уже пятьдесят лет. В октябре 1999 г., осознавая тот факт, что в процессе продолжающегося ухудшения экономической, политической, военной и общественной ситуаций в России дальнейшее применение в этой стране обычных коммерческих методов в сфере предоставления субсидий становится невозможным, руководство корпорации приступило к выполнению проекта «Российская инициатива». Следует отметить также, что идея этого проекта зародилась в атмосфере все возрастающей в США апатии по отношению к России (нежелания американцев участвовать в дальнейшем распутывании клубка российских проблем), вызвавшей не слишком искренний диспут на тему «Кто виноват в том, что Америка потеряла Россию?». По мере того как разгорается этот спор, существует опасность замены беспочвенного оптимизма, вызванного крахом коммунистических режимов в начале 1990-х годов, столь же неоправданным пессимистическим взглядом на будущее России. Возникает впечатление, что круги, определяющие национальную политику как в России, так и на Западе, находятся под влиянием этой резкой смены настроения и не знают, каким образом им следует взаимодействовать и каким может или должен быть теперь характер взаимоотношений России с западным миром.

Для того, чтобы наш проект, «Российская инициатива», мог сыграть хотя бы небольшую полезную роль, способствуя преодолению текущей неопределенной ситуации, мы поставили своей целью всестороннюю оценку внутренних процессов, происходящих в России, с тем, чтобы политические деятели и другие информированные круги в обеих странах могли воспользоваться результатами нашего анализа. Наша задача заключалась в формировании целостной картины современной России, т. е. в осмыслении ситуации на основе комплексного подхода, позволяющего выйти за рамки обсуждения профессионалами вопросов, относящихся только к банковскому делу, только к обеспечению безопасности и т. п. Проект выполнялся четырьмя рабочими группами аналитиков, каждой из которых было поручено изучение того или иного определенного аспекта общенациональной ситуации, сложившейся в России.

Эти четыре группы были организованы следующим образом. Первая группа изучала взаимосвязи между российской экономикой и российским военным комплексом, рассматривая запутанную, труднообъяснимую ситуацию, в которой общий экономический упадок в стране привел к ослаблению ее военной мощи, в то время как удовлетворение потребностей России в сфере обеспечения национальной безопасности истощает ее экономические ресурсы и

препятствует проведению экономической реформы. Вторая группа рассматривала взаимозависимость между экономической реформой и политической демократизацией, решая вопрос о том, являются ли эти процессы взаимодополняющими и нераздельными (как обычно считалось до сих пор), или же, фактически, способными противодействовать один другому. Третья рабочая группа изучала вопрос о целостности социальных структур в России, где на протяжении переходного периода наблюдались признаки чрезвычайного социального стресса, в т. ч. резкое возрастание смертности (и снижение рождаемости), повышение частоты самоубийств и распространение бедности, наркомании и алкоголизма, сопровождающееся распадом семей. Наконец, четвертой группе был поручен анализ взаимоотношений центральной и региональных властей и будущего России как государства с учетом возможных экстремальных сценариев ее дальнейшего развития (от распада Российской Федерации на ряд отдельных независимых государств до насильственного введения централизованной авторитарной власти советского типа), а также множества различных менее радикальных промежуточных вариантов.

В настоящее время все группы закончили подготовку своих отчетов, и мы рады возможности предложить их вниманию читателей на следующих страницах. Общий сводный отчет, объединяющий результаты анализа, произведенного всеми четырьмя рабочими группами, будет опубликован корпорацией *Carnegie Corporation of New York* в начале 2001 г.

Руководство корпорации *Carnegie Corporation* понимает, что ситуация в России постоянно изменяется и что заключения, содержащиеся в предлагаемых четырех отчетах, могут оказаться неверными в свете текущих событий. Мы сознаем также, что наша способность повлиять на будущее (и даже на настоящее) России, конечно же, весьма ограничена. Тем не менее проект «Российская инициатива» выполнялся в соответствии с лучшими традициями корпорации *Carnegie Corporation of New York*, т. е. с привлечением пользующихся самой высокой репутацией специалистов-аналитиков и с учетом того, что их выводы будут предложены вниманию лиц, определяющих национальную политику. Мы надеемся, что нам удалось выполнить свою задачу; специалисты, подготовившие предлагаемые отчеты, сделали все возможное для того, чтобы вынести наиболее осмысленные и обоснованные заключения.

Проект изучения проблем в сфере международного сотрудничества — Российские кризисы в областях обеспечения безопасности, экономики и банковского дела

Авторы отчета:

Брюс Дж. Блэйр, Клиффорд Дж. Гэдди, Дж. Эндрю Спидлер и Денис А. Маслов¹

На протяжении двадцатого века Россия и Соединенные Штаты как в качестве союзников, так и в качестве противников, определяли судьбы большинства других стран мира. Сегодня может возникнуть впечатление, что эта судьбоносная взаимосвязь между двумя странами потеряла, по большей части, свое решающее значение как для всего мира в целом, так и для самих России и США. Россия, пережившая десятилетие изнурительных преобразований, занимает теперь более слабую позицию, в то время как Соединенные Штаты твердо закрепили за собой положение единственной сверхдержавы, остающейся на планете, и достигли беспрецедентного уровня экономического процветания и военной мощи. Тем не менее не придавать достаточного значения взаимоотношениям Соединенных Штатов с Россией было бы серьезной ошибкой. Перед Россией открываются огромные возможности. Россия может стать одним из неотъемлемых элементов международной сетевой структуры обеспечения безопасности и экономических взаимосвязей или важнейшим источником международной дестабилизации и преступности. Национальные интересы США требуют, чтобы Россия недвусмысленно выбрала путь конструктивной интеграции и открытого двухстороннего контроля в своих взаимоотношениях с окружающим миром. Такой путь обеспечил бы Соединенным Штатам, России и всему международному сообществу в целом более безопасное и экономически благоприятное будущее. Для того, чтобы США могли оказывать решающее влияние в этом направлении, они нуждаются в поддержании активных связей с Россией и в продолжении всестороннего диалога в сфере американско-российских отношений.

Американская политика в сфере дальнейшего сотрудничества с Россией должна определяться с учетом огромного положительного потенциала обеих стран, а также с учетом сходных характеристик, отличающих США и Россию. Еще в 1835 г. Алексис де Токвиль в своей эпохальной работе «Демократия в Америке» запечатлел проницательные наблюдения, верность которых остается актуальной и в наше время:

«В настоящее время в мире существуют две великие нации, которые, начав свое движение из различных отправных точек, приближаются, по всей видимости, к одной и той же цели: русские и англо-американцы.

Обе нации выросли незаметно, в то время как внимание всего мира было обращено на другие вещи — Россия и Америка внезапно заняли свое место в ряду ведущих наций, заставив мир заметить их появление и их огромное значение почти одновременно.

Возникает впечатление, что все остальные народы почти достигли предела своих естественных возможностей и не нуждаются ни в чем, кроме сохранения достигнутого, но Америка и Россия продолжают расти. ...Только эти две страны с легкостью и быстротой движутся вперед по пути, конец которого не может предсказать никто.

Американцы ведут борьбу с препятствиями, созданными природой; русские вступили в схватку с людьми. Америка добивается своих побед плугом, Россия — мечом.

Добиваясь своих целей, американцы полагаются на принцип личной заинтересованности и предоставляют неограниченную свободу не нуждающимся в контроле способностям и здравому смыслу индивидуальных людей.

Русские, в некотором смысле, сосредоточивают всю мощь своего общества в одном человеке.

Отправные точки этих наций различны; различны и выбранные ими пути. Тем не менее чувствуется, что согласно некому тайному замыслу провидения каждому из этих народов суждено однажды наложить свою руку на судьбы половины мира.»

По мере приближения двадцать первого века казалось, что пути Соединенных Штатов и России сходятся. Россия прекратила борьбу со своими собственными гражданами и приступила к переходу от чрезвычайно военизированной экономической системы центрального планирования, в которой вся власть принадлежала государству, к рыночной экономике, уже развившейся в Соединенных Штатах, где воля общества является производным суммарным результатом усилий индивидуальных людей, преследующих свои личные цели. Иерархическая централизованная экономическая система основана, в целом, на том допущении, что интересы индивидуальных граждан удовлетворяются благодаря решениям, принимаемым общественными властями, распределяющими ограниченные экономические ресурсы в соответствии с их представлениями об общественном благе. Рыночная экономика основана, в целом, на том допущении, что общественное благо является результатом индивидуальных решений, принимаемых людьми, торгующими на свободном рынке и распределяющими ограниченные экономические ресурсы так, как этого требуют спрос и предложение. Переход России от «меча» иерархической централизованной экономики к «плугу» рыночной экономики, начавшийся в конце 1980-х годов, повлек за собой всеобъемлющий кризис, повлиявший на все аспекты общественной и политической ситуации в России.

На протяжении 1990-х годов крах промышленных структур, частые валютно-финансовые кризисы и постоянное снижение уровня жизни изначально бедствовавшего населения оставались преобладающими явлениями российской экономической жизни. Несмотря на недавнее улучшение экономических показателей (в первой половине 2000 г. было зарегистрировано увеличение валового национального продукта на семь процентов), яростные споры вызывает вопрос о том, насколько долговременным будет это улучшение, особенно в том случае, если цены на нефть снизятся, а обменный курс рубля продолжит повышаться. В российской экономике в целом все еще наблюдаются серьезнейшие структурные проблемы; сомнения вызывает также способность российской юридической системы обеспечивать возможность рыночной коммерческой деятельности и способствовать ее развитию.

Настолько же тревожная, если не худшая, ситуация сложилась в России в сфере обеспечения безопасности. Окончание холодной войны положило конец притязаниям России на статус военной сверхдержавы. В результате ослабления внимания к вопросам обеспечения безопасности и демографического сдвига, вызванного передислокацией обратно в Россию восточноевропейских подразделений вооруженных сил Варшавского договора, а также в

результате усугубления экономических неурядиц наступил период упадка и все возрастающей дезорганизации российских военных структур. Военный бюджет России резко сократился. В настоящее время он составляет три процента валового национального продукта (20 млрд. долл. США с учетом фактической покупательной способности рубля) и едва позволяет содержать более миллиона военнослужащих. Большинство военных нужд, даже на уровне самых основных хозяйственных потребностей, постоянно не удовлетворяются. Разрушается механическое и электронное оборудование, в т. ч. чрезвычайно важные и нуждающиеся в регулярном обслуживании системы поддержки стратегических вооружений и раннего предупреждения о нападении. В армии наблюдается повсеместная деморализация, выражающаяся в таких различных по своему характеру явлениях, как массовое уклонение от воинской повинности, интенсивная «утечка мозгов» и отсутствие уважения к военным среди населения. Катастрофа, постигшая подводную лодку «Курск» летом 2000 г., сделала многие из этих проблем болезненно очевидными.

На международной арене России часто приходилось иметь дело с не вполне благоприятным окружением. Несмотря на то что новое государственное устройство России, вдохновлявшее надежды на укрепление демократии и мирного сосуществования, широко приветствовалось в 1992 г., реальность во многом не оправдала эти ожидания. Западные страны, в частности США, рассматривали происходящее в России с чрезмерным оптимизмом, и, соответственно, испытали особенно глубокое разочарование, когда процесс преобразования России не пошел так гладко и успешно, как этого хотелось в 1991-92 гг. Реакция Соединенных Штатов оказалась двоякой. С одной стороны, в отношении России проводилась политика «доброжелательного пренебрежения», сопровождавшаяся риторическими заявлениями о необходимости сотрудничества и заключения соглашений, часто основанной на чисто личном взаимопонимании между лидерами двух государств. С другой стороны, Соединенные Штаты продолжали преследовать свои международные интересы (в соответствии со своим истолкованием этих интересов) без учета позиции России, даже когда Россия упорно противилась действиям правительства США. Наиболее очевидными примерами такого игнорирования российской точки зрения являются расширение организации стран Североатлантического договора (НАТО) с включением в нее восточноевропейских стран, ранее входивших в сферу российского влияния, а также проводившиеся под руководством США операции НАТО в Косово. Можно указать также на американский подход к вопросам, касающимся нефтедобычи в регионе Каспийского моря и взаимоотношений России с Ираном. К этой же категории можно отнести решение нового правительства США приступить к выполнению программы национальной ракетной обороны (NMD), предназначенной создать «ядерный щит», предохраняющий Соединенные Штаты от отдельных ядерных нападений со стороны террористических организаций или диктатур. Общий результат такого пренебрежения к интересам России со стороны США оказался отрицательным: после кратковременного «медового месяца», наступившего после краха Советского Союза, наблюдается постоянное ухудшение американско-российских отношений. Правительство России воспринимает общую международную среду как недоброжелательную и неблагоприятную, что усугубляет его неуверенность в безопасности России и приводит к предъявлению дополнительных высоких требований к российским военным.

Военные не могут выполнить предъявляемые к ним требования. Они неспособны выполнять традиционные функции, имеющие существенное значение для обеспечения безопасности страны — контроля воздушного пространства, противовоздушной обороны, защиты территории страны от вторжения извне, пограничного контроля и поддержания внутренней сплоченности вооруженных сил. В соответствии со стандартными условиями планирования на случай вооруженного столкновения, требующими от тех, кто определяет национальную политику России, оценки их возможностей защиты от возможной угрозы со стороны НАТО или Китая, российские военные ресурсы представляются недостаточными. Единственное исключение составляет сдерживание угрозы благодаря возможности ответного

ядерного удара. Тем не менее имеющиеся в распоряжении России возможности ядерного сдерживания угрозы непропорционально уязвимы, так как они подвержены риску предупреждающего нападения со стороны Соединенных Штатов. Поэтому правительство России внедряет программы быстрого реагирования, гарантирующие возможность достаточно разрушительного ответного удара, обеспечивающего эффективное сдерживание угрозы. Такое распределение военных ресурсов небезопасно по своей природе. Кроме того, эффективность российской оборонной политики в большой степени подрывается недостаточностью ее финансирования. Таким образом, в связи с необходимостью крайней экономии средств, даже поддержание функции ядерного сдерживания становится все более сложной и трудновыполнимой задачей.

Общий экономический кризис проявляется во множестве явлений различного характера, и в качестве одного из наиболее существенных кризисных явлений можно назвать невозможность нормального функционирования банковского сектора. Без жизнеспособного, экономически здорового банковского сектора, высокоэффективно выполняющего функцию распределения финансовых ресурсов, невозможно успешное развитие рыночной экономики. Но именно банковский сектор оказался одним из наименее стабильных и наименее контролируемых элементов новой российской экономической структуры. Изначально подверженные влиянию экономических интересов, возникших в период краха советского государства, крупнейшие банки страны были тесно связаны с олигархом или с группой олигархов. Эти банки составили сердцевину важнейших финансово-промышленных группировок страны. Заметность крупнейших банков, коррупция и отсутствие отчетности и ответственности при выполнении банковских операций, тот факт, что банки не предоставляли услуги основной части населения, а также тот факт, что многие вкладчики потеряли свои сбережения после кризиса в августе 1998 г., сделали банковский сектор символом всех отрицательных явлений, сопровождающих развитие нарождающегося российского капитализма. Доверие населения к банкам было подорвано, и для восстановления этого доверия потребуется длительное время.

В структурном отношении банковская система России не соответствовала основным требованиям, предъявляемым к жизнеспособной банковской системе в условиях рыночной экономики. Банковская система пострадала от структурных упущений, способствовавших усугублению глубокого кризиса в августе 1998 г. Одной из основных причин кризиса явилась политика Центрального банка России (ЦБР). Стандарты, применявшиеся этим центральным банком в процессе выдачи лицензий другим банкам, были недостаточно жесткими; недостаточно жестким был и порученный этой центральной организации контроль банковских операций. Банковская система, включающая чрезмерное количество различных банков, по большому числу плохо управляемых и плохо контролируемых, выполняющих операции в экономических условиях постоянного снижения фактического валового национального продукта на протяжении нескольких лет, не может существовать долго. В результате наступившего кризиса обанкротилось большинство крупнейших банков, принадлежавших так называемым «олигархам» и часто занимавшихся операциями, еще более подрывавшими доверие населения к банковской системе в целом, такими как перевод наиболее выгодных и устойчивых банковских активов на счета новых, созданных с этой целью юридических лиц, лишавший обычных вкладчиков возможности доступа к их сбережениям. Фундаментальные проблемы продолжают существовать в российской банковской системе и по сей день. ЦБР не располагает достаточными административными ресурсами и не проявляет политическую волю, необходимую для решения множества проблем, с которыми он сталкивается. Банковская система продолжает играть чрезвычайно малозначительную роль в экономической жизни России и переживает хронический кризис.

Кризисные явления, наблюдаемые в сферах экономики, обеспечения безопасности и банковского дела, представляют собой только три категории, входящие в общий класс явлений, сопровождающих массовое преобразование российского общества. Несмотря на то что «кризис»,

по всей видимости, не самый удачный термин, так как речь в данном случае не идет об отдельном дискретном событии, которое обычно называют «кризисом»: явления, наблюдаемые в процессе текущего преобразования России, отличаются размахом и глубиной кризиса. Кроме того, мы считаем, что общие отрицательные явления в экономической жизни России, в сфере обеспечения национальной безопасности России и в российском банковском секторе в любой момент могут привести к фактическому дискретному кризису — к сильнейшему социальному возмущению или к крупнейшей катастрофе. Существование такой опасности оправдывает применение термина «кризис». Нет никаких причин считать, однако, что происходящее в России преобразование должно укладываться в рамки кратковременного периода времени, обычно подразумеваемого при употреблении слова «кризис». Проблемы, решаемые в настоящее время Россией, крупномасштабны, и преобразования, происходящие в таком масштабе, возможны только на протяжении длительного времени.

Кризисные ситуации, возникшие в трех рассматриваемых нами сферах, а также и в других сферах, выходящих за рамки данного проекта, тесно взаимосвязаны. Тем не менее анализ любой из этих сфер по отдельности редко позволяет понять или оценить трудность задач, требующих решения в других сферах. Изучение взаимосвязей между секторами обеспечения безопасности, экономики и банковского дела и финансов, а также лучшее понимание общего, комплексного характера проблем, существующих в этих секторах, — два важнейших этапа, которые необходимо преодолеть для того, чтобы можно было проанализировать дальнейшее развитие происходящего в России процесса преобразования как такового и предложить ответные действия со стороны Соединенных Штатов, дающие возможность получить в долгосрочной перспективе наиболее благоприятные результаты как в том, что касается двухстороннего сотрудничества между Россией и США, так и в том, что касается индивидуальных интересов обеих стран.

Мы продемонстрировали многоуровневую структуру взаимосвязей, определяющую рамки порученной нам аналитической работы. В сегодняшней России ощущение общей безопасности является решающим фактором, так как это ощущение позволило бы общественности сосредоточить внимание на экономических, финансово-банковских, юридических и других реформах. Облегчение бремени обеспечения национальной безопасности России ее вооруженными силами имеет первоочередное значение: российские военные должны быть способны более успешно выполнять функции защиты своей страны от потенциальных угроз и распределять весьма ограниченные финансовые ресурсы с применением наиболее эффективных и хорошо продуманных методов. Облегчение бремени обеспечения безопасности армией России в огромной степени способствовало бы также повышению общего ощущения стабильности и безопасности в России и сделало бы сосредоточение внимания на общем преобразовании внутренних структур страны задачей, психологически более приемлемой как для политических лидеров России, так и для ее населения. Экономический рост и развитие необходимы для общего улучшения положения России в сфере обеспечения безопасности и для того, чтобы стало возможным вхождение России в систему международного делового сотрудничества. Наконец, для экономического роста и развития требуется реформа банковского сектора.

Политические соображения, несмотря на то что они имеют критическое значение, выходят за рамки порученного нам анализа. Демократизация, или процесс повышения способности политических организаций к реагированию на давление со стороны заинтересованных групп и общественности в целом посредством регулярного применения стандартизованных «правил игры», в т. ч. правил проведения выборов, представляет собой важнейший элемент будущего развития России. Кроме того, очевидно, что сильная политическая воля, способная приводить в движение долгосрочные процессы, совершенно необходима для того, чтобы использование предложенной нами методики анализа и внедрение рекомендованной нами политики могли оказаться полезными и выгодными как для Соединенных Штатов, так и для России и международного сообщества в целом.

Россия и всемирная глобализация

Мы считаем, что наиболее фундаментальной и требующей скорейшего решения задачей России является ее интеграция в рамках международной экономической системы, переживающей процесс быстрой глобализации. Глобализация — тенденция к повышению уровня взаимозависимости между экономическими и общественными системами различных регионов мира. Процесс глобальной экономической интеграции ведет к политическим и социальным последствиям, важность которых невозможно переоценить. В результате глобализации традиционные, исторически сложившиеся соображения обеспечения национальной безопасности, зависящие от оценки относительной военной мощи страны и, следовательно, от способности государства успешно защищать население от угрозы непосредственного военного нападения (как правило, от угрозы иностранного вторжения) и оказывать давление, обоснованное такой военной мощью, за пределами территории страны, заменяются экономическими соображениями, т. е. оценкой относительной экономической мощи страны и, следовательно, ее способности конкурировать и выгодно использовать международные рынки товаров и услуг.

Глобализация — комплекс объективных явлений, включающий радикальное повышение эффективности обработки информации, резкое возрастание численности населения (в среднем, с 1950 по 2025 гг. население мира увеличивалось и будет увеличиваться на один миллиард человек каждые 12—14 лет), закономерности экономического роста, в соответствии с которыми двадцать процентов населения планеты, в основном сосредоточенные в так называемых «странах Запада», участвуют в процессе быстрого повышения уровня благосостояния, оставляя остальной мир далеко позади, а также проистекающую из перечисленных выше явлений необходимость увеличения к 2050 году выработки энергии в три раза и объема производства пищевых продуктов в два раза по сравнению с текущими показателями без нарушения легко уязвимого экологического баланса.

Глобализация в своей основе — процесс интеграции. Как замечает Томас Фридман в своей книге «Лексус и оливковое дерево», «глобализация... это неизбежная интеграция рынков, государств-наций и технологических методов, интеграция в такой степени, какая не наблюдалась никогда ранее — интеграция, позволяющая индивидуальным людям, корпорациям и государствам-нациям устанавливать связи по всему миру, на любом расстоянии, быстрее, надежнее и дешевле, чем когда-либо, позволяющая всему миру устанавливать связи с индивидуальными людьми, корпорациями и государствами-нациями на любом расстоянии, быстрее, надежнее и дешевле, чем когда-либо». Несмотря на то что политическая и социальная интеграция имеет большое значение, именно экономическая интеграция лежит в основе тенденции к глобализации. В результате глобализации приоритеты индивидуальных лиц, компаний и государств изменяются в соответствии с воздействующими на них экономическими процессами интеграции так, чтобы люди, компании и государства могли выгодно использовать эти процессы, постепенно ослабляющие контроль правительств государств над их собственными действиями в рамках системы международного сотрудничества, а также государственный контроль над индивидуальными решениями, принимаемыми гражданами.

Глобализация — международное системное явление. Лицам, определяющим государственную политику России и обращающим основное внимание на поддержку внутреннего политического и экономического развития страны в период преобразований, по всей видимости, трудно учитывать глобальные тенденции. Не будучи лидерами глобализации, они зачастую принимали решения, игнорируя допущения взаимозависимости и преобладающего значения экономических систем.

Глобализация — международное системное явление. Лицам, определяющим государственную политику России и обращающим основное внимание на поддержку внутреннего политического и экономического развития страны в период преобразований, по всей видимости, трудно учитывать глобальные тенденции. Не будучи лидерами глобализации, они зачастую принимали решения, игнорируя допущения взаимозависимости и преобладающего значения экономических систем. Тем не менее независимо от предпочтений российских лидеров, Россия функционировала и будет функционировать в рамках международной системы. Процессы развития, происходящие в этой системе, будут влиять на выбор российской национальной политики — по меньшей мере на выбор возможностей, открывающихся перед Россией на международных рынках и на международной политической арене. Круги, определяющие национальную политику России, а также население России в целом, должны учитывать новые задачи, стоящие перед ними в глобализованном, все более зависящем от современной технологии мире, и выгоды, связанные с решением этих задач, если они хотят реформировать Россию, превратив ее в страну, способную добиваться успеха на протяжении ближайших десятилетий. Изоляция не приведет к процветанию в современном глобализованном мире.

Интеграция России в рамках глобализованной экономики совершенно необходима по нескольким фундаментальным причинам. Прежде всего и превыше всего, такая интеграция необходима для поддержания и укрепления внутренней целостности российского общества и российского государства. Россия, проигравшая соревнование в глобализованном мире, оказалась бы бедной страной, раздираемой множеством экономических болезней и не имеющей надежды на исцеление. В двадцать первом веке успех развития будет в еще большей степени зависеть от возможности доступа к международным потокам информации и капитала. Страна, не пожелавшая стать частью мировой экономической системы, не будет иметь доступа к этим потокам, что повлечет за собой весьма печальные последствия и отрицательно скажется на способности общественных структур к эффективному функционированию. Страна, оставшаяся за рамками глобализованного мира, по определению неспособна конкурировать на международной арене. Такая неспособность к международной конкуренции приведет к ухудшению бедственного положения большинства населения России, в экономической жизни которой правительство играет ведущую роль. При этом, если процесс адаптации к условиям рыночной экономики не будет завершен, весьма вероятно, что в России еще глубже укоренится преступность. Даже если повышение уровня преступности будет проявляться главным образом только как экономическая коррупция (которая уже стала серьезнейшей проблемой, требующей срочного решения), юридические стандарты, необходимые для успешного функционирования в рамках глобальной экономической системы, будут находиться под угрозой.

Во-вторых, неспособность провести реформу национальных юридической, экономической и социальной систем в соответствии с требованиями общей международной системы, т. е. реформу, которая способствовала бы вхождению страны в глобальные сетевые структуры, может привести к широкомасштабным вспышкам насилия на территории России, которые повлияют на происходящее в соседних странах и, в конечном счете, во всей Евразии. Внутренняя экономическая слабость, вызванная исключением страны из международной системы, может оказаться достаточно серьезным фактором, способным вызвать разрушение основных элементов структуры гражданского правопорядка. Процесс социальной эрозии и истощения социального капитала уже шел полным ходом на протяжении последнего десятилетия, вызывая тревожные демографические явления, упадок в сферах здравоохранения и образования и общее снижение качества социального обслуживания широких слоев населения. Распад социальных связей и разрушение структур, поддерживающих гражданский правопорядок, т. е., в широком смысле, социальных, нравственных и юридических основ, поддерживающих коллективный образ жизни населения, может повлечь за собой крупномасштабные взрывы насилия. Опасности могут подвергнуться южные границы России и целостность всей страны. По мере того как внутренний

управленческий контроль над арсеналом ядерных вооружений будет ослабевать и станет недостаточным, возникнет опасность злоупотребления этих вооружений. Дезинтеграция России не в интересах Соединенных Штатов и их союзников. Не в их интересах и широкомасштабное ослабление контроля над огромным ядерным потенциалом России. Соединенные Штаты, Западная Европа и сама Россия должны сделать все возможное для того, чтобы предотвратить развертывание такого нежелательного сценария.

В-третьих, дальнейшее развитие России, скорее всего, станет ключевым показателем, отражающим общие последствия глобализации. России, как стране, находящейся за рамками крупных международных рынков, требуется интеграция. При этом, однако, Россия располагает лишь весьма незначительной экономической базой (составляющей приблизительно два процента экономической базы США) и несет бремя очень большой международной задолженности. Будучи страной с бедным, но сравнительно высокообразованным населением, Россия может продемонстрировать, сумеет ли такая страна догнать экономически развитые регионы. Кроме того, Россия несет самое тяжелое традиционное бремя в сфере обеспечения национальной безопасности: это страна с самой обширной территорией в мире, в целом не защищенной горными хребтами или большими водными пространствами, страна, граничащая со многими критическими, в т. ч. с некоторыми наиболее нестабильными регионами мира, страна с самой протяженной сухопутной границей и с относительно немногочисленным населением, неравномерно распределенным по огромной площади. Так как Россия будет вынуждена решать чрезвычайно сложные, крупномасштабные проблемы, возникает впечатление, что эта страна послужит превосходным «испытательным полигоном», способным продемонстрировать, может ли решение традиционных проблем обеспечения национальной безопасности быть облегчено и заменено решением задач экономического сотрудничества и экономической конкуренции в ситуации, в которой военные структуры страны уже неспособны нести унаследованное ими традиционное бремя.

Глобализация предоставляет возможность создания новых условий преобразования России и увеличивает вероятность успеха такого преобразования. Россия, потерпевшая неудачу и не допущенная к участию в международных экономических и политических процессах, может стать важнейшим фактором, угрожающим мировой стабильности. Те характеристики, которые принуждают Россию нести самое тяжелое бремя в сфере обеспечения национальной безопасности, заставляют ее также играть критическую роль в международном сообществе наций: нестабильность внутри России или агрессивные действия со стороны России имели бы далеко идущие последствия. Если Россия не сможет вести продуктивный диалог с другими странами мира, система международных отношений подвергнется чрезвычайно опасным напряжениям. Более того, Россию можно рассматривать как «испытательный полигон», позволяющий оценить эффективность глобализации. Страна таких размеров и с таким потенциалом не может постоянно оставаться «исключением» в процессе глобального масштаба. Кроме того, если Россия не сможет перейти к рыночной экономике и интегрироваться, сходные нежелательные процессы могут оказаться неизбежными и в других многонациональных государствах сложной структуры, многократно травмированных историческими потрясениями и унаследовавших множественные, неоднозначные политические и идеологические традиции. Срыв процессов рыночной реформы экономики и политической демократизации в России, процессов, которые часто рассматриваются как два важнейших аспекта глобализации, может показать, что глобализация, вопреки укоренившемуся ранее мнению, не столь общераспространенное и не обязательно положительное явление.

Подводя итоги, можно сказать, что для Соединенных Штатов и для всего мира в целом успешная адаптация России к условиям международного рынка играет центральную критическую роль как в том, что касается экономической политики, так и в том, что относится к обеспечению национальной безопасности.

Глобализация и концепция обеспечения национальной безопасности

В процессе глобализации требуется переопределение концепции обеспечения национальной безопасности. В контексте глобализации три сектора, анализируемые в этом отчете (традиционный военный аппарат обеспечения национальной безопасности, сектор реальной экономики и финансово-банковская система), приобретают новое значение. Несмотря на то что достаточный военный потенциал считается совершенно необходимым в рамках традиционного представления руководства страны об обеспечении ее безопасности, только экономическая мощь определяет относительный вес государства в новой международной системе. Нет сомнения в том, что высокий уровень экономического развития и технических достижений в большинстве случаев позволяет стране приобрести высокий военный потенциал: достаточно привести примеры Германии и Японии. (Военный потенциал некоторых стран, таких как Сингапур, неизбежно ограничивается их размерами и географическим расположением, несмотря на то что они, вероятно, способны использовать свое технологическое превосходство в военных целях). Но в глобализованном мире нет необходимости содержать большое количество военнослужащих или выделять очень большие средства на закупку военного снаряжения и оборудования, если правительство страны не возражает против того, чтобы общую ответственность за обеспечение глобальной безопасности несли Соединенные Штаты. В настоящее время Россия может притязать на такую же роль, но она не располагает ресурсами, необходимыми для долгосрочной реализации этих притязаний. Лидеры России и ее население должны сосредоточить свои усилия на реализации всестороннего экономического возрождения и развития: эта перемена необходима и своевременна. **Таким образом, российское представление об обеспечении национальной безопасности страны нуждается в переопределении, причем в основу нового представления должна быть положена концепция обеспечения экономической стабильности.**

Несмотря на то что достаточный военный потенциал считается совершенно необходимым в рамках традиционного представления руководства страны об обеспечении ее безопасности, только экономическая мощь определяет относительный вес государства в новой международной системе.

Важнейшая проблема, с которой приходится иметь дело сегодняшней России — ослабленная экономическая база. Разложение российских военных структур, ответственных за обеспечение безопасности страны, можно объяснить резким уменьшением количества средств, выделяемых на финансирование национальной обороны. Отсутствие денег очевидно во всех структурах национальной обороны России. Нехватка средств проявляется во всем: в низкой заработной плате офицеров, в постепенном разрушении систем поддержки ядерных вооружений, в снижении эффективности некоторых традиционных сетей связи, в полном сворачивании научных исследований оборонного значения, новых военных разработок и закупок. Общественная деградация, сопровождающая экономический крах, привела в резкому падению престижа военной службы. Высокий уровень безработицы в гражданском секторе усложняет процесс сокращения численности личного состава военных подразделений. Военные исследовательские институты и проектно-конструкторские бюро теряют высококвалифицированных ученых и инженеров-проектировщиков, переходящих на работу в иностранные компании или просто «выпадающих» их общественной и социальной жизни (последнее явление не менее распространено, чем «утечка мозгов» за границу). Предпринимаются попытки отсрочить окончательный крах военно-промышленного комплекса посредством продажи вооружений за границу практически любому покупателю, способному платить, и часто в ущерб как долгосрочным интересам России в сфере обеспечения национальной безопасности, так и ее взаимоотношениям со странами Запада. Другими словами, отсутствие финансирования подрывает каждый из сегментов военных структур, ответственных за оборону России.

Задержка экономического развития препятствует проведению военной реформы, необходимой для укрепления уверенности населения России в способности страны к самообороне. Та же задержка экономической реформы и экономического развития способствует анемичному состоянию российских ядерных вооруженных сил. Важным элементом общего срыва процесса экономического развития является отсутствие возможности открытого общественного контроля базовых юридических и финансовых структур российского правительства и российской экономики в целом. Непреодолимые препятствия на пути к открытому общественному контролю основных структур культивируют преобладающую «культуру коррупции», не позволяющую России привлечь капиталовложения и поддерживать экономическое и военное сотрудничество, а следовательно, и развитие. Секретность, покрывающая тайной все этапы процесса планирования и распределения военного бюджета, также способствовала процветанию взяточничества и присвоения общественных средств, т. е. дальнейшим деморализации и ограблению рядовых военнослужащих. Одна из важнейших задач, стоящих перед российским руководством на пути к успешной интеграции со всемирными экономическими структурами и организациями, ответственными за обеспечение международной безопасности, состоит в ясном и открытом определении юридических основ процесса принятия экономических решений и в повсеместном внедрении культуры и практики открытого общественного контроля.

Опыт, накопленный за десятилетие, прошедшее после распада Советского Союза, показывает, что процесс адаптации России к условиям рыночной экономики будет более трудным и длительным, чем первоначально ожидалось законодателями и наблюдателями как в России, так и на Западе. Семьдесят лет центрального планирования, пятьдесят из которых были в основном посвящены наращиванию военной мощи, привели к созданию жесткой и неэффективной промышленной структуры. По своим характеристикам эта структура совершенно не отвечает условиям рынка и, как правило, упрямо игнорирует требования, диктуемые новой экономической ситуацией как в России, так и за рубежом. Адаптация этой промышленной структуры и соответствующие преобразования в социальной, политической и военной сферах потребуют напряженных усилий, по своему объему превосходящих задачи, решаемые в настоящее время или решенные в прошлом любой другой крупной страной мира. Лишь немногие из приватизированных государственных предприятий и зависящих от них общественных сетевых структур смогут приспособиться к рыночным стандартам. Необходимо срочное привлечение новых иностранных капиталовложений, без которых обязательная перестройка российской промышленности займет гораздо больше времени и гораздо болезненнее отразится на обществе. Успешная адаптация российской экономики в целом к международной рыночной системе без внедрения крупномасштабной, долгосрочной и конструктивной программы международного сотрудничества маловероятна.

Экономическое сотрудничество

Сотрудничество необходимо как в сфере экономики, так и в сфере военного обеспечения безопасности. Два этих направления играют решающую роль. Само собой разумеется, что экономическое сотрудничество следует развивать и укреплять — от него зависит место, которое Россия займет в процессе глобальной экономической интеграции. Некоторые из наиболее информированных российских наблюдателей утверждают, что в настоящее время Россия, по выражению Сэмьюэла Хантингтона, выбирает свое место «в одной из трех основных цивилизаций мира». Эти цивилизации очень обобщенно и неточно определяются как «западная», «исламская» и «азиатская». Согласно этим наблюдателям, несмотря на то что сегодня уровень экономического развития России значительно ниже западного, в политическом, социальном и культурном отношении, в исторической перспективе и по характеру своего интеллектуального

наследия, Россия является частью западной цивилизации. Сохранение и укрепление положения России в западной культурной и экономической жизни сегодня и в будущем — вопрос экономической интеграции. Другими словами, экономическое сотрудничество следует развивать и укреплять, потому что оно ценно само по себе, а не потому что оно способствует сотрудничеству в сфере традиционного обеспечения безопасности.

Первоочередная задача России теперь состоит в создании здоровой, т. е. жизнеспособной, эффективной и поддающейся независимому учетному контролю рыночной экономики. Вполне вероятно, что улучшения в экономической сфере повлекут за собой общее улучшение благосостояния России. С точки зрения военного обеспечения безопасности страны, высокие уровни экономического развития и роста позволят увеличить бюджетные оборонные поступления, что, в свою очередь, сделает возможным выделение дополнительных средств на нужды национальной обороны и укрепление военно-промышленного сектора. В сочетании с предусмотрительным сокращением численности личного состава военных подразделений и с проведением других военных реформ, модернизация и укрепление военно-промышленного сектора, скорее всего, будут осуществляться быстрее и более безболезненно, в то время как появится возможность более высококачественного обслуживания уже существующего оборудования. В социальном отношении, улучшение экономической ситуации приведет, по всей вероятности, к сходным положительным последствиям, сопровождающимся увеличением объема частных и общественных средств, расходуемых на нужды здравоохранения и образования и предоставление других социальных услуг. Создание жизнеспособной рыночной системы возможно только в том случае, если будут заложены надежные и разумные юридические основы такой системы и точно определены «правила игры». Процесс перехода к рыночной экономике должен постоянно сопровождаться определением юридического статуса лиц, играющих важнейшие роли на политической, экономической и социальной сценах России. В конечном счете, укрепление уверенности во внутренней стабильности страны, тесно связанное с экономическим благосостоянием населения и, следовательно, государства, станет важным фактором, который поможет России найти свое место в международной системе, т. е. сделать существенный шаг в направлении обеспечения конкурентоспособности России на международной арене.

Международные финансовые рынки, являющиеся, в совокупности, одним из наиболее влиятельных проявлений процесса глобализации, в значительной степени распространяют свое влияние на Россию (так же, как и на другие страны) через банки. Поэтому надежность российской банковской системы и возможность ее независимого учетного контроля играют решающую роль в процессе обеспечения экономической стабильности России. Банки, связанные с международными рынками и способные успешно конкурировать, могут теоретически привлечь в Россию капитал, необходимый для ее экономического развития. Другими словами, состояние российской экономики непосредственно зависит от жизнеспособности ее банковской системы.

Кроме того, без эффективного и жизнеспособного банковского сектора невозможно долгосрочное экономическое развитие. Коммерческие банки играют основную роль в любой рыночной экономической системе. Они выполняют ряд ключевых функций. Банки служат посредниками между вкладчиками сбережений (капитала) и кредитоспособными организациями или индивидуальными лицами, нуждающимися в капитале и имеющими возможность найти ему полезное экономическое применение. Таким образом, банки предоставляют денежные средства, необходимые для экономической деятельности. Кроме того, они обеспечивают безопасное хранение средств, накопленных, но не используемых в настоящее время индивидуальными вкладчиками и коммерческими предприятиями, а также предоставляют возможности безопасного и эффективного осуществления операций оплаты и перевода денежных средств, без которых невозможна реальная экономическая деятельность. Благодаря эффекту умножения капитала, являющемуся результатом процесса предоставления кредитов, банковская система

создает дополнительные денежные средства, стимулирующие экономический рост. Наконец, успешно функционирующая банковская система служит чрезвычайно эффективным инструментом, позволяющим центральному банку страны внедрять финансовую политику правительства. Короче говоря, в основе рыночной экономики находятся банки, обеспечивающие безопасное хранение сбережений, эффективно и производительно распределяющие финансовые ресурсы и служащие источником надежного и экономичного поступления средств, финансирующих экономический рост.

Центральный банк играет в финансово-банковском секторе ту же роль, какую министерство обороны играет в секторе обеспечения национальной безопасности. Центральный банк является основной опорой всей финансовой системы и несет ответственность за административно-учетный контроль и обеспечение соблюдения правовых норм и правил. Решение вопросов проведения общей реформы и укрепления банковского сектора, а также создания стабильного, независимого и пользующегося высокой репутацией центрального банка, выполняющего важнейшие функции поддержки и контроля всей банковской системы, должно стать первоочередной задачей в процессе преобразования российской экономики.

Цели международного экономического сотрудничества России и внутреннего экономического развития России одни и те же: улучшение качества жизни российских граждан, обеспечение безопасности ядерного арсенала России и предоставление гарантий того, что эта огромная страна является конструктивным элементом международного сообщества, а не потенциально опасным изгоем. Для достижения этих целей требуется, чтобы Россия стала неотъемлемой частью глобальных коммерческих и финансовых сетевых структур. Другого пути нет. С помощью Соединенных Штатов и других западных стран Россия должна выбрать путь глобализации.

Экономическое сотрудничество должно иметь место одновременно с традиционным сотрудничеством в сфере обеспечения безопасности. В связи с экономическим кризисом ослабление России в сфере традиционных вооружений, ее чрезмерные упования на остающийся ядерный арсенал, коррупция во всех областях российского общества, включая военный и банковский секторы, а также постоянное уменьшение объема средств, выделяемых на содержание военнослужащих и военного оборудования и на военные исследования, разработки и закупки, становятся уже почти необратимыми процессами. Быстрое восстановление национальной экономики может не привести к немедленному улучшению положения в военно-промышленном секторе, так как экономическое возрождение, по всей видимости, прежде всего коснется других секторов и так как невозможно гарантировать, что в процессе распределения бюджетных средств правительство будет придавать первоочередное значение военным нуждам. Для того, чтобы стала возможной успешная долгосрочная нормализация положения в сферах экономики и обороны, необходимо также крупномасштабное сотрудничество в области обеспечения безопасности.

Сотрудничество в сфере обеспечения безопасности: ослабление военной мощи России

Для того, чтобы в России стало возможным успешное экономическое преобразование, стимулируемое процессом глобализации, оно должно сопровождаться предоставлением надежных гарантий безопасности. Это условие объясняется несколькими причинами.

Во-первых, располагая лишь небольшой экономической базой, Россия не может экипировать и содержать вооруженные силы, унаследованные ею от Советского Союза. К тому же, как уже отмечалось ранее, по сравнению с другими странами мира, Россия все еще несет самое тяжелое традиционное бремя обеспечения национальной безопасности. Руководствуясь

разумными основаниями, невозможно ожидать того, что оборонные структуры России, даже если они будут финансироваться в достаточном объеме, смогут в текущих геостратегических условиях выполнять основные функции, необходимые в рамках традиционного планирования на случай возможного вооруженного столкновения. К таким основным функциям относятся, прежде всего, воздушная оборона, направленная на защиту страны от угрозы, создаваемой странами НАТО на Западе, наземная оборона, направленная на предотвращения возможного вторжения Китая в Сибирь, а также контроль насилия и беспорядков на Северном Кавказе.

Выживание нации и сохранение территориальной целостности традиционно считаются двумя важнейшими, первостепенными целями государственной деятельности. В этом отношении Россия не отличается от других государств. Российским лидерам приходится думать о безопасности страны и учитывать факторы, угрожающие благосостоянию нации извне. Нельзя сказать, что окружающий Россию мир враждебен по отношению к ней, но его нельзя назвать и дружественным. Потеряв своих союзников, будучи окруженной республиками, ранее составлявшими Советский Союз, бывшими в свое время колониальными провинциями Российской Империи и, по большому числу, не испытывающими особо нежных чувств по отношению к своему массивному соседу, Россия не имеет многих друзей. Пытаясь компенсировать потерю статуса сверхдержавы, руководство России основывало свою международную политику на принципе ревностной защиты образа великой державы-на высоком риторическом уровне. Противоречие между фактическими возможностями России и ее историческим представлением о себе является камнем преткновения в сфере российской международной политики.

Пытаясь компенсировать потерю статуса сверхдержавы, руководство России основывало свою международную политику на принципе ревностной защиты образа великой державы — на высоком риторическом уровне.

На международной арене Россия сталкивается лицом к лицу с единственной остающейся в мире сверхдержавой, Соединенными Штатами, и с их союзниками, входящими в НАТО, в совокупности занимающими беспрецедентную позицию мирового господства. С точки зрения многих русских, Соединенные Штаты, притязая на то, что они защищают интересы всемирного сообщества, в действительности неспособны взять на себя ответственность за происходящее во всем мире. Такая неспособность к «глобальной ответственности» проявляется в привычке правительства Соединенных Штатов действовать в одностороннем порядке в тех случаях, когда многостороннее сотрудничество проблематично и когда оно встречается с активным противодействием, причем американцы склонны игнорировать протесты со стороны таких стран, как Россия, проводя свою международную политику. Именно такое представление о России как о стране, изолированной от остального мира, и о Соединенных Штатах, как о пассивно враждебной России силе, подогревает в русских чувства возмущения и обиды и все чаще побуждает российских лидеров применять все более жесткие риторические выражения во время своих выступлений.

Неуверенное, нестабильное экономическое положение России, не позволяющее ей высокоэффективно обеспечивать, в традиционном смысле, свою национальную безопасность, способствует психологической дестабилизации российского населения и усугубляет озабоченность лидеров страны условиями международной среды. Другими словами, учитывая жесткие ограничения, которые экономический крах в России наложил на возможности поддержания и развития российских ресурсов в сфере обеспечения национальной безопасности, лидеры страны в большей степени предрасположены рассматривать действия других стран, в особенности богатых стран Запада, как угрожающие. Факт отставания от Соединенных Штатов и их союзников, в частности в сферах экономики и обороны, подогревает в них чувства возмущенного недовольства и неуверенности в себе: лидеры России осознают, что в случае злонамеренных действий со стороны стран Запада Россия не будет располагать достаточными

традиционными возможностями для противостояния таким действиям. Россия вынуждена все больше полагаться на свой ядерный арсенал в связи со снижением эффективности ее обычных вооружений, и этот факт, который только обостряет в русских ощущение фундаментальной неуверенности и уязвимости, может только замедлить и затруднить процесс сотрудничества России со странами Запада в сфере обеспечения безопасности, ведущий к международному экономическому взаимодействию. Облегчение стресса, вызванного в России глубоким ощущением неуверенности и уязвимости, совершенно необходимо для нормализации России с Соединенными Штатами и их союзников и для последующей стимуляции и поддержки дальнейших усилий, которые, как можно ожидать, будут предприняты Россией в направлении проведения экономической реформы и интеграции.

Следует учитывать также, что Россия не может безопасно поддерживать текущие операции своих сил сдерживания в течение неопределенного времени. Экономическая слабость, которая уже вынуждает Россию чрезмерно полагаться на свои ядерные вооружения, усложняет также и процесс обслуживания и контроля ядерного арсенала. Личный состав ядерных военных подразделений получает недостаточную плату, не располагает достаточной жилой площадью, не имеет достаточного количества оборудования и не получает достаточной подготовки. Уровень жизни примерно восьмидесяти процентов личного состава подразделений стратегических ракетных войск ниже официально признанной в России черты бедности. Можно приводить бесконечное количество примеров бедствий, которые приходится преодолевать этим военнослужащим в личной жизни и на службе. Для того, чтобы привести типичный пример, достаточно указать на недостаточность подготовки пилотов ядерных бомбардировщиков. Российский пилот успеваеет налетать, в среднем, только от десяти до двадцати часов в год, что гораздо меньше того, что требуется для подготовки, гарантирующей профессиональное и безопасное выполнение полетов. Продолжающиеся экономические трудности в условиях постоянно напряженной международной обстановки принуждают Россию поддерживать существование чрезвычайно важного для нее ядерного арсенала в то время, как количество материальных и человеческих ресурсов, необходимых для безопасного и эффективного применения ядерных вооружений, постоянно уменьшается. Последствием этого процесса может стать трагедия глобального размаха.

Сложные задачи в сфере определения национальной политики: безопасность России и ее преобразование

Руководители, определяющие национальную политику России, столкнулись с сложнейшей проблемой обеспечения возможности преобразования государственных, экономических и общественных структур страны с использованием немногочисленных и все сокращающихся в объеме ресурсов, имеющихся в их распоряжении. В этой ситуации необходимы далеко идущие компромиссы. В общем и в целом, руководители России стремятся достичь трех целей: внедрения рыночной экономики, демократизации политических процессов и обеспечения национальной безопасности страны. Эти три задачи, однако, часто противоречат одна другой. В стране с ограниченными и уменьшающимися в объеме бюджетными и человеческими ресурсами те, на кого возложена ответственность за определение национальной политики, вынуждены жертвовать одними возможностями для того, чтобы воспользоваться другими. Учитывая риторику руководителей страны и то, как распределяются ее ограниченные бюджетные средства, до настоящего времени экономия средств достигалась в основном за счет оборонных структур обеспечения безопасности. Преследуя двойную цель перехода к рыночной экономике и демократизации политических процессов, правительство Ельцина постоянно выделяло все меньше и меньше денежных средств и других ресурсов на обеспечение национальной безопасности, а также оказалось в целом неспособным проводить военные реформы и успешно решать задачи обеспечения безопасности. Правительство Путина, по всей видимости, придает

большее значение национальной гордости и обеспечению национальной безопасности, что, вероятно, приведет (если не в результате фактической поддержки, то благодаря правительственной риторике) к усилению влияния военных структур. Недавнее решение сократить численность вооруженных сил с тем, чтобы повысить их боеготовность и сделать более эффективными их контроль и финансирование, принятое президентом Путиным, подтверждает такое заключение. Мы не считаем, однако, что более пристальное внимание к нуждам России в сфере обеспечения национальной безопасности обязательно означает, что наблюдаются признаки возвращения к авторитарному режиму управления.

В сегодняшней России трудно распределять ресурсы, не придавая преобладающего значения одному из элементов процесса реформы и тем самым не отодвигая некоторые другие элементы на второй план. Мы не хотим этим сказать, однако, что одновременное достижение трех целей: рыночной экономической реформы, демократической реформы и реформы в сфере обороны и обеспечения национальной безопасности — невозможно. Наоборот, мы совершенно уверены в том, что одновременное достижение этих целей необходимо для успешной интеграции России в рамках международной системы. Трудность решения этих задач, вызванная недостаточностью ресурсов — закономерное, исторически сложившееся препятствие, которое приходится преодолевать правительству, сталкивающемуся со множеством различных общественных нужд и располагающему очень немногими средствами их удовлетворения. Тем не менее как надеются многие в России и хотели бы надеяться многие обозреватели в Соединенных Штатах, есть вероятность того, что Россия сможет провести все три реформы, не поступаясь ни одной из них, и попытается поддерживать преобразования в одних сферах положительными результатами, уже достигнутыми в других.

Очевидно, что процессы, происходящие в секторах обеспечения безопасности страны, экономики и банковского дела и финансов, зависят от решения общей задачи определения национальной политики, о которой мы только что говорили. Мы считаем, что военная реформа, экономическая реформа и реформа в сфере банковского дела и финансов должны осуществляться правительством одновременно, заручившись при этом широкой поддержкой населения. Политические соображения и, следовательно, первоочередные задачи демократизации выходят за рамки данного анализа и не обсуждаются в нашем отчете. Мы считаем, однако, что демократическое развитие необходимо и является решающим сопутствующим фактором в процессе достижения других положительно оцениваемых нами целей. В настоящее время президент Путин пользуется поддержкой населения, достаточной для проведения таких реформ. Реформы в сферах обеспечения национальной безопасности, экономики, банковского дела и политики могут быть и должны быть проведены одновременно.

В принципе, попытка осуществления крупнейших социальных и политических преобразований делает страну более уязвимой. Общество, переживающее переход от одной системы к другой, такое, как российское общество сегодня, в меньшей степени способно сосредоточивать свои различные ресурсы с целью решения какой-либо одной задачи, в т. ч. задачи обеспечения национальной безопасности. Кроме того, несмотря на то что в настоящее время в России военные структуры финансируются в очень небольшом объеме, традиционное российское мышление в сфере обороны будет способствовать резкому увеличению военного бюджета страны, если возникнет соответствующая возможность. Для того, чтобы общество могло сосредоточить усилия на мирном и конструктивном преобразовании российской экономики и ограничить влияние «ястребов» на формирование текущей и будущей российской национальной политики, необходимо облегчить бремя, которое Россия несет в сфере обеспечения национальной безопасности.

Полезным следствием необходимости проведения всесторонней реформы с использованием ограниченных ресурсов является возможность использования большего количества этих ресурсов с целью осуществления экономической и политической реформ в России в том случае, если изменятся условия международной среды, т. е. в том случае,

если российские руководители будут воспринимать международную среду как менее враждебную России и ее интересам. Это в основном психологическая задача. Условия международной среды, воспринимаемые как более благоприятные с точки зрения традиционного обеспечения национальной безопасности России, позволили бы укрепить общую стабильность России. В результате, руководители и население России смогли бы сосредоточить свои усилия на решении задач, связанных с проведением экономической, политической, юридической и социальной реформ. Это наблюдение подтверждает наш вывод о том, что крупномасштабное сотрудничество в сфере военного обеспечения безопасности имеет первостепенное значение для успешного перехода России к следующему, более активному этапу экономического и финансового преобразования страны.

Соединенные Штаты должны играть ведущую роль в процессе укрепления ухудшающихся в настоящее время взаимоотношений между двумя странами. Это означает, что США должны проявить инициативу, начав конструктивный двухсторонний диалог и демонстрируя себя в качестве партнера, более внимательно относящегося к интересам другой стороны. Занимая значительно более сильную и влиятельную позицию, Соединенные Штаты могут побудить своих союзников к более благожелательным взаимоотношениям с Россией, прибегнув к риторическим заявлениям о необходимости сотрудничества и укрепления связей, а также предпринимая практические шаги, в т. ч. меры, направленные на развитие сотрудничества в сферах экономики и обеспечения безопасности. Более благоприятные условия международной среды позволили бы России обратить основное внимание на внутренние, в основном экономические проблемы, т. е. реализовать стремления российской общественности, преобладавшие на протяжении прошедшего десятилетия.

Следует повторить, *что для успешного выполнения Россией важнейшей функции обороны страны, т. е. для обеспечения ответственного контроля над ее вооружениями и поддерживающими их техническими ресурсами, а также для того, чтобы руководство России могло с уверенностью обратить свое внимание на задачу интеграции национальной экономики в рамках международной системы, бремя, которое Россия несет в настоящее время в сфере обеспечения национальной безопасности и которое в любом случае для нее непосильно, должно быть облегчено.* С точки зрения русских, основная угроза безопасности их страны исходит из стран Запада и в особенности из Соединенных Штатов. Несмотря на то что США не могут «взять на себя» все бремя обеспечения национальной безопасности, которое несет Россия (всегда остается угроза со стороны Китая и других, потенциально опасных для России пограничных с ней стран), они могут существенно облегчить это бремя, проводя политику, нацеленную на развитие связей с Россией и укрепление ее доверия к США и их союзникам. Важно учитывать тот факт, что поверхностную реакцию российского руководства на политику США не следует рассматривать слишком серьезно — цель заключается в том, чтобы действия США не приводили к значительному ухудшению двухсторонних отношений и, следовательно, к значительному усугублению испытываемого в России ощущения уязвимости.

Потребуется сокращение объема российских военных структур в степени, позволяющей надлежащим образом финансировать эти структуры, не подвергая риску первоочередную задачу экономического преобразования. Недостаточности финансирования российских вооруженных сил необходимо положить конец, а это возможно только в случае сокращения численности личного состава вооруженных сил и существенного смягчения требований, предъявляемых в сфере обеспечения безопасности страны. Международное сотрудничество в сфере военного обеспечения безопасности должно иметь место одновременно с экономическим сотрудничеством, независимо от последнего. Если в процессе российско-американских взаимоотношений окажется неизбежной конкуренция, эта конкуренция должна носить экономический характер. При этом постоянный диалог и постоянное поддержание связей должны быть первостепенной задачей для обеих сторон и для всего мирового сообщества.

Сотрудничество в сфере обеспечения взаимного контроля

Для достижения успешного, или даже просто приемлемого результата преобразований в России потребуется существенное конструктивное международное сотрудничество. Кроме того, потребуется обеспечение возможности более систематического и более эффективного контроля выполнения Россией ее договорных обязательств. *Соединенные Штаты и Россия должны заключить взаимовыгодную сделку: Россия должна предоставить США возможность более эффективного контроля выполнения Россией договорных обязательств в обмен на широкомасштабную поддержку ее усилий в сфере обеспечения национальной безопасности со стороны Соединенных Штатов и стран Западной Европы.*

Обеспечение возможности контроля выполнения обязательств (процесс, для обозначения которого американские переводчики изобрели не существующий в русском языке англицизм «транспарентность» — прим. перев.) — концепция, часто используемая в контексте обсуждения практических методов осуществления коммерческой деятельности и управления корпорациями. В отчете Группы консультантов по коммерческим вопросам при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСД) за апрель 1998 г. обеспечение возможности контроля выполнения обязательств («транспарентность») определяется как «своевременное предоставление каждой из двух сторон другой стороне надлежащей и точной информации, сравнимой по объему и характеру с информацией, предоставляемой другой стороной, относящейся к финансовым операциям корпорации, к административному управлению корпорации и к распределению прав собственности на имущество и активы корпорации». Обеспечение возможности контроля выполнения обязательств и глобализация — нераздельные процессы, так как для глобализации требуется обмен информацией, а такой обмен возможен только в том случае, если возможен взаимный контроль выполнения договорных обязательств. Однако «взаимный контроль» — это понятие, связанное не только с экономикой и корпорациями. Для обеспечения возможности контроля выполнения обязательств в политической сфере требуется предоставление доступа к информации о распределении бюджетных средств, о финансировании политических партий и индивидуальных политических кампаний, а также об общем порядке принятия решений, т. е. к информации, выходящей за рамки чисто экономической сферы. Возможность взаимного контроля, прежде всего, обеспечивается определением четко сформулированных и беспристрастных «правил игры», накладывающих лишь минимальные ограничения, относящиеся к опубликованию информации, и, следовательно, предоставляющие гражданам и заинтересованным общественным группам возможность использования этой информации.

Обеспечение возможности взаимного контроля — краеугольный камень, от которого зависит успех взаимоотношений и сотрудничества России с окружающим миром на всех уровнях. Обеспечение возможности взаимного контроля — необходимое условие существования эффективной финансовой системы, а эффективная финансовая система является основой эффективной и конкурентоспособной рыночной экономики. Конкурентоспособная рыночная экономика, в свою очередь, совершенно необходима для обеспечения безопасности страны и ее успешной интеграции в рамках глобализованной международной системы.

Сходными динамическими характеристиками отличается и процесс сотрудничества в сфере обеспечения безопасности. Возможности осуществления взаимного контроля американской и российской сторонами необходимо для укрепления взаимного доверия. Если допускается, что сотрудничество между Россией и Соединенными Штатами отвечает важнейшим национальным интересам обеих стран как в сфере двухсторонних отношений, так и в общемировом контексте, необходимость обеспечения возможности взаимного контроля очевидна. При этом только Соединенные Штаты могут предоставить достаточные гарантии обеспечения национальной безопасности России и создать атмосферу благожелательного сотрудничества с Россией, и только Россия может обеспечить достаточные возможности

взаимного контроля, удовлетворяющие требования, предъявляемые западными структурами, ответственными за обеспечение безопасности, и западными инвестиционно-финансовыми учреждениями. В двухсторонних отношениях невозможна односторонняя эффективность, поэтому невозможно и одностороннее предоставление возможностей контроля выполнения обязательств. Обеспечение возможности взаимного контроля — залог успеха России.

Взаимосвязи

Взаимосвязи между сферами обеспечения национальной безопасности и экономики многочисленны. Следующие оказывающие большое влияние, но противоречащие одна другой взаимосвязи определяют ситуацию, сложившуюся в России, и демонстрируют важность экономического и финансово-банковского секторов для перспективы успеха России в будущем.

- (1) Обеспечение национальной безопасности имеет преобладающее значение для государства. Несмотря на то что концепцию обеспечения национальной безопасности можно определять по-разному, вполне разумно допустить, что правительство отложит проведение любых реформ, если оно считает, что опасности подвергается само существование государства. Не осознавая этот факт, невозможно предлагать хорошо обоснованные рекомендации. Задача, таким образом, заключается в переопределении национальной безопасности, а не в том, чтобы пытаться изменить характер мышления определяющих национальную политику руководителей, придающих обороне страны первостепенное значение. Мы предлагаем включить экономический компонент в структуру нового понимания обеспечения безопасности государства в глобализующемся мире. Кроме того, экономическая безопасность, т. е. относительная способность экономики страны конкурировать на международных рынках товаров и услуг, часто становится преобладающим фактором, влияющим на решения руководителей страны и приобретающим большее значение, нежели традиционные соображения, относящиеся к обороне страны.
- (2) Сходным образом, отсутствие внешней (и внутренней) безопасности приводит к повышению интенсивности социальных напряжений. Поэтому достижение высокого уровня национальной безопасности совершенно необходимо для успешной реформы российской общественно-экономической системы. Вполне возможно, что без повышения уровня национальной безопасности как в том, что касается реальной ситуации, так и в том, что относится к преобладающим представлениям, реформы приведут к сравнительно более глубокой дестабилизации страны и, вероятно, создадут серьезную угрозу как основной организационной структуре России, так и ее территориальной целостности.
- (3) В России военно-промышленный комплекс является источником самых передовых технологических достижений и наиболее многообещающих новейших исследований. Согласно одной из точек зрения, в России сосуществуют три различных экономических системы: экономика свободного рынка, которую формируют новые предприниматели, ориентированные на страны Запада, экономика старого советского типа, включающая в основном предприятия нефтегазовой промышленности и основанная на принципе товарообменных сделок, в конечном счете угрожающем экономическому благополучию страны, а также экономика, занимающая опасное промежуточное положение — экономика, уже не функционирующая в соответствии с правилами отчетности и распределения ресурсов, которые были приняты в советской экономике, но еще не обеспечивающая соблюдение правил и требований, обязательных в условиях свободных

рынков западного типа. К этой последней экономической системе относятся остающиеся ресурсы военно-промышленного комплекса. В то же время многие обозреватели, особенно те, которые представляют консервативный и умеренно-центристский секторы российского политического спектра, замечают, что именно военно-промышленный комплекс дает России самую реальную возможность выхода на международные рынки. Такая точка зрения представляется, по меньшей мере частично, обоснованной. Преобразование неэффективных высокотехнологических предприятий и обеспечение возможностей прорыва их конкурентоспособной продукции на международные рынки должны стать первоочередными задачами для учитывающих будущее развитие страны бизнесменов России и руководителей, определяющих ее экономическую политику.

- (4) Тем не менее именно военно-промышленный комплекс, костяк российской индустрии, понес самые тяжелые потери в условиях экономического краха 1990-х годов. Разорение неэффективных военно-промышленных предприятий, ранее принадлежавших государству (некоторые из них не приватизированы до сих пор) отрицательно сказалось как на возможностях обеспечения национальной безопасности России, так и на общей экономической ситуации в стране. Эти предприятия — точки, в которых пересекаются и сливаются кризисы в сферах экономики и обороны, распространяющиеся на другие сферы. Трудности, с которыми связано преобразование этих предприятий, делает переходный процесс в России более мучительным и длительным, чем ожидалось первоначально.
- (5) Круги, ведающие вопросами обороны, оказывают существенное политическое и общественное влияние. В России военный сектор все еще остается в значительной степени консервативным. Несмотря на то что военные структуры в целом не ориентированы на рынок, для военных важно участвовать в процессе достижения общегосударственных целей. В России большое количество военнослужащих не рассматривают положительно цели экономики свободного рынка, открытое общество и демократическую политическую структуру. В настоящий момент общая социальная реформа военных структур нереальна, но хотелось бы, чтобы возникли не политизированные, профессиональные и демократически ориентированные военные организации.
- (6) Экономический упадок влечет за собой тяжелые социальные последствия для военных. Военная промышленность, а также невоенная тяжелая промышленность, традиционно являлись источниками благосостояния миллионов людей и определяли их общественные инфраструктуры. Сокращение и прекращение финансирования оборонного комплекса привело к одновременному возникновению нескольких процессов. Значительное число военнослужащих потеряло источники дохода в связи с сокращением численности подразделений или в результате невозможности получения заработной платы и использования льготных услуг. Поэтому, даже если некоторые из этих людей официально не относятся к категориям безработных или недостаточно обеспеченных работой, они все равно находятся за рамками основного экономически продуктивного слоя общества. Оказание помощи тем, кто покидает военные подразделения и предприятия и пытается приспособиться к новой гражданской жизни, должно стать важным элементом дальнейшего неизбежного общего социального преобразования России. Создание новых рабочих мест в экономической системе и переподготовка бывших военнослужащих необходимы для того, чтобы военные структуры могли быть сокращены в объеме и реформированы.

Уменьшение престижа военных в глазах общества — вопрос, связанный с предыдущими соображениями. Несмотря на то что военные структуры традиционно входили в число важнейших общественных учреждений России, сегодня они потеряли свою ценность и свой престиж в глазах населения. Такая перемена отношения объясняется в основном экономическим упадком. Ее следствием является продолжающаяся деморализация военных и соответствующее снижение уровня национальной безопасности России.

- (7) Помимо разрушения оборудования в связи с отсутствием ресурсов, необходимых для его обслуживания, экономические трудности, переживаемые военнослужащими, также могут отрицательно сказаться на безопасности в международном масштабе. Искушение, вызванное возможностями торговли вооружениями, в т. ч. даже оружием массового уничтожения, может стать непреодолимым для охраняющего такое оружие персонала, нерегулярно, с задержками получающего заработную плату, едва достаточную для поддержания семьи.

Сходным образом, существует несколько различных важнейших процессов влияния экономики на обеспечение национальной безопасности и ее взаимосвязи с сектором обороны.

- (1) Небольшой общий объем российской экономики означает, что страна может выделять на нужды обороны только сравнительно небольшие средства. Ограничиваются как возможности расходования средств правительством, так и общий объем экономической и социальной поддержки военных. Военная служба непривлекательна для молодых людей, тогда как бывшим военнослужащим трудно найти работу. В такой бедной или, в лучшем случае, недостаточно экономически развитой стране, как Россия, значительно увеличивается вероятность злоупотребления военным оборудованием.
- (2) Проблема, связанная с предыдущей, заключается в том, что небольшой объем экономики, позволяющий государству получать весьма ограниченные средства, делает возможным лишь небольшой военный бюджет. В пересчете на реальные деньги, военный бюджет России сократился наполовину только за прошедшие 1997-2000 гг. Начиная с 1990 г. сокращение российского военного бюджета приняло катастрофический характер. Один из предлагаемых путей выхода из кризисной ситуации в сфере обороны заключается в том, чтобы увеличить объем бюджетных средств, выделяемых на военные нужды. Некоторые наблюдатели пришли к заключению, что было бы достаточным увеличение военного бюджета России от 141 млрд. рублей до 186 млрд. рублей, т. е. до 3,5% валового национального продукта. В соответствии с текущим курсом обмена валют, увеличение бюджета на 45 млрд. рублей соответствует дополнительному выделению менее чем двух миллиардов долл. США — ничтожной суммы по американским стандартам, способной, однако, по мнению некоторых аналитиков, спасти ситуацию в российском военном секторе, особенно если эти средства будут выделены одновременно с недавно предложенным президентом Путиным сокращением численности личного состава вооруженных сил, составляющей 1,2 млн. чел., до 800 тыс. чел.
- (3) Поколение экономических либералов, определявших новую политику России в начале 1990-х гг., рассматривало экономическое преобразование России как антивоенный процесс. В общем и в целом считалось, что советская экономика производила слишком

много продукции для военно-промышленного комплекса и слишком мало продукции для потребителя. Во многих важных отношениях российская реформа представляет собой попытку переориентировать экономику, направив средства и ресурсы из сферы обеспечения национальной безопасности в рыночный сектор. Некоторые из наиболее успешных предприятий России — оборонные предприятия, использовавшие свои технологические ресурсы и опыт с тем, чтобы производить товары, продающиеся на гражданском рынке. Более тесное сотрудничество между структурами реального, основанного на потребительском спросе экономического сектора и элементами пришедшего в упадок военно-промышленного сектора было бы выгодным для обоих секторов.

- (4) Важнее всего то, что в современном мире отсутствие крепкой экономики ведет к общему снижению уровня безопасности. Перед таким государством, как Россия, отстающим от промышленно развитого Запада в области решения вопросов, связанных с потенциальной экономической дестабилизацией, открываются два основных пути. Государство может изолировать и защищать свою экономику или стремиться к экономической интеграции в рамках международной системы и пытаться догнать и перегнать своих ближайших конкурентов. Несмотря на то что ограниченный протекционизм, ориентированный на расширение экспорта, может дать хорошие результаты, только свободная конкуренция в условиях так называемой «новой» экономики, т. е. экономики, основанной на самой современной информационной технологии, способна привести к быстрому экономическому развитию. Будучи все еще, в общем, экономически недостаточно развитой страной, Россия тем не менее располагает значительным потенциалом в областях информационной технологии и технологии связи. Мы считаем, что этот потенциал, как один из положительных факторов, унаследованных от Советского Союза, должен быть максимально использован как российским государством, так и новым классом российских предпринимателей.

Во многих важных отношениях российская реформа представляет собой попытку переориентировать экономику, направив средства и ресурсы из сферы обеспечения национальной безопасности в рыночный сектор.

В соответствии с международными стандартами российская экономика слаба и невелика по своему объему. Это способствует снижению уровня безопасности России. При этом вопросы экономической безопасности не могут быть успешно решены посредством принятия традиционных жестких мер обеспечения безопасности военными средствами. Вместо этого необходимо усовершенствовать инструменты новой экономики. Одним из важнейших инструментов в мире глобализованных рынков является банковская система. Усовершенствование и укрепление банковского сектора России станет существенным шагом в направлении общего укрепления российской экономики и придаст России больше уверенности в ее международной безопасности.

Международная система: США, Россия и соседи России

Анализируя возможности обеспечения национальной безопасности России, а также варианты ее экономического развития, руководители, определяющие национальную политику России, прежде всего думают о взаимоотношениях России с Соединенными Штатами. Те, от кого зависит решение вопросов национальной политики и общественное мнение, чаще всего рассматривают Соединенные Штаты как подозрительную «гипердержаву», проявляющую

тенденцию к своеволию и безнаказанности (и, следовательно, создающую потенциальную угрозу). В то же время большинство представителей российской элиты признают, что Соединенные Штаты являются вероятным источником значительной части капитала и опыта, необходимых для ускорения экономического развития России и ее интеграции в рамках международной системы. Они считают, что сотрудничество с Соединенными Штатами сулит множество материальных и нематериальных выгод (таким образом, США могут быть потенциальным партнером и даже союзником). Обе точки зрения часто выражаются представителями российских кругов, определяющих национальную политику, и сосуществуют.

Такое противоречивое отношение России к США способствует тому, что руководители России, от которых зависит ее национальная политика и общественное мнение, считают будущую американскую политику в отношении России во многом проблематичной. Подозрительное отношение к США мешает им полностью оценить американские предложения сотрудничества и заверения в лучших намерениях. Большая часть помощи, исходящей от Соединенных Штатов, несмотря на то что она ценится и необходима, рассматривается в то же время как нечто унижительное для такой «сверхдержавы», как Россия. При этом любые отрицательные замечания о России, исходящие из Соединенных Штатов, в большинстве случаев преувеличиваются и воспринимаются с негодованием, даже если Россия и не предпринимает никаких ответных действий. Руководители России не могут не сознавать, что они нуждаются в американской помощи и в сотрудничестве с США, но в то же время чувствуют себя оскорбленными, получая такую помощь. Многие из сигналов, которые подаются Москвой, нельзя истолковывать как злонамеренные. Их следует воспринимать реалистично, как свидетельства неуверенности в себе и относительной слабости.

Многие из сигналов, которые подаются Москвой, нельзя истолковывать как злонамеренные. Их следует воспринимать реалистично, как свидетельства неуверенности в себе и относительной слабости.

Сегодня взаимоотношения США и России фундаментально неуравновешенны и основаны на традиционных политических принципах и соображениях обеспечения национальной безопасности, а не на возможностях экономического сотрудничества. Инстинктивная позиция обеих стран ведет к конфронтации, а не к диалогу и сотрудничеству. Для России отношения с США все еще лежат в основе ее иностранной политики. Для Соединенных Штатов значение их взаимоотношений с Россией уменьшается. Тем не менее такой подход неправилен. Руководители, определяющие национальную политику США, должны учитывать происходящее в России, рассматривая различные варианты и оценивая их последствия в контексте американской международной политики.

Основная причина важности отношений с Россией для Соединенных Штатов заключается в том, что без участия России невозможна международная система и что Россия, весьма вероятно, окажет глубокое влияние на дальнейшую эволюцию человеческого общества. Такое положение вещей объясняется множеством различных исторических и геополитических факторов, начиная с богатейших природных ресурсов России и кончая ее опытом сверхдержавы, накопленным на протяжении многих веков. Критическое значение имеет географическое положение России. По площади своей территории это крупнейшая страна в мире, раскинувшаяся по всей Евразии и граничащая со множеством стратегически и экономически критических регионов Европы и Азии. Россия — краеугольный камень крупнейшего континента мира. Ее взаимодействие с соседями определяет условия на огромной политической арене. Ее природные ресурсы значительнее ресурсов любой другой страны и все еще, в большой степени, не используются. Одни только природные ресурсы России позволяют ей играть важнейшую роль в международной экономике. Ее население, хотя и уменьшающееся, все еще существенно и выгодно отличается высоким уровнем образования и большим опытом адаптации к крупнейшим

общественным потрясениям. История России в качестве страны, игравшей важную роль в мировой политике, насчитывает как минимум триста лет, тогда как ее национальная политическая история уходит в прошлое на 1100 лет. России свойственны инстинкты, характерные для сверхдержавы, она накопила огромный военный опыт и обладает огромным потенциалом; ее технология, несмотря на продолжающийся упадок, все еще находится на достаточно высоком уровне. Сложение всех этих многочисленных факторов (а мы перечислили только некоторые из них) делает очевидным в динамической перспективе, что Россия не исчезнет с международной арены и не будет незаметно и бесконечно приходить в дальнейший упадок только потому, что она переживает десятилетие трудных политических и экономических преобразований. Внутренние инстинкты России, скорее всего, побудят ее к обновлению и оздоровлению. Ее человеческие и природные ресурсы, скорее всего, сделают такое обновление возможным. Ее размеры и сфера ее непосредственного влияния и амбиций, скорее всего, заставят весь мир почувствовать последствия ее обновления.

Глобализация не только означает, что Россия в своих собственных интересах нуждается в международном сотрудничестве и что последствия ее изоляции были бы, в конечном счете, весьма неблагоприятными, она означает, что в случае исключения России из международной системы стоимость поддержания этой системы будет огромной не потому, что Россия сильна экономически, а потому, что Россия располагает огромными и, в общем, еще не использованными возможностями. Страна, не сотрудничающая с Россией, понесет значительные потери, потеряв возможность использования огромного экономического потенциала, олицетворяемого Россией в мире.

Более того, в случае изоляции России стали бы более вероятными агрессивные действия или подрывная деятельность с ее стороны. Страна с такими огромными ресурсами, такой площадью и таким географическим положением имеет возможность значительно дестабилизировать международную обстановку и угрожать миру во всем мире, даже не прибегая к своему арсеналу оружия массового уничтожения. Продолжающийся экономический и общественный упадок, по всей видимости, приведет к дальнейшему возрастанию уровня организованной преступности как в самой России, так и за ее пределами. Уже сегодня преступные группировки, происходящие из России и других республик бывшего СССР, развернули деятельность по всему миру, занимаясь широкомасштабной торговлей наркотиками и оружием, поставкой проституток и отмыванием денег и применяя другие, самые различные, методы незаконного извлечения доходов. Так называемая «русская мафия» становится крупнейшей проблемой в Соединенных Штатах и в Западной Европе. Чем глубже Россия увязает в экономическом распаде и общественных потрясениях, тем шире будут распространяться волны российского взрыва преступности. Соединенные Штаты так же, как и весь остальной мир, вряд ли могут безнаказанно допустить такое развитие событий. Укрепление рыночной экономики в России стало бы самым существенным фактором, сдерживающим преступность и коррупцию в этой стране.

Политика, основанная на опасениях, связанных с возможными последствиями, несмотря на то что она реалистична и практична, не является наилучшим вариантом. Более конструктивным было бы мышление в терминах долгосрочного извлечения выгод из сотрудничества и сравнения этих выгод с краткосрочными выгодами и высокой стоимостью изоляции. (Краткосрочные выгоды изоляции заключаются в основном в возможности выделять большее количество ресурсов и времени на решение других ежедневно возникающих проблем, кажущихся более актуальными с точки зрения политиков). Россия, ставшая неотъемлемой частью международной финансово-экономической системы, или, в случае менее успешного развития событий, Россия, вовлеченная в продуктивные процессы торговли и контроля вооружений, скорее всего, станет страной, имеющей значительный и все возрастающий вес на международной арене. Если Соединенные Штаты предоставят России помощь и будут

стимулировать ее развитие в критические периоды, Россия может стать надежным партнером США. Эти две страны отличаются многими сходными характеристиками, в т. ч. огромной, охватывающей целый континент площадью, многонациональной, многослойной культурой, сознанием своего огромного, еще не использованного потенциала и стремлением вести диалог на основе общих целей. Если будет сделан акцент на этих сходных характеристиках, а не на различиях между двумя странами, они смогут найти множество возможностей для сотрудничества и дружбы.

Соединенные Штаты заинтересованы в усилении России, хотя некоторым это утверждение может показаться противоречащим интуиции. В сложившихся условиях трудно представить себе сильную Россию как авторитарный и агрессивный режим. Требования, предъявляемые глобализованной международной экономической системой и мощью Соединенных Штатов, делают такой результат развития событий маловероятным. Кроме того, нет сомнения в том, что сильная Россия, даже если не согласная с США по некоторым вопросам, но так или иначе соблюдающая основные правила демократического правления и свободной рыночной экономики, была бы желательнее слабого, нестабильного, не уверенного в себе государства, располагающего ядерным арсеналом, но не имеющего правительства, способного эффективно контролировать происходящее на его огромной территории. Несмотря на то что существует незначительная вероятность восстановления в России авторитарного националистического режима, наилучшим способом предотвращения такого развития событий было бы незамедлительное развертывание всестороннего сотрудничества с Россией.

Следует учитывать также и соседей России. Одно из основных наблюдений, содержащихся в этом отчете, состоит в том, что Россия не функционирует в вакууме. Она функционирует в рамках международной системы, стимулирующей ее политику и, по меньшей мере частично, определяющей результаты этой политики. Несмотря на то что сотрудничество России с западными партнерами, и главным образом с Соединенными Штатами, играет критическую роль, ее взаимодействие с пограничными странами, в особенности с другими республиками бывшего СССР, является одной из осознанных руководством России ее первостепенных задач в сфере обеспечения национальной безопасности. Более того, развитие соседних с Россией государств может повлиять на судьбы самой России. Возможно ли достижение благосостояния, интеграции и безопасности в России, если Казахстан и Украина погрязнут в бедности и не осуществят рыночные и демократические реформы?

Россия оказывает на своих соседей влияние сравнительно большее, чем влияние, оказываемое ее соседями на происходящее внутри России. Допускается, что России необходимо стремиться к ее интеграции в рамках международной экономической системы. Это означает, что внимание должно быть сосредоточено на внутреннем экономическом развитии (которое, в целом, предотвратило бы чрезмерное вмешательство России во внутренние политические дела ее соседей) и на расширении рынков сбыта российских товаров и услуг. Очевидные возможности расширения рынков сбыта продукции российских компаний открываются в соседних странах, где российская продукция была бы более конкурентоспособнее, чем на рынках более развитых стран. Ориентация России в направлении экономического сотрудничества и ощущение уверенности во взаимном обеспечении безопасности, которое следует постоянно укреплять, помогли бы также рассеять опасения, возникающие, например, в прибалтийских государствах. Это, конечно же, оптимистический сценарий, но мы считаем, что он вполне реален в том случае, если будет удовлетворено основное условие всестороннего международного сотрудничества с Россией.

Страна такого размера, с таким географическим положением, с такой историей и с таким потенциалом станет играть важнейшую роль на международной политической сцене независимо от того, богата она или бедна, а также независимо от того, какое она будет оказывать влияние — сильное и конструктивное или слабое и дестабилизирующее. Путь, выбранный Россией, повлияет на дальнейшие пути других регионов мира и даже на то, какую жизнь будут вести американцы на протяжении будущих десятилетий двадцать первого века. Долгосрочные интересы США

требуют вовлечения ими России в процесс сотрудничества и оказания ей помощи, стимулирующей ее восстановление и развитие. Может показаться, что по сравнению с другими актуальными вопросами международной политики сегодняшняя Россия не заслуживает первоочередного внимания: зарождается очередной конфликт на Ближнем Востоке, происходят быстрые изменения в Китае, пытающемся преобразовать свою экономику, наблюдаются общественные волнения в Индонезии, изменяется политическая обстановка в Сербии, имеют место важнейшие преобразования в Южной Америке и продолжаются насилие и дестабилизация в Африке. Тем не менее круги, определяющие национальную политику США, не могут не учитывать тот факт, что Россия в качестве внутренне неустойчивого противника представляла бы для Америки долгосрочную проблему, превышающую по своему значению все остальные. Ранее при определении американской национальной политики взаимоотношениям с СССР придавалось первоочередное значение; Советский Союз был в фокусе внимания американских политиков в течение более чем сорока лет. Американские руководители должны помнить уроки, извлеченные в период холодной войны, сознавать возможности, открывающиеся в новой России, и действовать с учетом этих соображений.

Рекомендации

Новое американское правительство, а также новоизбранный Конгресс США не должны забывать о том, что Соединенные Штаты несут ответственность за вовлечение России в процесс международного сотрудничества. Такие взаимоотношения имеют первостепенное значение для России, и положение США позволяет им предлагать помощь и сотрудничество, которыми Россия, скорее всего, не смогла бы воспользоваться, действуя самостоятельно. Кроме того, Россия может гарантировать только соблюдение определенных норм, наиболее существенными из которых являются стандарты обеспечения возможностей взаимного контроля. Россия не может предлагать технические и экономические гарантии на том же уровне, что и Соединенные Штаты. Она не так богата, не находится в такой безопасности и не может предлагать так много. Соединенные Штаты, однако, могут заверить Россию как в том, что относится к обеспечению ядерной безопасности, так и в том, что касается отсутствия экономической дискриминации.

Россия слаба, и ее политика определяется, по большому числу, в зависимости от текущей ситуации; она реагирует, а не формулирует свою собственную независимую политику. Соединенные Штаты часто определяют свою политику, не консультируясь с другими странами мира или не принимая в расчет точки зрения этих стран. Поэтому в своих взаимоотношениях с Россией США должны уделять больше внимания вопросам, которые беспокоят руководителей России, и играть ведущую роль, предлагая гарантии и направляя отношения двух стран в сторону всестороннего сотрудничества и продуктивного диалога.

В сфере американско-российских отношений преобладающую роль должно играть всестороннее сотрудничество, основанное на понимании относительной слабости России во всех областях, затронутых двусторонним диалогом. Правительство США должно сознавать, что кратковременная стоимость такого сотрудничества более чем окупится для самих Соединенных Штатов и для всего мира в случае успешного преобразования России. Экономическое сотрудничество выгодно само по себе, и его следует развивать, не упуская из вида огромный экономический потенциал России.

В целом, мы рекомендуем Соединенным Штатам изменить свое традиционное, ориентированное на конфронтацию отношение к России, унаследованное со времен холодной войны. Говоря об «ориентированном на конфронтацию» отношении, мы не подразумеваем каких-либо злонамеренных побуждений со стороны Соединенных Штатов или России. Мы имеем в виду определенную привычную манеру реагирования, основанную на допущении стратегической конкуренции. Такая традиционная позиция состоит в сдерживании или снижении уровня риска

фактических и воображаемых угроз, а не в изучении возможностей сотрудничества, открывающихся в сфере двухсторонних отношений.

Конкуренция с Россией, однако, бесцельна, так как Россия уже неспособна конкурировать с Соединенными Штатами ни в одной определенной области, и тем более неспособна к всесторонней конкуренции. Россия нуждается в разъяснении правил игры, принятых на международной арене, и в усвоении практических методов эффективной политической экономии. Уникальное положение США позволяет им оказать России такую помощь. Политика России реактивна, а не конструктивна, и была таковой даже в советские времена. *США должны избегать действий, возбуждающих в русских ощущение опасности и провоцирующих в них оборонные рефлекс, отвлекающие внимание от внутренних, в основном экономических, процессов преобразования, и усугубляющие озабоченность вопросами военного обеспечения безопасности страны.*

В экономической сфере Россия нуждается в помощи США и в американском опыте, накопленном в самых различных областях. Важнее всего то, что в своих взаимоотношениях с Россией Соединенные Штаты должны отказаться от своей естественной предрасположенности рассматривать русских как типичных партнеров на переговорах, в ходе которых США стремятся достигнуть только самых выгодных для себя результатов. В идеальном варианте позиция, занимаемая США, должна быть позицией советника, а не противника.

Экономическое сотрудничество должно быть всесторонним и, в частности, включать следующие процессы.

- Предоставление технической помощи и вложение капитала, позволяющие укрепить инфраструктуру.
- Облегчение долгового бремени.
- Облегчение доступа к рынкам.
- Предоставление доступа к новым кредитам.

Для создания жизнеспособной, ориентированной на рыночную экономику банковской системы и для внедрения надежных юридических основ новой рыночной экономики России потребуются широкомасштабное международное сотрудничество на правительственном уровне, на уровне межправительственных международных организаций и на уровне неправительственных организаций.

К числу других рекомендаций относятся следующие.

- Следует продолжить и завершить переговоры о введении нормативов, относящихся к правам на интеллектуальную собственность, начавшиеся под эгидой комиссии Гора-Черномырдина.
- Следует способствовать скорейшему вхождению России в международные финансовые и торговые организации, такие, как Организация ООН по международной торговле (WTO).
- Следует повысить эффективность деятельности группы «большой восьмерки» (G-8, группы восьми наиболее влиятельных промышленно развитых стран).
- Следует разработать и внедрить программу обучения и подготовки российских менеджеров. Отсутствие квалифицированного персонала, имеющего опыт практического применения экономических методов и управления корпорациями, — одно из основных препятствий, мешающих успешному развитию России.

Необходимо всемерно поддерживать совместные проекты, посвященные самым различным техническим вопросам, относящимся к экономической и банковско-финансовой

сферам. Нет сомнения в том, что после успешного преодоления первых этапов реформы в России рыночные факторы спроса и предложения завершат основную работу, необходимую для стимуляции сотрудничества в экономической сфере без вмешательства правительств.

В сфере обеспечения безопасности еще важнее помнить о том, что целью политики США должно быть ускорение интеграции России в рамках международной экономической системы. Для того, чтобы достигнуть этой цели, США должны взять на себя ведущую роль в процессе облегчения лежащего на России бремени обеспечения национальной безопасности. **Таким образом, те, кто определяет национальную политику США, должны уделять процессу сотрудничества с Россией больше внимания, чем большинству других соображений.** Цель сотрудничества в сфере обеспечения безопасности заключается в том, чтобы позволить России:

- Сократить численность своих вооруженных сил до уровня, который можно надлежащим образом поддерживать с помощью необходимого финансирования и оборудования.
- Снять с плеч руководителей России бремя стандартного планирования на случай возможного нападения — бремя, которое российские вооруженные силы выдержать не могут.
- Усовершенствовать методы планирования в сфере ядерного сдерживания угрозы.
- Усовершенствовать методы содержания ядерного арсенала России и контроля над ее ядерными вооружениями.

Самым непосредственным следствием предлагаемого комплекса мер является необходимость переопределения общей задачи НАТО и приостановления разрабатываемых НАТО планов дальнейшего расширения этой организации в восточном направлении. Текущие планы НАТО рассматриваются всеми русскими, без исключения, как направленные против России. Военные ресурсы НАТО намного превосходят все, что Россия сможет им противопоставить на протяжении многих лет. НАТО — основной фактор, вызывающий беспокойство руководителей России в сфере международной политики. Вооруженные силы западных союзников, дислоцирующиеся все ближе к границам России, в значительной степени усугубляют в России ощущение уязвимости страны. Объем оборонных структур России может быть сокращен, если эти структуры не будут рассматривать себя как сторону, вовлеченную в конфронтацию со странами, входящими в НАТО, но при этом руководители НАТО должны проявить готовность к изменению некоторых из своих политических принципов и подходов.

Шагом на пути к нормализации отношений между НАТО и Россией стало бы переопределение принципов «мирного сосуществования» (PfP), которые, по мнению большинства аналитиков, потеряли свое практическое значение и по большому числу рассматриваются в настоящее время как неэффективные. Сформулированные в качестве основополагающих принципов сотрудничества между странами НАТО и, в основном, странами бывшего Варшавского договора, концепции мирного сосуществования пали жертвой политической неразберихи, окружающей первую волну расширения НАТО. Несмотря на то что некоторые военные учения и консультационные совещания все еще проводятся под эгидой принципов мирного сосуществования, Россия, в целом, игнорирует и презирает эту концепцию.

Вторым непосредственным следствием настоятельной необходимости всестороннего сотрудничества является то, что США должны отложить на неопределенное время планы выполнения программы национальной ракетной обороны (NMD). Выполнение этой программы серьезно подорвет большинство мер по обеспечению безопасности и контролю над вооружениями, принятых на протяжении последних нескольких десятилетий в том случае, если на американские стратегические силы упреждения и на другие аспекты влияния вооруженных сил США не будут наложены ограничения, полностью исключающие такой результат. Русские

будут рассматривать программу национальной ракетной обороны США как угрозу, направленную непосредственно на Россию. Скорее всего, это приведет к кризису в двухсторонних отношениях, сопровождающемуся срывом всех инициатив и усилий в экономической сфере, в сфере обеспечения международной безопасности и в других областях. Внедрение программы национальной ракетной обороны США, потенциальная эффективность которой широко оспаривается, привело бы к существенному ухудшению не только американско-российских отношений, но и всего глобального климата в сфере обеспечения безопасности.

Сотрудничество в сфере контроля ядерных вооружений с учетом как мер ядерного сдерживания, так и многочисленных мер в областях разоружения и контроля нераспространения вооружений, является еще одним критическим аспектом двухсторонних отношений между Соединенными Штатами и Россией. Важнейшим примером положительного соглашения о сотрудничестве является Программа совместного снижения уровня риска (СТР), широко известная также под наименованием «программы Нанна-Лугара», нацеленная на сокращение объема инвентаря ядерных вооружений и материалов России, на повышение эффективности охраны и обеспечения безопасности этих вооружений и материалов, и обеспечивающая финансирование этих процессов. Военные эксперты и политики как в Соединенных Штатах, так и в России, всецело одобряют как процесс выполнения программы, так и результаты этой инициативы. На протяжении первоначального этапа программы все необходимое для демонтажа, хранения и транспортировки оружия оборудовано импортировалось в Россию из Соединенных Штатов; на последующем этапе это оборудование уже производилось в России. Программа содействует обеспечению возможности взаимного контроля и является важнейшим примером взаимовыгодности компромисса, заключающегося в проявлении американской стороной готовности к сотрудничеству в обмен на обеспечение российской стороной возможностей контроля выполнения ею договорных обязательств. Программа не только позволила повысить уровень безопасности обеих стран, но и принес экономические выгоды в форме создания рабочих мест и получения дополнительных налоговых поступлений. Обе стороны осознают, что такая организация решения вопросов, вызывающих взаимное беспокойство, оптимальна. Целевые программы, такие как программа Нанна-Лугара, следует поддерживать и финансировать.

Самым непосредственным следствием предлагаемого комплекса мер является необходимость переопределения общей задачи НАТО и приостановления разрабатываемых НАТО планов дальнейшего расширения этой организации в восточном направлении.

К числу других рекомендаций, в отношении которых множество американских и российских экспертов выражают единогласное одобрение, относятся следующие:

- Разработка систем взаимного раннего предупреждения.
- Взаимная отмена режимов ядерной боеготовности.
- Возобновление переговоров о ядерной стабильности.
- Повышение эффективности альтернативных организаций, способных выполнять функции входящих в НАТО региональных и глобальных коллективных организаций обеспечения безопасности. К таким альтернативным организациям могут относиться (если будут переопределены их уставы и полномочия) Европейский совет (СЕ), Организация по обеспечению безопасности и сотрудничества в Европе (OSCE) и группа «большой восьмерки» (G-8).
- Обращение особого внимания на вопросы, вызывающие интерес и озабоченность обеих сторон, такие как угроза распространения ядерного оружия, терроризм и неприменение надлежащих методов обслуживания и контроля ядерных вооружений.
- Сотрудничество в области разработки региональных средств обеспечения ядерной безопасности.

- Сотрудничество в области разработки совместного фронта обороны.

Роль Европы и ее организаций, и в первую очередь Европейского Союза и его ответственного за оборону подразделения, Западно-Европейского Союза, может оказаться решающей. Подход западноевропейских стран к ряду важных вопросов часто отличался от подхода Соединенных Штатов. Брюссель может стать полезной отправной точкой для некоторых из наиболее долгосрочных и широкомасштабных инициатив, направленных на улучшение отношений между Соединенными Штатами и Россией.

Предварительным условием выдвижения многих из этих инициатив является более эффективное обеспечение возможности взаимного контроля Россией и Соединенными Штатами. По мере того как концепция «информационной безопасности» находит все большее признание не только в Москве, но и в Вашингтоне и других столицах стран Запада, весьма реальной становится угроза прекращения процессов обмена информацией или усугубления взаимных подозрений, связанных с выборочным предоставлением информации. Россия, в большей степени, чем США, предрасположена скрывать информацию или предоставлять лишь выборочную информацию. Закономерности, наблюдающиеся в последнее время, вызывают беспокойство. Новая российская «доктрина информационной безопасности», недавно объявленная правительством Путина, расплывчата и может быть с легкостью использована для обоснования существенного стеснения свободы печати и средств массовой информации, а также с целью ограничения объема правительственных данных, подлежащих опубликованию. Даже специалисты, работающие в различных органах российского правительства, опечалены проявляющейся тенденцией к засекречиванию все большего количества информации, относящейся к государственной политике, в частности, информации о военном бюджете. Дальнейшее обеспечение возможностей общественного контроля российских юридической, политической, экономической и военной систем — необходимое условие более тесного взаимодействия России с окружающим миром. Чем скорее руководители России осознают, что секретность обходится слишком дорого как для них самих, так и для представителей различных учреждений и для всей России в целом, тем лучше.

Подводя итог, можно сказать, что Соединенным Штатам следует применить два подхода. Мы считаем, что эти подходы одинаково применимы как в секторе обеспечения безопасности, так и в экономическом и финансовом секторах.

Во-первых, России должна быть предоставлена помощь экспертов, в рамках целевых программ, и финансовая помощь. Еще в течение многих лет в России будет не хватать опыта и ресурсов, необходимых для ее полного преобразования. Несмотря на сравнительно высокий уровень образования российского населения, Россия отстает от Соединенных Штатов, по очевидным причинам, в том, что касается большей части социального и технического опыта, воспринимаемого в США как нечто само собой разумеющееся. Тактичное предложение помощи в то время, когда она необходима, и там, где она требуется, будет встречено положительно и принесет пользу. Не менее важно не предлагать советы и рекомендации, которые могут показаться нетактичными или излишними. Высокомерие со стороны США может поставить под угрозу положительный прогресс, достигнутый в двухсторонних отношениях, так как Россия и русские чрезвычайно чувствительны ко всему, что воспринимается ими как унижение.

Во-вторых, важнее всего то, что существенное значение имеет всесторонний диалог как в риторическом, так и в практическом плане. Поддержание взаимоотношений и сотрудничество в самых различных областях должны стать основной темой политики США в отношении России. США должны подходить к России как к партнеру и как к потенциальному союзнику как в экономической сфере, так и в области военного обеспечения безопасности. Искушение неоизоляции или тенденция к невозмутимому отчуждению от ежедневных потрясений и проблем, переживаемых Москвой, — вполне понятные, но мешающие продуктивному сотрудничеству стремления. Только облегчив в значительной степени бремя обеспечения

национальной безопасности, лежащее на плечах руководителей России, демонстрируя, практически и ежедневно, заинтересованность США в успехе России и в ее интеграции в рамках мировой экономической системы и международной системы обеспечения безопасности, проявляя внимание к вопросам, вызывающим озабоченность и опасения в России, поддерживая постоянный диалог с русскими и способствуя диалогу между различными общественными группами в России (в том духе, в котором была предложена «Российская инициатива» корпорации *Carnegie Corporation of New York*) — только так могут быть достигнуты наилучшие результаты и наибольший прогресс. В конечном счете, такой подход будет способствовать процветанию и безопасности во всем мире.

«Проблемы международного сотрудничества — Российские кризисы в областях обеспечения безопасности, экономики и банковского дела»

Гостиница *Kempinski Hotel Corvinus*, Будапешт, Венгрия
19–20 мая 2000 г.

Участники

Андрей Арофикин
Директор отделения банка *CS First Boston* в России.

Брюс Дж. Блэйр
Президент Центра оборонной информации.
Ведущий исследователь в рамках проекта «Проблемы международного сотрудничества».

Клиффорд Дж. Гэдди
Старший научный сотрудник, Институт Брукингса.
Ведущий исследователь в рамках проекта «Проблемы международного сотрудничества».

Барри У. Айкс
Адъюнкт-профессор, экономический факультет Университета штата Пенсильвания.
Директор исследовательского отдела. Новая экономическая школа.

Николай А. Коварский
Эксперт, Центр стратегических разработок.

Андрей А. Козлов
Член совета директоров банка «Русский стандарт».
Бывший зам. председателя Центрального банка России.

Станислав Маслюк
Советник Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Денис А. Маслов
Координатор проекта «Проблемы международного сотрудничества».
Канд. наук, факультет политических наук, Колумбийский университет.

Андрей Мажаров
Генеральный директор фирмы *Terra Real Estate*.

Павел А. Медведев
Член Государственной Думы, зам. председателя Комитета по вопросам кредитных организаций и финансовых рынков при Государственной Думе Российской Федерации.

Александр Меньшиков
Главный проектировщик, корпорация *Vympel International*.

Сергей Г. Недорослев
Президент группы *KASKOL*.

Александр Никитин
Директор Центра политических и международных исследований.
Вице-президент Российского общества политических наук.

Александр Пикаев
Руководитель программы в Московском центре корпорации *Carnegie Corporation of New York*.
Организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»).

Алексей О. Родзянко
Глава представительства фирмы *JP Morgan International Ltd.* в России.

Петр Б. Ромашкин
Помощник депутата Алексея Арбатова, зам. председателя Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Иван Сафранчук
Научный сотрудник и руководитель проекта. Центр политических исследований (PIR).

Владимир П. Сметанников
Научный руководитель программ конверсии и главный проектировщик.
Научно-исследовательский институт энергетического проектирования (ЕНТЕК).

Людмила Солонцова
Зам. главного администратора, фракция «Яблоко», Государственная Дума Российской Федерации.

Дж. Эндрю Спиндлер
Исполнительный директор организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпус добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»)
Ведущий исследователь, проект «Проблемы международного сотрудничества».

Джон Д. Стейнбрунер
Научный сотрудник, корпорация *Carnegie Corporation of New York*.
Директор Центра исследований в сферах международных отношений и обеспечения безопасности, Университет штата Мэриленд.

Сергей Воробьев
Партнер, фирма *Ward Howell International*.
Председатель клуба «2015».

Джон Л. Уокер
Партнер, фирма *Simpson Thacher & Bartlett*.
Президент организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпус добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»).

Валерий Э. Яринич
Помощник депутата Алексея Арбатова, зам. председателя Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Александр Зурабов
Первый заместитель генерального директора, Российская международная авиалиния «Аэрофлот».
Председатель банка «Русский стандарт».

Наблюдатели

Диана Арсенян
Старший работник программы «За международный мир и безопасность», корпорация *Carnegie Corporation of New York*.

Роберт Дальберг
Директор отдела политических исследований, консул США в Германии.

Роберт Фрай
Группа *Bolthead Communications Group*.

Съемочная бригада

Роберт Фрай
Группа *Bolthead Communications Group*.

Таммас Хамилтон-Хувер

Гордон Хувер

«Проблемы международного сотрудничества — Российские кризисы в областях обеспечения безопасности, экономики и банковского дела»

Второй симпозиум в рамках проекта

Гостиница «Европейская», Санкт-Петербург, Россия

22–23 сентября 2000 г.

Участники

Андрей Арофикин

Директор отделения банка *CS First Boston* в России.

Председатель учреждения «Национальный проект «Социальный контакт»».

Брюс Дж. Блэйр

Президент Центра оборонной информации.

Ведущий исследователь в рамках проекта «Проблемы международного сотрудничества».

Адам Бланко

Руководитель операций в России, организация *Financial Services Volunteer Corps* («Корпус добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»).

Клиффорд Дж. Гэдди

Старший научный сотрудник, организация *The Brookings Institution* («Институт Брукингса»).

Ведущий исследователь в рамках проекта «Проблемы международного сотрудничества».

Илейн Григсби

Директор Управления по вопросам реформы экономической политики.

Российское представительство организации *U.S. Agency for International Development*

Mission («Агентство международного развития, США»).

Аллан Дж. Херст

Региональный директор, отделение банка *Citibank* в России и СНГ.

Барри У. Айкс

Профессор экономики, Университет штата Пенсильвания.

Директор исследовательского отдела, «Новая экономическая школа», Москва.

Николай А. Коварский

Вице-президент группы *KASKOL*.

Андрей А. Козлов

Начальник отдела операций Центрального банка Финансовой академии правительства Российской Федерации.

Бывший зам. председателя Центрального банка России.

Генерал-полковник (в отставке) Евгений Маслин

Старший консультант, Центр политических исследований (PIR).

Станислав Маслюк
Советник Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Денис А. Маслов
Координатор проекта «Проблемы международного сотрудничества».
Канд. философских наук, факультет политических наук, Колумбийский университет.

Андрей Мажаров
Генеральный директор фирмы *Terra Real Estate*.

Павел А. Медведев
Член Государственной Думы, зам. председателя Комитета по вопросам кредитных организаций и финансовых рынков при Государственной Думе Российской Федерации.

Борис Г. Михайлов
Генеральный директор научно-производственного объединения (НПО) «Импульс».

Сергей Г. Недорослев
Президент группы *KASKOL*.

Александр Никитин
Директор Центра политических и международных исследований.
Вице-президент Российского общества политических наук.

Контр-адмирал (в отставке) Алексей М. Овчаренко
Главный специалист, Штаб-квартира ВМФ Российской Федерации.

Владимир Е. Петухов
Главный проектировщик научно-производственного объединения (НПО) «Импульс».

Александр Пикаев
Руководитель программы в Московском центре корпорации *Carnegie Corporation of New York*.
Организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»).

Алексей О. Родзянко
Глава представительства фирмы *JP Morgan International Ltd.* в России.

Петр Б. Ромашкин
Помощник депутата Алексея Арбатова, зам. председателя Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Иван Сафранчук
Научный сотрудник и руководитель проекта, Центр политических исследований (PIR).

Владимир П. Сметанников
Научный руководитель программ конверсии и главный проектировщик,
Научно-исследовательский институт энергетического проектирования (ENTEK).

Людмила Солонцова
Зам. главного администратора, фракция «Яблоко», Государственная Дума Российской Федерации.

Дж. Эндрю Спиндлер
Исполнительный директор организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпус добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»)
Ведущий исследователь, проект «Проблемы международного сотрудничества».

Джон Д. Стейнбрунер
Научный сотрудник, корпорация *Carnegie Corporation of New York*.
Директор Центра исследований в сферах международных отношений и обеспечения безопасности, Университет штата Мэриленд.

Сергей Воробьев
Партнер, фирма *Ward Howell International*.
Председатель клуба «2015».

Джон Л. Уокер
Партнер, фирма *Simpson Thacher & Bartlett*.
Президент организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпуса добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»).

Валерий Э. Яринич
Помощник депутата Алексея Арбатова, зам. председателя Комитета по вопросам обороны при Государственной Думе Российской Федерации.

Съемочная бригада

Роберт Фрай
Группа *Bolthead Communications Group*.

Джейми Гамбрелл

Таммас Хамилтон-Хувер

Гордон Хувер

Примечания

¹ Работа по подготовке настоящего отчета субсидировалась в рамках программы «Российская инициатива» корпорации *Carnegie Corporation of New York*. Субсидирование осуществлялось при посредстве организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпуса добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»). Авторами настоящего отчета являются Брюс Дж. Блэйр, президент Центра оборонной информации, Клиффорд Дж. Гэдди, старший научный сотрудник организации *The Brookings Institution* («Института Брукингса»), Дж. Эндрю Спиндлер, исполнительный директор организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпуса добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»), и Денис А. Маслов, младший научный сотрудник Института Харримана и канд. философских наук на факультете политических наук Колумбийского университета. Члены основной рабочей группы в рамках проекта: Андрей А. Козлов, начальник отдела операций Центрального банка Финансовой академии правительства Российской Федерации и бывший первый заместитель председателя Центрального банка России, Джон Л. Уокер, партнер фирмы *Simpson Thacher & Bartlett* и президент организации *Financial Services Volunteer Corps* («Корпуса добровольцев в сфере предоставления финансовых услуг»), и Александр Зурабов, первый заместитель генерального директора Российской международной авиалинии «Аэрофлот». Аргументы и рекомендации, содержащиеся в настоящем отчете, обсуждались на двух симпозиумах, в Будапеште, Венгрия, 19-20 мая 2000 г., и в Санкт-Петербурге, Россия, 22-23 сентября 2000 г. Перечни участников обоих симпозиумов приложены к отчету.

Трудная задача проведения российской реформы в эпоху неопределенности

Авторы отчета:

Томас Грэм, Александр Дж. Мотыль и Блэйр Рабл¹

Краткая сводка содержания

Несмотря на разочарования прошлого и сомнения, возникающие в настоящее время относительно направления развития России, преобразование этой страны в либерально-демократическое государство, основанное на процветающей рыночной экономике и входящее в сообщество стран Запада, остается в интересах как Соединенных Штатов, так и Европы. Такая Россия могла бы внести неоценимый вклад в процесс установления и поддержания мира и безопасности в Европе, в регионе Персидского залива и в Восточной Азии, одновременно играя одну из ведущих ролей в глобальной экономике. В то же время, несмотря на озабоченность политикой некоторых стран Запада, в особенности в связи с обеспечением национальной безопасности, руководители России должны продолжать сосредоточивать свое внимание на интеграции с Западом, т. е. на пути, который предоставляет России наилучшую возможность создания успешной общественной структуры и повышения ее репутации во всем мире.

Наши попытки помочь преобразованию России на протяжении прошедшего десятилетия, а также политика, которая проводилась самими руководителями России, несмотря на частичный успех, в общем и в целом не позволили России достигнуть желаемой цели. Во многих важных отношениях эти усилия были непродуктивными, основывались на ложных предпосылках, и препятствовали прогрессу.

Сегодняшняя Россия — псевдodemократическая страна с псевдорыночной экономикой. Российское государство ослаблено и неспособно гарантировать соблюдение основных прав, обеспечить соблюдение законов, защищать собственность или поддерживать систему социального обеспечения. Гражданские общественные структуры также ослаблены, средства массовой информации все чаще подвергаются запугиванию со стороны властей и олигархов, политические партии нестабильны, и выборы сопровождаются все меньшей конкуренцией между кандидатами и все большим количеством стеснений и нарушений. Экономике недостает интегрированной системы развитых рыночных учреждений, которые способствовали бы капиталовложению и поддержанию экономического роста. За прошедшее десятилетие, несмотря на недавний рост объема производства, общий объем экономики страны сократился примерно на 40 процентов.

Несмотря на глубокую социально-экономическую депрессию и широко распространенное недовольство населения, новая система, возникающая в России, отличается неожиданной стабильностью и сопротивлением быстрому преобразованию.

Несмотря на глубокую социально-экономическую депрессию и широко распространенное недовольство населения, новая система, возникшая в России, отличается неожиданной стабильностью и сопротивлением быстрому преобразованию. Именно раздробленность и рассеянность власти способствует локализации возмущений и сводит к минимуму последствия правительственных кризисов в Москве. Элитарные круги, в т. ч. те представители элиты, которые официально находятся в оппозиции, извлекают огромные выгоды из существующей системы и не проявляют значительного интереса к ее изменению, тогда как основная часть населения недостаточно бедна и недостаточно богата, а также недостаточно оптимистична и недостаточно разочарована для того, чтобы пойти на риск и изменить существующее положение вещей. Запад, оказывающий финансовую и политическую поддержку правящей элите России, недостаточно активно протестующий против вопиющих нарушений демократических методов управления и не желающий замечать повсеместную нищету российского населения, санкционировал эту систему.

В России наблюдаются, однако, признаки перемен как положительные, так и отрицательные. Постепенно формируется новый класс предпринимателей, который мог бы оказать давление, побуждая страну к существенной экономической и политической реформе. Молодые люди в большей степени поддерживают такую реформу, чем их отцы и деды. В то же время существуют силы, поддерживающие более авторитарные формы управления и более значительное вмешательство правительства в экономику. Первые месяцы пребывания Владимира Путина на посту президента позволяют предположить, что, прокладывая дальнейший путь России, он опирается именно на эти силы. В результате, прогнозируя развитие России на десятилетие вперед и далее, можно предположить, в общих чертах, три возможных варианта развития событий: демократизацию и переход к рыночной экономической системе, установление авторитарного управления и государственного капитализма или стагнацию (застой).

Руководящие принципы формирования политики в отношении России

Наш анализ ведет к формулированию нескольких общих руководящих принципов, которыми следует руководствоваться лицам, определяющим национальную политику и желающим способствовать демократизации России и ее переходу к рыночной экономической системе.

- Политика в отношении России должна формулироваться на основе реальных условий существующей политической и экономической системы.
- Руководители, определяющие национальную политику России и стран Запада, нуждаются в использовании более ориентированных на компромисс и более многосторонних политических механизмов, чем те, которые применялись на протяжении прошедшего десятилетия.
- Россия должна играть ведущую роль в процессе разработки экономических и политических методов перестройки страны, в то время как страны Запада должны быть готовы к предоставлению консультаций и помощи, по мере необходимости и по просьбе российской стороны, преследуя цели, соответствующие их интересам и их системе ценностей.
- Действия стран Запада должны соответствовать ожиданиям, вызванным заявлениями их правительств. Другими словами, страны Запада не могут способствовать развитию демократии и рыночной системы в России, действуя исключительно в рамках политики, направленной на удовлетворение собственных интересов, и тем самым подрывая участие российского населения в политических процессах, способствуя распространению нищеты и изолируя Россию.
- Так как Россия не может существовать в вакууме, каждая из стран Запада должна

постоянно учитывать влияние ее национальной политики на Россию как таковую и на другие государства СНГ.

- Необходимо проявлять терпение, так как не существует каких-либо способов быстро и безболезненно решить многообразные проблемы, существующие в России.
- Соединенные Штаты и страны Европы должны проявлять общий, единообразный подход к России, в то время как Россия должна сопротивляться искушению извлекать выгоды из расхождений между США и Европой.

Возникает впечатление, что руководители России, определяющие ее национальную политику, не стремятся направить страну по пути демократических реформ, хотя они и проявляют более пристальный интерес к перестройке экономики. Мы считаем, что им следует сосредоточить свои усилия в таких областях, как реформа системы налогообложения, реформа юридической системы, охрана частной собственности и внедрение корпоративных методов управления, в то же время продолжая принимать меры, способствующие макроэкономической стабилизации страны.

Страны Запада должны сосредоточить свои усилия на обеспечении возможностей создания в России эффективных правительственных организаций и сохранения уже достигнутых Россией положительных демократических преобразований. В этом направлении страны Запада могут предпринять следующие конкретные шаги в отношении России.

- Поддерживать независимые демократические средства массовой информации и вовлекать журналистов в процессы обмена информацией и международного диалога.
- Способствовать усилиям предпринимателей внутри страны и повышать эффективность организаций, оказывающих давление в интересах небольших коммерческих предприятий и предпринимателей.
- Сосредоточить внимание на силах, стремящихся укрепить законность, а также на ресурсах, позволяющих поддерживать правопорядок.
- Создавать условия для обмена информацией и диалога, позволяющие вовлечь в эти процессы противников реформы.
- Обеспечивать поддержку молодого поколения и оказывать помощь безработным и пенсионерам.
- Оказать России помощь в урегулировании кризиса в Чечне в кратчайшие возможные сроки.
- Способствовать внедрению и выполнению программ, поддерживающих взгляд на Россию как на цивилизованное общество, основанное на комплексе европейских ценностей и традиций.
- Противиться принятию политических мер, способствующих изоляции России от остального мира, стран Запада и ее соседей.
- Создать международную среду, способствующую формированию в России демократического государства и ее переходу к рыночной экономике.
- Проявлять общий для всех стран Запада подход в отношении России.

Эпоха неопределенности

Теперь, почти через десять лет после распада Советского Союза, ситуация в России не поддается простому определению. Очевидно, что в России нет того здорового демократического общества или той процветающей рыночной экономики, на возникновение которых надеялись многие руководители и эксперты в самой России и на Западе, но в то же время в сегодняшней России не произошло восстановление советского режима, которого многие опасались. Россия приобрела некоторые характеристики демократического общества и рыночной экономики, но все

еще в значительной степени неспособна создать учреждения, которые позволили бы охарактеризовать ее как демократическую страну с рыночной экономикой. В России сохраняются характеристики бывшего авторитарного режима, но в то же время она далека от восстановления сплоченной централизованной авторитарной власти. России свойственны многие характеристики приходящего в упадок или распадающегося государства, но в то же время она сохраняет потенциал, позволяющий ей восстановить свое положение одной из ведущих держав мира.

По всей вероятности, на протяжении следующего десятилетия неразбериха, царившая в недавнем прошлом, продолжится. При этом перед Россией остается выбор нескольких возможностей развития в различных направлениях — в направлениях дальнейшей демократизации, усиления авторитарной власти, свободного рынка или рынка, регулируемого правительством, полного разложения государственных структур или восстановления положения мировой державы. По этой причине было бы ошибкой отвергать Россию как страну с безнадежно авторитарным правительством и коррумпированной экономикой, так же, как в девяностых годах было ошибкой преждевременно объявлять Россию демократической страной с рыночной экономикой.

То, что будущее России остается неопределенным, значит, что на протяжении следующего десятилетия существует надежда для тех американцев, европейцев и русских, которые хотят, чтобы Россия вошла в ряд либеральных демократических государств Запада, опирающихся на процветающие рыночные экономические системы. Но для того, чтобы добиться успеха, им следует учитывать необходимость, по крайней мере в ближайшее время, компромиссов между процессами демократизации, перехода к рыночной экономике и укрепления глобальной стабильности и безопасности, а также тот факт, что прогресс будет, по всей видимости, происходить медленно и сопровождаться неизбежными временными срывами во всех регионах и сферах. Даже в этом случае долгосрочный оптимистический прогноз остается под сомнением.

Сразу же после распада Советского Союза руководители, определяющие национальную политику стран Запада и России, начали говорить о партнерском сотрудничестве, которое позволило бы преобразовать Россию и сделать ее «нормальным современным государством — демократически управляемым, соблюдающим свою конституцию и свои законы, ориентированным на рынок и успешно развивающимся экономически, примирившимся с собой и с остальным миром»². Речи и действия политических руководителей многих стран были такими, как если бы процессы демократизации России, ее перехода к рыночной экономике и ее интеграции со странами Запада происходили параллельно и взаимно стимулировали друг друга. Кроме того, вплоть до финансового краха России в августе 1998 г. руководители западных стран публично заявляли, что во всех этих трех сферах наблюдается постоянный прогресс.

Российский финансовый кризис в августе 1998 г. положил конец этим рассуждениям. Были опровергнуты преобладавшие в Соединенных Штатах и Европе и поддерживавшиеся официальной риторикой представления о том, что Россия может с международной помощью быстро превратиться в здоровое демократическое общество, основанное на рыночной экономике. Наступивший кризис подтвердил подозрения многих русских в том, что настоящей целью Запада все это время было разрушение структур власти в России и превращение ее в третьеразрядную страну. Так как те «радикальные сторонники реформ», с которыми предпочитали иметь дела представители стран Запада, потеряли свои влиятельные позиции в правительстве России, связь России с Западом прервалась. Отношения России с Западом резко ухудшились в атмосфере взаимных язвительных обвинений, связанных с конфликтом в Косово, с расширением НАТО, со скандалом, вызванным отмыванием российских денег нью-йоркским банком, и с войной в Чечне, последовавшей за финансовым кризисом.

В этих обстоятельствах ожидания и подходы радикально изменились. В США и в Европе чувствуется значительное притупление интереса к России, тогда как в России замечается всеобщее разочарование в отношении Запада. Более того, очень немногие американцы и

европейцы ожидают, что Россия сможет уверенно пойти по пути демократизации и перехода к рыночной экономике. Даже те представители стран Запада, которые считают, что правительство президента Владимира Путина имеет возможность продвинуть экономическую реформу, проявляют беспокойство по поводу поворота его политики в сторону укрепления авторитарной власти. Не желая предоставлять кредиты под залог обещаний проведения реформы, политические руководители западных стран требуют теперь принятия конкретных мер. Со своей стороны, русские более не ожидают или не желают существенной помощи со стороны Запада в том, что касается перестройки их страны. Они пришли к выводу, что им следует полагаться прежде всего на себя и на свои собственные ресурсы.

Более важным фактором, вероятно, является различие между подходами Запада и России к основной задаче, стоящей перед Россией, различие, вскрывающее фундаментальное расхождение точек зрения. Политические руководители стран Запада продолжают говорить о реформе; русские делают акцент на необходимости перестройки их страны. Вопрос о том, насколько эти два процесса совпадают, остается открытым, но перестройка России очевидным образом не означает ее реформирования по западному рецепту, по меньшей мере, не в ближайшее время.

Несмотря на разочарования прошлого и взаимную неприязнь, преобладающую в настоящее время, а также невзирая на трудные проблемы, которые придется решать в будущем, Соединенные Штаты и Европа продолжают испытывать глубокий интерес к внутреннему преобразованию России. На протяжении большей части второй половины двадцатого века несовместимые различия основных систем ценностей, а также непрекращающаяся гонка вооружений, поставили под угрозу само существование западных обществ. Запад совершенно справедливо опасался враждебных намерений со стороны советской военной машины. Теперь, после распада Советского Союза, полной дискредитации советской идеологии, поражения международного коммунистического движения и социально-экономического краха в России, Россия не представляет более стратегической угрозы Западу. Новый комплекс проблем возникает, однако, именно в связи с ослаблением России. Резко возросли риск, связанный с обеспечением безопасности ядерных вооружений России и контролем над этими вооружениями, угроза возникновения экологических катастроф, подобных чернобыльской, а также опасность массовых волнений и отсутствия всякой власти в стране, находящейся в сердце Евразии.

Более того, продолжающийся упадок заставляет отказываться от множества выгодных возможностей, так как здоровая Россия, располагающая огромными потенциальными природными и человеческими ресурсами, могла бы внести неоценимый вклад в укрепление и поддержание мира и безопасности в Европе, в регионе Персидского залива и в Восточной Азии, а также могла бы играть ведущую роль в глобальной экономике. Наконец, переход России к демократии и рыночной экономике (основанных на западной системе ценностей) позволил бы успокоить опасения, связанные с возрождением России, и умножил бы возможности конструктивного партнерского сотрудничества с Западом. Таким образом, Россия имеет большое значение потому, что демократическая Россия со свободным рынком значительно повысила бы уровень безопасности и благосостояния западных стран, тогда как возобновление авторитарного, враждебно относящегося к Западу режима в России или полный крах и дезинтеграция российского государства создали бы серьезнейшую угрозу для Запада.

Таким образом, Россия имеет большое значение потому, что демократическая Россия со свободным рынком значительно повысила бы уровень безопасности и благосостояния западных стран, тогда как возобновление авторитарного, враждебно относящегося к Западу режима в России или полный крах и дезинтеграция российского государства создали бы серьезнейшую угрозу для Запада.

Теперь, после того как испарились давние иллюзии, касающиеся неизбежности и быстроты преобразования России в развитое демократическое общество, основанное на рыночной экономике, Запад столкнулся лицом к лицу с перспективой трудностей, которые придется преодолевать в обозримом будущем. Если быстрое преобразование России невозможно, значит, России придется предоставлять помощь на долгосрочной основе. Если в России возникла стабильная псевдодемократическая, псевдорыночная система, значит, политические руководители стран Запада должны решить вопрос о том, каким образом придать достаточный импульс переходному процессу, если не о том, как содействовать его возобновлению. Если Россия будет и далее двигаться в направлении авторитарного режима, руководители и общественность стран Запада будут вынуждены спросить себя, достаточно ли они преданы принципам защиты прав человека и демократии для того, чтобы изменить характер своих взаимоотношений с такой огромной страной, как Россия, продолжающей играть важную стратегическую роль.

Наконец, если российские правительственные структуры власти атрофируются и отомрут, Запад может столкнуться с необходимостью компромисса между поддержанием существования государства, с одной стороны, и демократизацией и рыночной реформой экономики, с другой. Заинтересованы ли Соединенные Штаты и Европа в возрождении мощи российской государственной власти, даже если такое возрождение не повлечет за собой демократической и нелиберальной экономической реформ? Будет ли уверенная в себе, вернувшаяся к жизни Россия, даже такая, правительство которой будет часто противодействовать политике западных стран на международной арене, менее опасной для западных правительств, чем более послушная, но разлагающаяся и разъединенная Россия? Будет ли такая Россия менее опасной для Запада, даже если возрождение авторитарного националистического режима станет угрожать соседям России, таким как прибалтийские государства, Украина, Грузия и Азербайджан? Существует ли граница, после пересечения которой может начаться расхождение американских и европейских интересов по отношению к России? На эти вопросы нелегко ответить. Несмотря на то что сильная, демократическая, мирная и ориентированная на свободный рынок Россия, разумеется, была бы оптимальным вариантом для всех сторон, нет гарантий того, что Россия приобретет эти характеристики одновременно и в одинаковой степени.

В долгосрочной перспективе Соединенные Штаты и Западная Европа продолжат проявлять глубокий интерес к достижению цели, которую семь лет тому назад поставило правительство Клинтона — преобразования России в сильное, ответственное и мирное демократическое государство с рыночной экономикой, интегрированное в политическо-экономическую систему Запада. Вопрос, который придется решать новому американскому правительству, заключается в том, могут ли Россия или страны Запада сделать что-либо в настоящее время для того, чтобы повысить вероятность положительного исхода? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, требуется внимательно изучить ситуацию, сформировавшуюся в России на протяжении прошедшего десятилетия, а также то, какую роль в этом эволюционном процессе играли страны Запада. Только тогда мы сможем понять, что именно могут сделать Россия и Запад, по отдельности и совместно, для того, чтобы продвинуть Россию по пути демократического развития, ориентированного на рыночную экономику.

Новая Россия

Возникновение системы

Сегодняшняя Россия — не то государство, которое ожидали создать Борис Ельцин и его союзники, когда они пришли к власти. В своих риторических высказываниях в конце 1991 г. они говорили о быстром преобразовании России (с существенной помощью Запада) в либеральное

демократическое государство западного типа с процветающей рыночной экономикой. Это первоначальное стремление поддерживалось двумя основными стимулами. Во-первых, по вполне понятным причинам считалось, что абсолютно необходимо взять верх над теми представителями российской элиты, которые противились быстрому политическим и экономическим изменениям. Во-вторых, считалось, что реформ, которые проводятся «сверху», будет достаточно не только для того, чтобы ликвидировать учреждения тоталитарного советского государства (в т. ч. КПСС, системы советов депутатов и структур централизованного планирования экономики), но и для того, чтобы заложить основу демократического общества, ориентированного на рыночную экономику.

Конфронтация между Ельциным и Верховным Советом осенью 1993 г. и президентские выборы весной 1996 г. выявили то, насколько мышление элиты, окружавшей Ельцина, было подчинено этим двум идеям. Оба подхода были рассчитаны на то, чтобы утвердить прерогативы Ельцина, как главного лидера страны, и чтобы открыть перед окружающими его «реформаторами» возможность проводить свою линию даже перед лицом повсеместного недовольства населения. Еще более ярким примером являются сделки о получении займов в обмен на акции, заключенные осенью 1995 г., когда активы некоторых ведущих стратегических предприятий России были переданы небольшой группе российских дельцов по заниженным ценам. Несмотря на то что основная цель этих сделок, по крайней мере официально, заключалась в привлечении дополнительных бюджетных средств без создания инфляции, в головах группировки Ельцина этот процесс вел к двум другим реальным целям: 1) в предотвращении возможности победы коммунистов посредством передачи ключевых государственных предприятий частным лицам и 2) в создании базы богатых сторонников Ельцина, способных финансировать кампанию за его переизбрание весной 1996 г. Эта схема, однако, серьезно подорвала доверие к процессу приватизации, сплотила класс олигархов и, следовательно, скомпрометировала более высокую цель создания демократии и конкурентоспособной рыночной экономики.

За исключением внедрения программы приватизации на основе ваучеров, радикальные реформаторы под руководством Егора Гайдара и Анатолия Чубайса сделали очень мало для обеспечения политической поддержки их преобразований. Не считаясь с настроениями остального населения, которое они рассматривали как реакционное или невежественное, они стремились проводить политику поддержки Ельцина и западных интересов, встречая противодействие элиты и населения в целом. В ходе этого процесса некоторые из самих реформаторов поддались искушению коррупции. Кроме того, их политика замедлила демократизацию страны, так как она привела к обеднению городской интеллигенции, которая составляла хребет демократического движения в советский период, не сумев при этом создать средний класс владельцев собственности, который, как ожидалось, явился бы политической базой демократического строя.

Запад играл существенную роль в развитии ситуации, которая привела к настоящему положению вещей в России. Подобно Ельцину и так называемым «радикальным реформаторам», представители западных стран считали, что сдерживание коммунистов и внедрение экономической реформы «сверху» будет способствовать как демократизации страны, так и созданию в ней свободного рынка. В результате эти наблюдатели были рады не замечать множество вопиющих нарушений демократических норм, в частности, в том, что относилось к проведению выборов. Кроме того, Запад аплодировал действиям Ельцина, распустившего парламент в октябре 1993 г., и всецело одобрил принятие новой конституции, которая обеспечивала усиление власти президента, несмотря на то что оба эти события, вероятно, подорвали уважение населения к представительному демократическому правлению в России. Наконец, Запад не предпринял никаких энергичных шагов к тому, чтобы обеспечить широкую поддержку российским населением политики западных стран или той политики, которую

западные страны рекомендовали российскому правительству, и не оказали давления на своих российских партнеров с тем, чтобы создать соответствующую прочную базу внутри страны.

Сформировавшаяся система не возникла, таким образом, в результате некоего великого замысла, а оказалась следствием взаимно поддерживавших одна другую взаимосвязей между тактическими решениями, принятыми в борьбе с наследием прошлого, и наивным представлением о будущем, с одной стороны, и шестидесятилетним учрежденческим наследием центрального планирования и тоталитарного коммунистического правления. Несмотря на то что это наследие не исключало демократических и ориентированных на рыночную экономику изменений, оно в значительной степени затруднило достижение этих целей, возложив на плечи России множество самых разнообразных недемократических и враждебных рынку учреждений, недемократической и враждебной к рынку культуры, а также недемократической и враждебной рынку элиты. Неизбежная борьба с противящейся реформам элитой способствовала пренебрежению созданием демократических учреждений, в то время как контролируемая правительством реформа искажала функции возникающих экономических учреждений, сделал их, по существу, пародией на некоторые худшие проявления управляемой «сверху», чрезмерно централизованной и нечувствительной к общественным нуждам коммунистической системы управления экономикой.

К концу 1990-х годов в России установилась стабильная и более или менее функционирующая система политических и экономических связей, значительно менее эффективная, чем рыночная экономика в условиях жизнеспособной демократии.

Сегодняшней экономике России недостает структурных характеристик современной рыночной экономики. Финансовые рынки существуют, но они не развились в объединенную, самокорректирующуюся систему сбережений и инвестиций, которая под влиянием разумной финансовой политики правительства могла бы способствовать экономическому росту. Вместо этого экономические структуры деградировали, превратившись в псевдоавторитарные сетевые образования, использующие псевдолвалюту, бартерные сделки и искусственные методы контроля обменных курсов с тем, чтобы изолировать и защитить себя от банкротств и других видов риска, связанных с использованием национальной валюты. В рамках этих сетевых образований власть и авторитет, как коммерческие, так и правительственные, персонализированы, не поддаются независимому контролю, и проявляются случайным образом. Функционируя в условиях, которые нарекли «виртуальной экономикой», эти сетевые образования эксплуатируют свою способность находиться за рамками реальной денежной экономики, и их деятельность дестабилизирует национальную денежную систему.

Статус России как демократического государства также вызывает сомнения. Политические партии и гражданские общественные структуры слабы, а средства массовой информации, хотя и проявляющие упрямство, все в большей степени подвергаются запугиванию со стороны власти имущих и олигархов. Кроме того, потенциально демократизирующее влияние выборов было подорвано несколькими факторами, отражающими общую неразбериху и разруху: ограничениями свобод прессы, подделкой результатов выборов, дисквалификацией потенциально перспективных кандидатов на весьма сомнительных юридических основаниях, а также запугиванием и угрозами в отношении к кандидатам оппозиции и их персоналу.

В том, что относится как к демократизации, так и к рыночным экономическим преобразованиям, Россия занимает место примерно в середине ряда посткоммунистических государств. Результаты опросов различных групп населения, направленных на определение степени политической гласности и масштаба экономических реформ, позволяют отнести России место в большой группе стран, занимающих среднее положение (таких как Украина, Армения, Кыргызстан, Молдова и Грузия), частично открытых, полудемократических политических режимов, основанных на экономических системах, подвергнувшихся значительным, но чрезвычайно неоднородным преобразованиям. Россия, может быть, заслуживает лишь одного из

последних мест в этой группе. В «Отчете о глобальной конкурентоспособности» за 1999 г., опубликованном Всемирным экономическим форумом, прогнозирующие сравнительные экономическую конкурентоспособность и возможности экономического роста 59 стран на период до 2008 г. включительно, России отведено 55-е место (перед Зимбабве, Украиной, Болгарией и Эквадором, но после Боливии, Колумбии, Вьетнама и Венесуэлы). Так же, как и ее соседи, Россия в организационном отношении является по большинству авторитарным государством. Слабость этого государства (которая обсуждается ниже) позволяла России, до сих пор, наслаждаться беспрецедентной свободой, и это, конечно же, прогресс по сравнению с полицейским государством советского типа; тем не менее, в целом и в общем, российская свобода еще не укоренилась в полностью функционирующих и получивших широкое признание демократических или основанных на принципах свободного рынка закономерностях поведения или учреждениях.

Слабое государство

Некоторыми из важнейших последствий обсуждавшихся процессов явились подрыв, раздробленность и приватизация государственной власти. Яростная борьба внутри элитарных группировок и между этими группировками, стремящимися получить в свои руки плоды победы над коммунизмом (в частности, огромные экономические и финансовые ресурсы, которые предлагается приватизировать), подорвала дисциплину в правительстве и лишила Москву (или «Центр») единства целей, по мере того как индивидуальные лица расхватывали куски и остатки государственного имущества, руководствуясь только своими узкими интересами. Региональные лидеры с наглостью эксплуатировали разруху, захватывая активы, укрепляя свою политическую и экономическую автономию и устанавливая областные сатрапии. Агрессивные дельцы использовали ее с тем, чтобы завладеть предприятиями, часто по заниженным ценам, и создать коммерческие империи, охватившие всю страну. Даже наиболее робкие из региональных лидеров были вынуждены укрепить свою власть просто для того, чтобы выжить, по мере того как Центр становился все более неспособным или не желающим предоставлять необходимые ресурсы. Кроме того, для представителей элиты слабый и неспособный мобилизовать ресурсы Центр был выгоден, так как они обогащались, хищнически присваивая средства, предназначенные для Центра.

В настоящее время российское государство неспособно выполнять свою основную роль, т. е. обеспечивать стабильность политической, организационной и общественной сред, позволяющую принимать и выполнять экономические решения, в т. ч. решения, относящиеся к капиталовложениям и экономическому развитию. Дело не в том, что государство должно быть способно вкладывать значительные средства; в конце концов, капиталовложения, контролируемые государством, часто выбрасываются на ветер и скорее вредны, чем полезны. Дело в том, что государство должно быть способно обеспечивать поддающуюся общественному контролю, устойчивую основу, гарантирующую надлежащую защиту как частным, так и общественным капиталовложениям, другими словами, развивать и поддерживать рыночную систему. Такое государство могло бы проложить путь для увеличения объема внутринациональных капиталовложений, возвращая в страну более чем 150 млрд. долларов капитала, переведенного за границу, и привлечь крупномасштабные прямые иностранные инвестиции (FDI).

Соблюдение законов и обеспечение правопорядка плохо поддерживаются учреждениями. Юридические учреждения ослаблены и политизированы, и в значительной степени зависят от исполнительной власти. Органы правопорядка плохо функционируют, в связи с чем частные, в том числе преступные организации регулярно берут на себя многие из полицейских функций государства. Права собственности и капиталовложения защищаются, в лучшем случае, беспорядочно и нерегулярно. Такая ситуация практически сводит на нет всякую привлекательность России для вкладчиков капитала и приводит ко все более интенсивной

ликвидации активов фирм с переводом полученных денежных средств на иностранные счета, независимо от влияния таких действий на будущие возможности этих фирм. Кроме того, такая ситуация способствует распространению коррупции и вымогательства, создавая препятствия для импорта, предпринимательской деятельности и свободного перемещения ресурсов из одного региона в другой и из одной сферы деятельности в другую, по мере того как должностные лица, администраторы и управляющие регулярно берут взятки, выдавая разрешения, распределяя средства и ресурсы и предоставляя гарантии защиты. Проблема особенно очевидно проявляется в случайной, капризной системе налогообложения и сбора налогов на всех уровнях, а также в вымогательских методах выдачи лицензий и проведении инспекций, применяемых местными правительствами. Во многих отношениях Россия напоминает страну третьего мира, обремененную коррумпированным и паразитическим бюрократическим аппаратом, глубоко заинтересованным в неравномерном, искаженном экономическом развитии, позволяющем им приносить нужды общества в жертву своему личному обогащению.

Ослабление центральной власти не привело к созданию сильной региональной власти нигде, кроме Московской области. Различные индивидуальные регионы страны подвержены тем же бедствиям, что и вся страна в целом, и общий экономический упадок лишил их ресурсов, которые помогли бы им справиться с этими бедствиями. Текущую ситуацию можно достаточно точно определить словами «слабый центр со слабой периферией». Наиболее поразительной характеристикой российской политической и экономической системы является почти полное отсутствие узлов концентрации власти, способных к эффективному управлению.

В этом отношении Россия напоминает модель анархической международной системы, упорядоченной, но лишенной эффективной структуры власти, предлагаемой специалистами в сфере международных отношений. Так же, как и эта модель, Россия не хаотична: скорее, она состоит из множества более или менее автономно функционирующих центров власти.

Поэтому можно воспользоваться более удачным сравнением. Сегодняшняя Россия во многом, хотя и не во всем, параллельна феодальной Европе, если согласиться с аналогией, предложенной социологом Владимиром Шляпентохом. В сегодняшней России, как и в феодальной Европе, не существует четкой границы между концепциями суверенности и собственности, между общественной и частной сферами, между правительством и коммерцией, и между властью и имуществом (или богатством). Эти элементы, однако, сосуществуют симбиотически, беспрепятственно трансформируясь из одного в другой. В то же время власть фрагментирована или раздроблена, т. е. правительство децентрализовано, но существует жесткая иерархическая политическая и социальная структура, позволяющая возникать множеству конкурирующих центров власти или «локализованных государств». Политическая власть используется произвольно, главным образом в связи с отсутствием ограничений, накладываемых третьими сторонами на действия представителей правительства.

Так же, как и в феодальной Европе, структура политической власти в России искажает экономические процессы. Вместо национальной экономики существует множество локальных экономических систем, проявляющих тенденцию к самоуправлению, со своими собственными идиосинкразическими системами определения стоимости. Немедленное потребление предшествует вложению средств в процесс принятия экономических решений, в то время как итоговым результатам уделяется очень мало внимания. Поэтому необходимые функции должны выполняться независимо от стоимости их выполнения или от возможности их оплаты. Наконец, выплаты производятся на основе взаимоотношений между структурами власти, а не на основе фактической стоимости предоставленных услуг или льгот.

Хотя слабое правительство не предотвращает зарождения рыночной экономики и демократического общества (наоборот, феодальная Европа заложила основу как для более авторитарных купеческих государств, так и для более демократических обществ, основанных на современной рыночной системе), оно создает труднопреодолимые препятствия на пути их

развития и роста. Европе потребовалось несколько сотен лет на то, чтобы сбросить феодальный балласт. Даже если Россия, что вполне вероятно, сможет преодолеть феодальное наследие гораздо быстрее, этот процесс, очевидно, займет много времени — возможно, пройдут десятилетия или даже несколько поколений.

Проблема еще усложняется тем, что разрушение государственных структур, социально-экономический упадок и недемократическое развитие могут привести к образованию порочного круга. Первый фактор ускоряет экономический упадок, лишая страну эффективных учреждений, способных поддерживать рыночную деятельность, и снижая качество общественных услуг (например, в областях здравоохранения, образования и поддержки экономической инфраструктуры), что также развязывает руки организованной преступности. Разрушение государственных структур также ослабляет учрежденческие основы, необходимые любому стабильному демократическому обществу: органы охраны правопорядка, судебные учреждения и гражданские общественные организации. Социально-экономический упадок, в свою очередь, лишает государство ресурсов, необходимых ему для восстановления своей способности к эффективному управлению, и подрывает репутацию демократии в глазах населения. Наконец, авторитарные методы управления и принятия решений подрывают процесс перехода к рыночной экономике, вызывая повышение стоимости и риска любого проявления инициативы и любой предпринимательской деятельности, так как эти инициативы и эта деятельность угрожают существованию используемых властью имущими экономических и силовых взаимосвязей. Печально то, что одной областью, в которой этот порочный круг может быть разорван, является взаимосвязь между авторитарным управлением и укреплением государственных структур: популярность президента Владимира Путина и его явные недемократические наклонности позволяют предположить, что представители российской элиты все больше проникаются убеждением в способности авторитарного правления послужить панацеей, исцеляющей все пороки слабого государства, и, следовательно, проложить кратчайший путь к возрождению России. Примитивное усиление структур принуждения, однако, не может быть рецептом для формирования эффективного государства в двадцать первом веке.

Стабильность и перемены

Несмотря на то что Россия пережила беспрецедентную социально-экономическую депрессию, а также на то, что на протяжении прошедшего десятилетия в ней наблюдалось повсеместное недовольство населения, эта страна производит впечатление поразительной стабильности. Исследования, осуществляемые в рамках программы *Nations in Transit* («Нации в переходную эпоху») организацией *Freedom House* («Дом свободы»), подтверждают такую стабильность, так как прогрессу России в направлении к эффективному управлению, демократии, гражданскому обществу, обеспечению законности и правопорядка, независимых средств массовой информации и рыночной экономике постоянно присваивается оценка³ в диапазоне 3,5 - 4,5. Говоря, что российская система стабильна, мы тем самым утверждаем, что она отличается логикой, связностью и способностью к выживанию. Мы ни в коей мере не утверждаем, что Россия неспособна к изменениям, что российская система благоприятствует в равной степени всем гражданам России, что российская система не обременена серьезными проблемами или что эта система будет или должна существовать в течение неопределенного длительного времени. Плохо функционирующие учреждения, составляющие эту систему, формируют, однако, взаимозависимую сетевую структуру взаимовыгодных закономерностей поведения, способную успешно самовоспроизводиться в течение многих лет. Феодальная Европа выживала, несмотря на войны, эпидемии чумы и другие кризисы, многие века; страны третьего мира все еще существуют, несмотря на сорок или пятьдесят лет послеколониального упадка. Долговечность текущей российской системы каждый оценивает по-своему. Было бы, однако, большой ошибкой допустить, что комплексные проблемы этой системы несовместимы с ее

долгосрочным выживанием. Наблюдаемая стабильность российской системы объясняется четырьмя основными причинами.

Во-первых, так же, как и в феодальной Европе, фрагментация и рассеяние власти означает отсутствие концентрации правящих структур, а значит и отсутствие динамических процессов, способных эти структуры уничтожить. Феодальная Европа как система существовала в течение многих веков, несмотря на бесчисленные стычки и войны между феодалами. Сходным образом, в России рассеяние и фрагментация власти не исключают возможностей локальных волнений или правительственных кризисов; наоборот, и те и другие часто имели место на протяжении прошедшего десятилетия. Такое рассеяние власти, однако, сводит к минимуму последствия кризисов в центре всей системы в целом, тогда как фрагментация способствует локализации возмущений. На самом деле поразительно, насколько редко нестабильность в одном регионе распространяется на другой, даже такая нестабильность, какая наблюдается в Чечне.

Во-вторых, элите в целом, в т. ч. даже так называемым «силам оппозиции», чрезвычайно выгодна существующая система, и у нее нет никаких причин стремиться к ее изменению. Власть и благосостояние этой элиты прочно укоренились в структуре не поддающихся независимому контролю, основанных на личных взаимоотношениях экономических и политических действиях и взаимодействиях. Кроме того, за прошедшее десятилетие эти элитарные круги обогатились посредством расхищения ресурсов слабого государства. Захватив политическую и экономическую власть, элита России сформировала нечто, по своей природе более или менее напоминающее сплоченный «паразитический» круг людей, хотя и раздираемый противоречиями личного характера, конкуренцией в сфере доступа к ограниченным ресурсам и даже политическими соображениями, но единодушно заинтересованный в сохранении существующей системы такой, какая она есть. Внедрение настоящей демократии и настоящих рыночных взаимоотношений подорвало бы эту элиту и основы ее власти, коренящиеся в феодальной системе. Сильная государственная власть, с другой стороны, не обязательно несовместима с интересами этой элиты, так как представители элиты смогут получить синекуры в государственных структурах и тем самым сохранить большинство своих привилегий.

В-третьих, несмотря на широко распространенное недовольство населения, в России не наблюдается активная политическая или общественная деятельность. Русские очень боятся неустойчивости, политических конфликтов и возможной, хотя и маловероятной, гражданской войны. Так как, согласно некоторым оценкам, уровень жизни семидесяти процентов населения России находится ниже или лишь ненамного выше официальной черты бедности, т. е. деклассированной нищеты, население затрачивает основную часть дневного времени на сведение концов с концами. В таких обстоятельствах в России, как и в других пораженных нищетой регионах мира, политическая активность становится излишней и слишком рискованной. Кроме того, в России, по всей видимости, не существует каких-либо организационных каналов, которые позволили бы развить политическую активность в условиях массовой нищеты. Несмотря на множество политических партий и неправительственных организаций, существующих в России, огромное большинство населения страны находится полностью за рамками этих структур. Такая ситуация может измениться только в том случае, если будет удовлетворено одно из следующих двух условий: 1) если ситуация ухудшится настолько, что значительная часть населения больше не сможет сводить концы с концами и, следовательно, ничего не потеряет, направляя свое недовольство в русло политической активности, в т. ч. прибегая к насилию, или 2) если ситуация резко улучшится, в связи с чем возрастающие ожидания населения побудили бы его требовать предоставления общественности более важной роли в процессе принятия решений, одновременно способствуя возникновению гражданских общественных структур, делающих возможным организованный протест.

В-четвертых, если забыть рассуждения о благих намерениях, Запад целиком и полностью санкционировал существующую российскую систему и благословил правящую этой системой элиту. На протяжении последнего десятилетия политические деятели, по большей части, предпочитали не видеть нарушений демократических норм, игнорировали нищету, которую принесли миллионам русских экономические перемены, смотрели сквозь пальцы на вопиющие нарушения прав человека в Чечне, отмахивались от сверхнационалистических заявлений индивидуальных российских политиков, называя их демагогией, не испытывали никакого беспокойства по поводу преступности и коррупции в России до тех пор, пока они не начали проникать в учреждения стран Запада, и бросали российской элите подачки чудовищных размеров, под видом финансовой помощи и политической поддержки как в оправдывающих такую помощь, так и в весьма сомнительных обстоятельствах. Не удивительно, что многие русские обвиняют Запад в том, что он помог возникновению существующего положения вещей в России. Нельзя сказать, чтобы их гнев был совершенно беспочвенным.

Стабильная и сплоченная система, подобная российской, сопротивляется быстрым преобразованиям, в то время как ее децентрализованный и анархический характер препятствует управлению из какого-либо одного центра сосредоточения власти, независимо от того, насколько этот центр склонен прибегать к принудительным методам воздействия и способен применять силу. Проводящий реформы президент не может просто нажимать на кнопки в Кремле и ожидать того, что вся страна будет реагировать на его указания. Изменение национальной политики, замена кадров и создание иерархических структур отчетности — важные и незаменимые первые шаги на пути к преобразованию, но они далеко не достаточны для того, чтобы такое преобразование, а тем более быстрое преобразование, было гарантировано. Не следует забывать о том, что даже в гораздо менее стабильных условиях Сталину потребовалось десятилетие массового террора, охватившего всю страну, для того, чтобы навязать свою систему Советскому Союзу. Для того, чтобы Россия продвинулась в направлении к стабильной демократии и процветающей рыночной экономике, для ее возвращения к авторитарному, централизованному государственному управлению или для ее развития в любом другом направлении теперь потребуется не меньше времени.

Подобно средневековым королям, создателям российского государства придется маневрировать между конкурирующими центрами власти и медленно расширять свои собственные власть и авторитет. Важнее всего то, что строитель российского государства, искренне преданный идеалам демократии и рынка, будет вынужден тяжело работать над созданием демократических и ориентированных на рыночную экономику учреждений и, что может оказаться еще более трудной задачей, над преобразованием существующих недемократических и враждебно настроенных по отношению к рынку учреждений в стабильные, надежные и воспринимаемые как нечто само собой разумеющееся поведенческие структуры, ориентированные на демократию и рынок. Так как конечной целью является установление демократии на основе рыночной экономики, создание и преобразование учреждений не может сопровождаться насилием, принуждением и чрезмерной манипуляцией.

Стабильность, однако, не исключает изменений. Даже чрезвычайно стабильные системы могут изменяться и изменяются, иногда быстро. Советский Союз, например, был в высшей степени подвержен изменениям в периоды борьбы за власть после смерти руководителей, когда конкурирующие элитарные круги занимались перетягиванием каната власти в довольно-таки неустойчивых условиях и использовали различные политические инициативы в своих целях. В течение первых двух лет правления Владимир Путин может воспользоваться несколькими такими возможностями. Системы любого типа — авторитарные, тоталитарные и демократические — реагировали на целенаправленное вмешательство харизматических лидеров, таких, как Наполеон, Гитлер, Ленин, Вашингтон и Мандела. В то время, как есть основания утверждать, что Ельцин играл именно такую роль в начале 1990-х годов, в прошлом и в настоящем президента Путина не заметно признаков, позволяющих назвать его вдохновенным

революционером. Все системы подвержены также вызванным внутренними и внешними воздействиями кризисам или потрясениям, таким, как экономический крах, поражение в войне и стихийные бедствия, способным нарушить равновесие и спровоцировать изменения. Еще один Чернобыль вполне мог бы лишит власти российскую политическую элиту; возрастающая напряженность к югу от России могла бы способствовать усилению центральной власти или усугублению анархии. Будущие балканские кризисы или неосторожный провокационный подход Запада (например, расширение НАТО и внедрение программы национальной ракетной обороны) также могли бы подорвать существующую систему.

В связи с войной в Чечне, процветанием организованной преступности и повсеместным беспорядком значение тайной полиции и армии, скорее всего, будет возрастать. В конечном счете это может привести к повороту в сторону милитаризма и интенсификации национализма, но те же самые явления могут также способствовать возникновению существенного источника изменений. Военные часто возглавляли преобразования в малоразвитых странах, и, несмотря на то что русские и советские вооруженные силы традиционно уклонялись от вовлечения в политику, нет никаких причин считать, что они будут занимать такую позицию вечно. К сожалению, вовлечение военных в политику часто приводило к экономическому разложению, дальнейшему распространению коррупции и замедлению демократического процесса. В конечном счете оно почти неизбежно вызывало, в той или иной форме, системный кризис, в условиях которого военные и их оппоненты разрабатывали радикальные схемы преодоления кризиса или предотвращения общесистемного краха.

Продолжающийся в России мучительный процесс поиска своей национальной индивидуальности — чисто русской, евразийской, западной или смешанной в той или иной пропорции — также будет способствовать изменениям. В настоящее время русские все еще не оправались от шока, вызванного крахом советской империи, и горячо обсуждают вопрос о том, кто они такие и к какой цивилизации они относятся. Складывается общее мнение, заключающееся в том, что Россия должна оставаться сверхдержавой, но природа России — ее определяющие национальные и культурные характеристики — все еще является предметом спора. Продолжая дискуссию, которая велась еще в восемнадцатом и девятнадцатом столетиях и с тех пор никогда не прекращалась, некоторые русские считают свою страну неотъемлемой частью западноевропейской цивилизации, тогда как другие предпочитают видеть ее в рамках истории и культуры всей Евразии, а третьи утверждают, что Россия, сама по себе, является уникальной цивилизацией. В то время, как российская элита представляет себя частью Европы, а не Азии и даже не Евразии, в настоящее время все еще неясно, к какому результату приведут эти дебаты в ближайшем будущем.

К счастью, некоторые из исконных исторических традиций России подтверждают точку зрения «западников». Напротив, поворот в сторону Евразии или «самодостаточной» России вполне мог бы воспрепятствовать интеграции России в рамках западной системы, если основное внимание будет уделено именно тем характеристикам русской культуры, которые плохо согласуются с современными принципами демократии и рыночной экономики (такими, как недоверие к индивидуализму и преобладающее уважение к власти). Независимо от того, каков будет окончательный результат спора, растущая потребность в самоотождествлении, сама по себе, скорее всего вызовет неудовлетворение текущей неустойчивой, анархической и полупфеодальной системой, и, тем самым, будет способствовать изменениям, хотя и не обязательно в направлении, приводящем эту систему именно к демократии, основанной на рыночной экономике.

Наконец, внешний мир, в частности, страны Запада, традиционно являлся источником сильнейших стимулов к переменам в России как в качестве привлекательной цели, так и в качестве нависшей угрозы. Возмущение действиями стран Запада в таких регионах, как бывшая Югославия, возбудило, по меньшей мере в части населения, опасения того, что Россия останется

за пределами Европы и, в более общем смысле, не получит возможностей влиять на мировую ситуацию дипломатическими средствами. Успех Запада, проявляющийся в форме повышения уровня жизни населения и экономического роста, будет только способствовать увеличению в России числа тех, кто требует, чтобы их страна подражала Западу. В эпоху Интернета невозможно более применять тактику, которая с некоторым успехом использовалась советским руководством, и скрывать достижения стран Запада.

Кроме того, существенная часть элитарных кругов мечтает править сверхдержавой и осознает, что текущая политическая и экономическая система России не дает возможности генерировать ресурсы, необходимые для восстановления России в положении страны, играющей важнейшую роль на мировой арене. Такой подход может быстро стать важнейшим стимулом, способствующим преобразованиям в России; действительно, возникает впечатление, что он является движущей силой, стоящей за сегодняшними попытками президента Путина перестроить государство посредством повторной централизации власти в Москве. Такое изменение, конечно, нельзя рассматривать как положительное или отрицательное в контексте перспектив демократизации и рыночной реформы в России.

Перспективы экономического роста

Несмотря на то что существующая система стабильна, она не инертна. К середине 2000 г. российская экономика в значительной мере оправилась от краха, постигшего ее во второй половине 1998 г. В частности, снова увеличился объем промышленного производства, превысивший почти на 13 процентов объем производства за 1997 г. Оздоровление экономики особенно заметно в тех отраслях, которые тяжелее всего пострадали на протяжении прошедшего десятилетия: машиностроении, текстильной промышленности, а также пищевой и химической промышленности. Вопрос в том, насколько долговременно это оздоровление.

Это улучшение состояния дел в экономике объясняется тремя причинами: 1) снижением курса рубля, позволившему российским предприятиям вытеснить конкурирующую импортную продукцию с рынка, 2) резким ростом цен на товары широкого потребления и энергию (в частности на нефть), значительно повысившим относительную ценность основных видов продукции, экспортируемой из России, и 3) продолжающимся в России государственным регулированием внутренних расценок на энергию, которое позволяет российским предприятиям поддерживать низкую себестоимость производства. Сочетание этих факторов привело к замене большого количества импортных товаров национальной продукцией как на рынке товаров широкого потребления, так и на рынке индустриально-промышленных товаров, в связи с чем существенно поправилось текущее финансовое положение страны. Эти процессы, в свою очередь, способствовали значительному улучшению кредитоспособности правительства, а также, в некоторой степени, сделали возможным финансирование новой экономической деятельности за счет вырученных средств и позволили предприятиям погасить задолженности, о чем свидетельствуют уменьшение объема невыплаченных налогов и задержанной заработной платы, а также уменьшение количества бартерных сделок. Улучшение финансового положения предприятий способствовало также пополнению правительственной казны в такой степени, что Россия, по существу, способна соблюдать бюджетные и макроэкономические требования, предъявляемые Международным валютным фондом (IMF), несмотря на ограниченный прогресс в том, что относится к требуемым структурным изменениям.

В то время как эти события позволяют надеяться на положительное экономическое развитие в следующем десятилетии, они также вызывают вполне обоснованные сомнения в прочности базы происходящего оздоровления экономики.

Во-первых, весьма маловероятным представляется дальнейшее возрастание фактического спроса, достаточное для поддержания долговременного экономического роста после прекращения воздействия вышеупомянутых трех факторов. Кроме того, нет никаких свидетельств увеличения объема семейных сбережений, т. е. средств, вложение которых

необходимо для поддержания и повышения уровня производства. Реальные доходы населения резко снизились в 1998 г., и теперь растут очень медленно. Реальная средняя заработная плата в настоящее время составляет лишь 80% средней заработной платы в 1997 г., тогда как объем невыплаченной заработной платы (в правительственном и частном секторах в совокупности) все еще только на одну четверть меньше количества денег, не выплаченных служащим в 1997 г., хотя в этом отношении ситуация в два раза лучше, чем в пиковый период кризиса конца 1998 г. Размеры пенсий и других поступлений, пополняющих доходы семей, только начинают изменяться в соответствии с изменением покупательной способности рубля; реальный средний размер пенсии все еще примерно на 35 процентов ниже уровня 1998 г. В то же время «бегство капитала» за границу продолжается, причем интенсивность этого процесса не снижается, а даже скорее повышается. Несмотря на значительное увеличение объема федеральных налоговых поступлений и общее улучшение финансового положения правительства, этого улучшения еще далеко не достаточно для покрытия ущерба, нанесенного энергетическим и экспортным предприятиям снижением курса рубля.

Во-вторых, хотя за последний год существенно возрос объем внутринациональных капиталовложений, он еще далеко не достигает уровня, который, по мнению большинства обозревателей, необходим для долгосрочного оздоровления экономики. На протяжении первых восьми месяцев 1999 г. объем капиталовложений снизился, по сравнению с тем же периодом 1998 г., на 0,8%, в то время как в 1998 г. он составлял лишь примерно треть объема средств, вложенных в 1992 г. С тех пор объем капиталовложений вырос и превысил, примерно на 10%, уровень 1997 г., но все еще составляет около 60% уровня 1992 г. Сходным образом, в 1999 г. существенно возрос объем прямых иностранных инвестиций (FDI), достигший примерно 4,6 млрд. долл. или 85% уровня 1997 г. Тем не менее он остается сравнительно небольшим по сравнению с количеством средств, необходимых для переоснащения экономики. На самом деле совокупный объем прямых иностранных инвестиций в расчете на душу населения России составляет менее одной двенадцатой доли объема таких инвестиций в Венгрии. Кроме того, новые иностранные капиталовложения в основном производились в сфере производства пищевых продуктов и напитков, а также (с середины 2000 г.) в сфере розничной торговли, т. е. финансировали те виды деятельности, которые позволяют получить немедленную выручку за счет замены импорта национальной продукцией, но в то же время мало способствовали фундаментальной перестройке, необходимой российской промышленности.

Дополнительные капиталовложения — на сумму порядка 3200 млрд. рублей 1998 г. (540 млрд. долл. США в пересчете по текущему курсу), или примерно в восемь раз больше общей суммы капиталовложений за 1998 г. — потребуются, по оценкам некоторых специалистов, для полной модернизации существующих производственных сооружений и технологических процессов, а также для повышения качества продукции в соответствии с международными стандартами. Большинство производственных сооружений, унаследованных предприятиями от Советского Союза, устарели и отличаются чрезвычайно неэффективным использованием энергетических и материальных ресурсов. В связи с отсутствием инвестиций эти сооружения не заменялись другими и не ремонтировались. Несмотря на тот факт, что в настоящее время (официально) используется 40% производственных мощностей, более двух третей используемого оборудования было установлено больше 15 лет тому назад, и почти одна треть этого оборудования старше 20 лет. Большая часть (по некоторым оценкам, более двух третей) не используемых в настоящее время производственных сооружений находятся в таком плохом состоянии, что возобновление их эксплуатации представляется невозможным. Таким образом, потребности в капиталовложениях, необходимых для перестройки промышленности, значительно превосходят текущий и прогнозируемый на ближайшее будущее объем инвестиций, и для того, чтобы долгосрочное вложение капитала в России стало значительно более привлекательным, потребуется резкое изменение условий российской внутренней экономической среды.

Одних новых капиталовложений, однако, будет недостаточно. Для функционирования рынков в России совершенно необходимо существенное укрепление юридической системы. Законы, уже проведенные на бумаге и призванные регулировать рыночную деятельность, рассматриваются, в целом, как соответствующие стандартам передовой реформирующейся страны. Например, система арбитражных судов, выносящих решения по вопросам, вызывающим разногласия как между различными коммерческими предприятиями, так и между коммерческими предприятиями и правительственными организациями, показала себя как относительно успешное рыночное учреждение. Серьезнейший недостаток этой судебной системы заключается в слабости механизмов обеспечения выполнения судебных решений и независимого бюджетного финансирования судов. Укрепление независимости и эффективности судебной системы позволило бы решить и другую важную проблему, связанную с беззаконием в России, и противодействовать проявляемой правительственными чиновниками всех уровней тенденцию игнорировать свои собственные законы и правила, сформулированные на более высоких правительственных уровнях. Если коммерческие предприятия получают юридические права, позволяющие им, в частности, более эффективно оспаривать действия правительства, правительственные чиновники, бесконтрольно и неправомочно препятствующие коммерческой деятельности, могут быть остановлены.

Пути дальнейшего развития России

На протяжении следующего десятилетия Россия, в общем и в целом, может пойти по одному из трех путей развития: 1) демократизации и перехода к рыночной экономике, 2) авторитарной власти и государственного капитализма; и 3) стагнации (застоя).

Демократизация и переход к рыночной экономике

Есть некоторые основания надеяться, что Россия пойдет по первому пути. История преобразований в Восточной Азии и других регионах свидетельствует о том, что экономический рост и повышение уровня жизни населения постепенно создают давление, необходимое для формирования открытой политической системы. Сходный процесс может иметь место и в России на протяжении жизни следующего поколения, особенно в том случае, если сохранится выборная система, которая со временем станет по-настоящему свободной и справедливой системой соревнования равноправных кандидатов. В конце концов, несмотря на внешний авторитарный характер правления, в России наблюдается значительный плюрализм: соревнующиеся интересы представлены региональными элитами, олигархами, гражданскими организациями и средствами массовой информации. Тринадцать лет гласности и посткоммунистических риторических заявлений о преданности идеалам демократии и защиты прав человека, в сочетании с экономической свободой, способствовали появлению значительного количества граждан, которые рассматривают эти явления как характеристики нормального общества. Опросы общественного мнения показывают, что 35% населения все еще поддерживают продолжение рыночной реформы, тогда как только 24% населения противятся такой реформе. Поддержка реформы наиболее распространена среди тех, кому от 20 до 30 лет. Таким образом, демографические процессы и изменение политических взглядов, связанное со сменой поколений, могут способствовать укреплению экономических и политических свобод. Даже если российская экономика сохранит черты общинно-родовой авторитарной системы, вполне возможно появление нового класса предпринимателей, которые смогут занять более уверенное и влиятельное положение в обществе. Со временем такой общественный класс новых предпринимателей поможет формированию среднего класса, способного оказывать давление в направлении проведения существенных экономических и политических реформ.

Важнейший вопрос заключается в том, будут ли политические руководители стремиться поддерживать такие положительные изменения или же они будут рассматривать их как угрозу

своей власти. В то время как элита может быть какое-то время удовлетворена сложившейся ситуацией, очевидно, что существующая система не предоставляет России возможность играть, в течение длительного времени, ту роль на международной арене, которую ей прочит та же элита. Путин пришел к власти, обещая перестроить Россию и вернуть ей прежнее влияние в мировой политике: на него будет оказываться давление с тем, чтобы он выполнил оба эти обещания. Но Путин так же, как и другие представители элиты, понимает, что успешная перестройка России невозможна без доступа к западным кредитам, инвестициям и технологии. Более того, Путин сам призывал к интеграции России в рамках глобальной экономики. Для достижения всех этих целей потребуются шаги, направленные на дальнейшее раскрытие системы и дальнейшую стимуляцию предпринимательской деятельности, даже если в настоящее время элита опасается этих процессов. Короче говоря, стремление к перестройке России может в конечном счете побудить руководство к принятию мер в направлении дальнейшей демократизации и перехода к рыночной экономике. Для того, чтобы Россия смогла снова стать влиятельной европейской державой, необходимо, чтобы российское общество стало европейским обществом. Так как в настоящее время российская экономика пошла ко дну и практически достигла дна, даже небольшие шаги, создающие юридические основы для выдвижения экономических инициатив без предварительного утверждения этих инициатив политическими руководителями, для более эффективного независимого контроля процессов заключения и выполнения контрактов, а также для обеспечения выполнения решений судов и соблюдения законов смогли бы далеко продвинуть страну по пути к оздоровлению экономической деятельности.

Взаимное доверие между странами Запада и Россией было существенно подорвано на протяжении последних нескольких лет. Конечно, возможен возврат к конструктивному диалогу, но для этого потребуются время и терпение.

Благожелательная международная среда способствовала бы переходу к демократии и рынку. Наблюдающаяся в настоящее время склонность руководителей России к авторитарному правлению является, по крайней мере частично, реакцией на действия Запада: расширение НАТО, стремление Вашингтона к созданию системы ракетной обороны и, в особенности, на бомбардировку Сербии силами НАТО в 1999 г., которую российская элита рассматривала как серьезную угрозу национальной безопасности и сферам влияния России. Представление о Западе как об источнике возможной угрозы послужило также основой для принятия решений о выделении большего количества средств вооруженным силам и организациям, ответственным за обеспечение безопасности России, и для повышения активности дипломатической деятельности во всем окружающем Россию регионе. В среде, воспринимаемой как менее угрожающая, Россия смогла бы затрачивать больше энергии на создание экономических и политических структур, которые позволили бы ей успешно конкурировать в условиях глобальной экономики.

Перед Западом в этом отношении стоит двоякая проблема. Во-первых, страны Запада должны фактически проводить политику, которую никакой объективный обозреватель не смог бы назвать создающей угрозу России. На протяжении последних лет такая политика не проводилась. Нетрудно понять, почему некоторые русские рассматривают военные учения, которые проводятся с участием НАТО под эгидой принципов мирного сотрудничества у берегов Крыма, в Средней Азии или в прибалтийских странах, как угрожающие России. С точки зрения этих людей кто, кроме России, может быть потенциальным противником подразделений, участвующих в этих учениях? Во-вторых, даже если страны Запада будут проводить менее провокационную политику, неясно, удастся ли им убедить руководство России в том, что их политика не создает угрозу для России. Взаимное доверие между странами Запада и Россией было существенно подорвано на протяжении последних нескольких лет. Конечно, возможен возврат к конструктивному диалогу, но для этого потребуются время и терпение.

Авторитарная власть и государственный капитализм

Переход к авторитарной власти и государственному капитализму может оказаться еще одним путем преобразования российской системы. Усиление правительственных структур вполне может сопровождаться насильственным внедрением экономической и индустриальной политики, основанной на жестком государственном контроле экономических «командных высот» (например, тяжелой промышленности, природных ресурсов, энергетических ресурсов и инфраструктур), на капиталовложениях, направленных на восстановление производственных мощностей и перестройку разрушенных советских инфраструктур, на повторной милитаризации, используемой в качестве стимула к экономическому развитию, на проведении кампаний против коррупции и неразрешенной предпринимательской деятельности, на жестком регулировании небольших коммерческих предприятий, функционирующих на периферии экономической системы, и на кейнсианском принципе искусственного общего повышения спроса принудительными методами. Такой сценарий позволил бы воскресить омертвевшую советскую промышленность, обеспечить работой основную часть населения и продолжать развитие нескольких важнейших высокотехнологических секторов индустрии под руководством правительства и при поддержке правительства.

Вполне вероятно, что такая экономическая политика будет сопровождаться усилением авторитарной власти, даже если жестко контролируемые руководством выборы позволят создавать у населения поверхностное ощущение демократической законности происходящего. Текущий подход российского руководства и преобладающая политическая культура России могут способствовать выбору такого пути. Возникает впечатление, что идея «сильной власти» пользуется поддержкой в обществе, что растет стремление к обеспечению «законности и порядка», что демократические традиции слабы и что последние десять лет не способствовали положительной оценке демократии элитой и широкими слоями населения. Обещание Путина ввести «диктатуру закона» вызвало отклик общественности.

Эти процессы также могли увеличить привлекательность авторитарного варианта. За последние несколько лет российская политическая элита все больше проникалась антизападными настроениями, отчасти в результате разочарования в реформе, отчасти в ответ на расширение НАТО, войну в Сербии и стремление США к созданию системы национальной ракетной обороны. Антизападные настроения разжигают повсеместное ощущение недовольства, страха и национального унижения, и, в свою очередь, разжигаются этими ощущениями. Не удивительно, что Кремль пытается использовать эти ощущения и настроения в своих целях и пропагандировать патриотизм и национализм с тем, чтобы общественность оказала более надежную поддержку перестройке государства и предоставила правительству больше возможностей для использования ресурсов в национальных целях. В этом отношении особенно важна война в Чечне, так как она стала символом национального возрождения и потому что она позволила военным и тайной полиции играть более важную роль в политической жизни.

Печально, что в то время как Россия, по всей видимости, отстраняется от Запада, Запад бездумно отстраняется от России. Страны Европейского Союза (в который вскоре могут войти некоторые из государств, граничащих с Россией на западе) переживают процесс быстрого организационно-политического развития. По мере того как расширяются объем и зона влияния огромного комплекса законов Европейского Союза, продолжается стремительная экономическая интеграция Европы, умножается количество общеевропейских учреждений и вырастают барьеры, препятствующие перемещению людей в страны Европы, Россия может оказаться страной, все более изолированной от европейских политических и экономических процессов. Может возникнуть порочный круг: возрастающая изоляция будет способствовать росту национализма и представлению о России как об «обороняющейся крепости», авторитарному политическому мышлению и возрастанию роли вооруженных сил и полиции, обеспечивающих безопасность страны, а также вмешательству правительства в экономику, а все эти процессы, в свою очередь, будут все больше препятствовать динамическому экономическому росту и вызывать дальнейшую изоляцию России.

Некоторые российские руководители и аналитики часто указывают на «модель Пиночета» как на возможный путь для России. Независимо от того, насколько верен их анализ, факт заключается в том, что существуют примеры как модернизации общества авторитарными методами, так и

государственного капитализма. Об этом свидетельствует история самой России в конце девятнадцатого века и начале двадцатого века. Восточно-азиатские «тигры» успешно сочетали авторитарное правление с динамическим капиталистическим развитием, применяя политику вмешательства, поддерживавшую стимуляцию частной рыночной деятельности и обогащение предпринимателей. Социологи могут быть совершенно правы, утверждая, что пример стран Восточной Азии неприменим к России, но руководители, определяющие национальную политику, к счастью или к несчастью, зачастую игнорируют или отвергают такие аналитические оценки и продолжают действовать по-своему.

Во всех посткоммунистических государствах наблюдается очевидная взаимосвязь между экономической и политической реформами, что позволяет предположить наличие определенных культурно-политических или организационных традиций, способствующих одновременному осуществлению процессов демократизации и перехода к рыночной экономике.

Препятствия на пути к успешному авторитарному правлению не менее впечатляющи, чем стимулы, способствующие такому ходу событий. Жесткий правительственный контроль экономической политики может привести к усугублению расточительства и неэффективности и тем самым еще больше задерживать развитие рыночной экономической системы. Закрытая, паразитическая, авторитарная, сверхбюрократическая система не сможет успешно функционировать в условиях глобализованной экономической среды. На самом деле, в конечном счете авторитарный режим ведет страну в тупик. Успехи, которых добились правительства, активно вмешивавшиеся в экономику своих стран (например, в Восточной Азии), объясняются тем, что такое вмешательство поддерживалось эффективными, ориентированными на экономический рост правительственными учреждениями. Такие учреждения не существуют в России, и допущение возможности возникновения таких учреждений в обозримом будущем в результате реформы правительства в России было бы чрезмерно оптимистичным.

Наконец, во всех посткоммунистических государствах наблюдается очевидная взаимосвязь между экономической и политической реформами, что позволяет предположить наличие определенных культурно-политических или организационных традиций, способствующих одновременному осуществлению процессов демократизации и перехода к рыночной экономике. В международной перспективе, в масштабе Евразии и Восточной Европы, политическая и экономическая реформы всегда были тесно связаны и поддерживали одна другую. Концентрация власти в руках главы исполнительной власти и изоляция исполнительной власти от давления со стороны общественности не оказали того знаменательного благоприятного влияния на экономическую реформу, которого ожидали многие экономисты и социологи. Напротив, многие из экономически наиболее реформированных стран региона, от Польши до Монголии, отличаются раздробленностью и рассеянием власти на национальном уровне, тогда как многие из экономически наименее реформированных стран, от Беларуси до Узбекистана, являются президентскими диктатурами. Демократизация и переход к рыночной экономике могут быть или не быть взаимозависимыми по мере изменения условий, упразднения традиционных учреждений и преобразования национальных культур, но пока что имеющиеся фактические свидетельства вполне достаточны для того, чтобы заставить мыслящих политических руководителей сомневаться в возможности создания рыночной экономической системы авторитарными методами.

Стагнация (застой)

Третьим возможным путем развития России является сохранение и усугубление сложившейся ситуации — продолжение существования системы, разившейся и сформировавшейся за последние десять лет. В соответствии с этим сценарием реформы Путина могут привести к некоторым изменениям в системе: к подрыву влияния некоторых олигархов, к некоторой концентрации власти в центре и ослаблению периферийных структур и к гальванизации некоторых секторов экономики, но в конечном счете эта система «впитает в себя» реформы и подчинит изменения своей собственной логике. К сожалению, нет никаких причин считать, что такой вариант невозможен: многие ужасно неэффективные и ретроградные системы выживали в течение десятилетий во многих регионах третьего мира, сохраняя в более или менее неизменном виде свои государственные учреждения.

Даже в условиях псевдорыночной, псевдоавторитарной среды застойной России, тем не менее будут сохраняться очаги демократии и рыночной экономики, в частности, в больших городах. В таких «очагах» может проживать до двадцати процентов населения России. Можно допустить, что экономический рост приведет к усилению и укреплению этих «очагов», а также откроет возможности для дальнейшего распространения их влияния по всей стране. Коммерческие руководители нового поколения, не связанные советским образом мышления и не подвергавшиеся советской пропаганде, но не имеющие возможностей быстрого обогащения, предоставившихся комсомольской элите начала 1990-х гг., начнут громко требовать изменения экономического строя.

Кроме того, за прошедшее десятилетие в России уже образовалось более 60 тысяч различных неправительственных организаций; сохраняются жизнеспособные ниши, в которых выживают зарождающиеся гражданские общественные структуры. Особенно активно проявляют себя движения защитников окружающей среды, цели которых тесно связаны с опасениями, тревожащими широкие слои населения. Так как намерения этих сторонников изменений не выходят за рамки местных вопросов, в настоящий момент они еще не угрожают общей стабильности существующих экономических и общественных образований. Тем не менее они позволяют надеяться на положительные изменения в будущем.

Продолжающаяся стабилизация существующей псевдофеодализованной и в высшей степени политизированной системы в России приведет к возникновению очень плохо функционирующей экономики, возложенной на плечи населения, ведущего плачевный образ жизни и подвергающегося постоянным притеснениям со стороны ненасытной элиты. Такой динамический процесс вполне может породить враждебную к окружающему миру, размахивающую кулаками и, возможно, чрезмерно милитаризованную Россию, которая станет дестабилизирующей политической силой. Такой процесс может сопровождаться также дальнейшим раздроблением страны на все более автономные регионы, каждый из которых будет проводить свою собственную стратегическую линию политического и экономического развития.

Этот путь может привести к четырем результатам, чрезвычайно опасным для стабильности России, ее соседей, так называемого «ближнего зарубежья» и всего мира в целом. Первые два результата возможны по прошествии нескольких лет, тогда как последние два вероятны только в более отдаленном будущем.

Во-первых, экономический упадок и политический распад в России почти неизбежно приведут к снижению вероятности демократизации и рыночных реформ в государствах ближнего зарубежья. Большинство этих государств все еще зависят от российской экономики; все они все еще равняются на Москву в том, что касается политических, общественных, экономических и культурных изменений; границы всех этих стран с Россией все еще более или менее «прозрачны» — товары, идеи, люди (и в т. ч. беженцы) с легкостью их пересекают. Застойная и нестабильная Россия не будет, как правило, способствовать динамическому развитию и стабильности в нероссийских государствах. Некоторые из этих государств могут, конечно же, самостоятельно, независимо от России, выбрать путь радикальных изменений, но

такой путь будет очень трудным, если они не смогут войти в НАТО или в Европейский Союз и если Россия останется основным полюсом, на который эти страны будут ориентироваться.

Во-вторых, застой может сделать Россию особенно уязвимой к дестабилизирующему воздействию внесистемных шоковых потрясений, в частности, потрясений, вызванных одновременными кризисами в нескольких странах. Невозможно сказать, произойдут ли такие потрясения и когда они произойдут, но продолжающееся или даже ускоряющееся ослабление системы несомненно приведет к повышению вероятности того, что даже относительно незначительные проблемы (с которыми легко справилась бы здоровая система) приобретут критический размах. История полна примеров «толчков» и «искр», с которых начинался полномасштабный распад системы. К таким «толчкам» можно отнести, в частности, землетрясения, подобные тому землетрясению, которое случилось в Манагуа в 1972 г. и вскрыло хищнический характер режима Сомосы, или пожары, подобные пожару в Абадане в 1977 г., который мобилизовал исламскую оппозицию режиму иранского шаха. Особенно важно для президента Путина и других сторонников радикальных изменений помнить о том, что подобные «толчки» могут возникать в результате провала реформ — таких, как перестройка, к которой стремился Горбачев.

В-третьих, существует возможность распада (дезинтеграции) России. Такой распад не обязательно станет результатом действий сознательно сепаратистских движений, какие наблюдаются сегодня в Чечне. Скорее продолжающаяся эрозия центральной власти, неизбежная в случае инертного застоя в стране, в конечном счете может побудить различные регионы России к попыткам обеспечить свою безопасность и благосостояние, не прибегая к помощи центра. Постепенный распад России способен был бы также дестабилизировать такие государства, как Украина, Казахстан, Беларусь, Эстония и Латвия; тот факт, что в этих странах проживает значительное меньшинство русских, может с легкостью послужить основой для притязаний сторонников воссоединения бывшего СССР и обвинений со стороны националистов. Такие события создали бы серьезную угрозу возможностям контроля и обеспечения безопасности значительных запасов ядерного оружия, находящихся на территории России.

В-четвертых, слабая Россия в конечном счете послужит ареной для экономической, политической и военной конкуренции между соседними с ней странами и лидирующими державами мирового значения. До сих пор память о былом влиянии России, опасения, связанные с ее остаточной военной мощью, и широко распространенное убеждение в том, что России суждено снова стать великой державой, сдерживали возможные попытки других государств вмешиваться в происходящее в России. Однако при отсутствии долговременного экономического возрождения окружающий мир рано или поздно придет к выводу, что слабость России — не временное, но постоянное явление, и этот вывод неизбежно будет способствовать более активному вмешательству во внутренние дела России. Руководители некоторых государств могут заключить даже, что им будет выгодно поддержка сепаратистских движений в тех или иных регионах.

Какой из этих сценариев (демократизация и переход к рынку, авторитарный режим и государственный капитализм, или продолжающийся застой) более вероятен? Какой из них наименее вероятен? И каковы наиболее и наименее вероятные сроки развития событий в этих направлениях? Если, согласно приведенным выше аргументам, текущая политико-экономическая система России достаточно сплоченна, стабильна и, в качестве анархически организованной системы взаимоотношений феодального типа между разрозненными центрами власти, политически устойчива к диктуемым ей изменениям, тогда первый вариант, оптимальный для России и для всего мира, представляется наиболее вероятным в долгосрочной перспективе нескольких следующих десятилетий или поколений. Второй, авторитарно-капиталистический вариант, может быть, уже нашел своего сторонника в лице Владимира Путина, но быстрый прорыв в этом направлении также маловероятен, учитывая характер существующей системы и ограничения, накладываемые на авторитарную власть как специфическими российскими условиями, так и более общими международными влияниями.

Третий, «застойный» вариант общества, переживающего временные периоды усиления авторитарной власти и экономического роста, представляется наиболее вероятным в ближайшее время и на протяжении нескольких следующих лет.

Какой выбор сделает президент Владимир Путин?

Президент Владимир Путин сделал карьеру в качестве офицера КГБ — действительно, тот факт, что он гордится своей службой в одном из наиболее репрессивных полицейских учреждений двадцатого века, его приводящие в уныние псевдоавторитарные политические заявления, и его первоначальные меры, направленные на сосредоточение власти в Кремле, заставляют предполагать, что он будет стремиться к проведению более жесткой политики, по сравнению с политикой Ельцина, и постоянно будет пытаться укрепить и усилить российское государство в соответствии с национальными традициями. Путин окружил себя советниками, которые так же, как и он, проявляют тенденцию к тактическому, а не к стратегическому мышлению. Нынешнее руководство России предпочитает решать проблемы административными методами, а не методами внедрения и поддержки нововведений. Тем не менее все действия этого руководства, кажущиеся решительными, не отражают стратегию, способную вывести Россию из застоя.

Путин продемонстрировал в Чечне, что он готов вести войну и смотреть сквозь пальцы на преступления, совершаемые российскими военными по отношению к гражданскому населению, с тем, чтобы сохранить территориальную целостность страны. Он уже предпринял важные шаги в направлении централизации власти и укрепления государственных структур. Возникает впечатление, что он действительно намерен обуздать олигархов и ограничить сферу их влияния. Он энергично заявил о необходимости искоренения преступности и коррупции, введения «диктатуры закона» и поддержки русского национализма и патриотизма.

По мере того как Путин пытается утвердить и расширить власть центрального правительства, его популярность остается на достаточно высоком уровне. Согласно результатам одного из опросов, в начале сентября 2000 г. его политика находила одобрение у 60% населения. Возникает впечатление, что популярность Путина подтверждает традиционное представление о русских как о народе, желающем, чтобы им единолично управлял человек, облеченный сильной властью. В какой-то мере это верно. В то же время Путину приходится соблюдать осторожность с тем, чтобы не притеснять индивидуальные свободы, в том числе свободу речи и права собственности, к которым русские, особенно молодые русские, уже привыкли на протяжении последних десяти лет. Опросы общественного мнения показывают, что 35% населения России считает, что в их стране существует опасность возникновения военной диктатуры.

На вопрос о том, добьется ли Путин практического успеха в своих попытках централизации власти, конечно же, трудно ответить с уверенностью. Анализ, результаты которого приведены выше, позволяет предположить, что феодализованная анархическая система России не позволит быстро или легко добиться каких-либо изменений. Даже допуская, что существующая система не так глубоко укоренилась и не так стабильна, как мы предполагаем, неясно, располагает ли Путин властью, ресурсами, юрисдикцией и полномочиями, достаточными для одновременной борьбы со всеми упрямо сопротивляющимися разрозненными центрами власти. Может ли он одновременно атаковать олигархов и региональных губернаторов, не подрывая своего собственного положения и не попадая в зависимость от «структур власти», тайной полиции и армии? Может ли он, со своей стороны, обеспечить лояльность полиции и армии (не говоря уже о всем населении в целом), если война в Чечне не приведет к какому-либо решающему результату и останется причиной расходования огромных средств? Сработают ли его призывы к национальной солидарности и патриотизму, если национальная элита бесконтрольно разворачивает свою страну, как стая хищников? Достаточно ли убедителен его призыв к введению «диктатуры закона», если население все больше опасается того, что под диктатурой закона он подразумевает диктатуру полиции?

Возможно ли искоренить преступность и коррупцию, если для сдерживания преступности необходима лояльность сплошь и рядом коррумпированных должностных лиц, которым поручается эта задача? Несмотря на то что на эти вопросы нет очевидных или простых ответов, само количество возникающих вопросов свидетельствует о том, что, каковы бы ни были действительные намерения Путина и окончательные результаты его попыток проведения реформ, они вряд ли приведут к радикальному преобразованию системы. Если Путин прибегнет к массовому насилию и принуждению (совершенно неясно, имеются ли у него достаточные для этого ресурсы и влияние), существующая система, скорее всего, только укрепитя. Что еще хуже, неудачная попытка введения радикальных изменений может так же, как и попытка «перестройки», вызвать необратимый кризис российской системы.

В то время как политика централизации, которую проводит Путин, может быть, по меньшей мере в принципе, согласована со стремлением к демократизации страны и переходу к рыночной экономике, со стороны руководителей стран Запада и западных аналитиков было бы наивным игнорировать тот факт, что такая противоречивая смесь целей и методов их достижения как правило, в историческом плане, сопровождала усиление авторитарных политических режимов и государственного вмешательства в экономическое развитие. Россия, конечно же, может стать важным исключением из этого общего правила, но следует отметить также, что досоветская история России, ее традиции и политическая культура, с одной стороны, и семьдесят лет коммунистической власти, с другой стороны, не дают существенных оснований для таких надежд. В действительности, возникает впечатление, что популярность президента Путина в большой степени объясняется общим убеждением населения в том, что именно демократизация и свободный рынок создали хаос в России и лишили ее величия и что поэтому необходимо восстановить закон и порядок и снова сделать Россию сильной, великой державой. Несмотря на то что сильная Россия полностью совместима с демократией и свободным рынком (на самом деле, только по-настоящему демократическая и ориентированная на рыночную экономику Россия вообще может стать сильной державой в современном мире), ниоткуда не следует, что методы, которые будет применять Путин, пытаясь создать сильную Россию, будут настолько демократичными и настолько ориентированными на рынок, как того хотели бы политические руководители западных государств.

Если Путин добьется лишь частичного успеха в своих реформах и логика существующей системы только утвердится, Россия почти неизбежно станет еще менее демократической и, вероятно, менее свободной страной. Поэтому в настоящее время, по всей видимости, целесообразно допустить, что демократическое развитие и переход к свободному капиталистическому рынку, не контролируемому государством, не будут первоочередными целями правительства Путина. Следовательно, любые рекомендации, касающиеся определения политики в отношении России, следует предоставлять с учетом этого факта. Как мы предлагаем ниже, следует стремиться к сохранению тех демократических преобразований, которые уже произошли, закладывая основу для будущего укрепления демократических структур, и способствовать тем экономическим изменениям, которые благоприятно отражались бы на уровне жизни населения, не вызывая, однако, такого сопротивления со стороны элиты, которое сделало бы их невозможными. К счастью или к сожалению, и для российских, и для западных демократов и сторонников свободного рынка теперь наступает время трудного выбора, заставляющего идти на компромисс и находить равновесие между различными ценностями, такими как демократия, рынок, благосостояние населения, права человека и стабильность.

Политика в отношении России: рекомендации

Уроки прошлого

Начиная с распада Советского Союза и вплоть до финансового краха России в августе 1998 г., руководители стран Запада, с правительством США во главе, риторически и практически

сосредоточивали внимание на внутренних преобразованиях в России. Правительство США, в частности, придавало большое значение внутренним политическим событиям в России, определяя в той степени, в которой это позволяли другие интересы США, время опубликования заявлений и выдвижения существенных инициатив в зависимости от внутренних политических нужд президента Ельцина и группы «радикальных реформаторов». Соединенные Штаты играли ведущую роль в формировании «Вашингтонского консенсуса» — сосредоточения внимания на финансовых и налоговых мерах, способствующих макроэкономической стабилизации, побуждавшего страны Запада оказывать давление, способствующее проведению экономических реформ в России (и в других регионах мира). Правительство США разработало широкомасштабный комплекс программ помощи, направленных на дальнейшую демократизацию и внедрение рыночных реформ, и убедило своих западных партнеров принять участие в этих программах.

Финансовый крах России явился свидетельством неудачи такого подхода со стороны Запада. Нельзя сказать, конечно, что неудача постигла все западные начинания. Были достигнуты некоторые успехи. В экономической сфере, например, Запад передал российским должностным лицам и бизнесменам значительное количество полезной информации о рыночных структурах и учреждениях, даже если эту информацию, по большей части, невозможно было сразу же использовать в российских условиях. Программы обмена позволили тысячам русских посетить страны Запада и получить, по меньшей мере, какое-то представление о том, насколько эффективно могут функционировать демократические учреждения и рыночная экономика в реальном мире. В целом, однако, результаты, достигнутые в России, далеко не оправдали ожиданий, которые были связаны с программами помощи как на Западе, так и в России.

Что было сделано неправильно? Руководители западных стран в стремлении к быстрому внедрению рыночной экономики и демократических учреждений не учли в достаточной степени то, насколько реальные условия в России препятствовали применению готовых рецептов, найденных в учебниках по политической экономии. Оказывая экономическую помощь, например, Запад не смог выработать последовательную, многостороннюю и долгосрочную стратегию. Кроме того, западные программы, по крайней мере на первоначальном этапе, разрабатывались на основе заключений консультантов, не понимавших ситуацию в России достаточно глубоко. Еще важнее то, что руководители западных стран не заметили, насколько слаба поддержка реформ среди населения, и чаще всего смотрели на противников внутренней правительственной политики в России как на реакционеров, желающих возвращения России к советскому прошлому. Еще меньше помогло то, что руководители западных стран сознательно смотрели сквозь пальцы на подтасовку результатов выборов, на покупку голосов и на множество других неблагоприятных антидемократических методов, применявшихся российскими верхами, на том основании, что средства, применявшиеся самозваными «демократами», оправдывались целью, заключавшейся в победе над «реакционерами». В результате Запад оказался союзником небольшой группы непопулярных «радикальных реформаторов», пытавшихся принудительно выполнить программу, противоречившую желаниям большинства членов Думы и не пользовавшуюся широкой поддержкой населения. Личности, а не политика и ни в коем случае не учреждения оказались в центре внимания западных должностных лиц, оказывавших содействие реформам. Еще хуже то, что политические руководители западных стран, не добившись окончательного внедрения экономической программы в России, своим собственным поведением поставили под сомнение искренность их поддержки демократических преобразований.

Российские политические руководители повторили многие из ошибок их западных коллег. Они также не уделили достаточно внимания реальным условиям политической и экономической ситуации в России, сформировавшимся под влиянием десятилетий бездумного самоуправства советских властей. Их программы были разработаны людьми, понимавшими в

какой-то степени современную экономическую теорию, но не имевшими достаточного практического опыта управления российской экономикой. Эти люди не затрудняли себя объяснением своей политики широким общественным кругам; по всей видимости, их не очень беспокоили реальные бедствия, которым подвергалось большинство российского населения в результате внедрения их программ; они призывали к борьбе с коррупцией, набивая свои собственные карманы и были готовы нарушать и приспосабливать к своим целям демократические правила всякий раз, когда этого требовала ситуация и когда их власть позволяла им это делать. Каковы бы ни были преимущества их экономических программ в глазах аналитиков, большинству русских было ясно, что реформаторы в их правительстве мало беспокоились о демократии, по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

Рекомендации на будущее

Наш анализ позволяет предложить несколько общих рекомендаций руководителям, определяющим национальную политику и желающим способствовать демократизации России и ее переходу к рыночной экономике. Некоторые из этих рекомендаций самоочевидны, но их не помешает и повторить, хотя бы потому, что политические руководители слишком зачастую игнорировали такие рекомендации в прошлом.

Во-первых, любая политика в отношении России должна быть основана на характеристиках текущей российской политической и экономической системы. Это означает, что разработку такой политики нельзя поручать только теоретикам, специализирующимся в какой-либо области, будь то экономика или политика, как это делалось по большей части в 1990-х годах. В этом процессе должны участвовать люди с практическим опытом, хотя бы только потому, что невозможно переоценить их понимание возможностей сознательного искажения и неправильной интерпретации принципов разрабатываемой политики.

Во-вторых, те, кто определяют национальную политику как в России, так и на Западе, должны отстраниться от жесткого подхода советского типа, основанного на принципе «кто кого» или «мы хорошие, они плохие», и перейти к использованию более многосторонних политических механизмов, ориентированных на компромисс. Для принятия политических решений, касающихся российской экономики и российских реформ, требуется терпеливое, внимательное изучение характера существующих учрежденческих структур и адаптация к ним предлагаемых существенных новых мер, позволяющая проектировать прагматические, продуктивные учрежденческие реформы. Для подготовки таких реформ требуется способность сосредоточить внимание на прозаических элементах политики и учрежденческой реформы, способность, которая редко проявлялась в действиях российских политических руководителей и многосторонних финансовых организаций на протяжении последних десяти лет. В этой связи важно также, чтобы все элементы систематических изменений: демократизация, переход к рыночной экономике и создание государственных структур — внедрялись одновременно, чтобы ни один из них не играл преобладающую роль и не вызывал соответствующих фундаментальных системных искажений. Демократическая система и свободный рынок могут функционировать только при наличии государственного управления, обеспечивающего законность, но в то же время такое государственное управление, не ограниченное демократическими и рыночными механизмами контроля, может легко превратиться в режим типа фашистской диктатуры, не имеющей достаточно прочных юридических оснований для существования и поэтому не способной проводить реальные реформы.

В-третьих, демократическая система и рыночная экономика Запада не могут быть навязаны России в готовом виде. Их можно только бережно выращивать — прежде всего, силами самих русских. Поэтому русские должны играть ведущую роль в процессе разработки экономических и политических стратегических методов перестройки своей страны. В то же время Запад должен быть готов к тому, чтобы предлагать рекомендации тогда, когда их попросят предоставить, и оказывать помощь в выполнении тех программ, которые имеют смысл

с точки зрения западных руководителей, но не поддерживать те программы, которые для них неприемлемы. Кроме того, представители западных стран должны ограничиваться, в основном, лишь общими рекомендациями в отношении решения практических проблем. Детальную разработку программ следует предоставить русским, представляющим как правительственный, так и частный секторы, причем западную помощь следует предоставлять получателям, представляющим самые различные слои населения и структуры.

В-четвертых, руководители и консультанты, определяющие политику стран Запада, если они действительно ожидают, что русские смогут рассматривать западную политическо-экономическую систему в качестве модели для России, должны сознавать необходимость постоянного соответствия между своими ожиданиями в отношении России и практическими действиями самих западных стран. Представители стран Запада не могут говорить о проведении демократических и рыночных реформ в России и об интеграции России в рамках всемирной системы, одновременно близоруко преследуя узкие национальные интересы, тем самым подрывая участие широких слоев населения в российских реформах, способствуя обнищанию этого населения и изолируя Россию.

В-пятых, Россия не существует в вакууме. Нероссийские государства «ближнего зарубежья» влияют на Россию так же, как она влияет на них. Совершенно необходимо помнить о том, что выбор национальной политики оказывает воздействие, выходящее за границы одной страны. Поэтому политические руководители стран Запада должны всегда учитывать воздействие на Россию таких отражающих национальную политику решений, как решение о продолжении расширения НАТО, с учетом того, как эти решения впоследствии отразятся на нероссийских государствах. Они должны также учитывать влияние российской национальной политики и политики, которую они сами проводят в отношении России, на другие народы, живущие в пределах России, например, влияние решений игнорировать преступления против человечества, совершаемые в Чечне, или поддерживать экономическую интеграцию государств СНГ. В свою очередь, российские политические руководители не должны подвергать сомнению действительность общепризнанных международных границ, призывать к восстановлению бывшей советской империи или потакать сверхнационалистической риторике, даже если их единственная цель при этом заключается в том, чтобы заручиться более широкой политической поддержкой. Напряженность между Россией и ее соседями всегда препятствует и никогда не способствует здоровым внутринациональным преобразованиям.

В-шестых, реформа должна пользоваться поддержкой более широких кругов российского населения. С одной стороны, гораздо большее количество усилий следует приложить к тому, чтоб разъяснять политику правительства широким слоям населения, в т. ч. тем кругам, которые традиционно противостояли реформе, чтобы заручиться поддержкой, необходимой для успешного проведения реформы. Это тем более важно теперь, потому что успех проведения структурных реформ, необходимых для перестройки России, будет зависеть от способности миллионов российских граждан к изменению своих ожиданий и своего поведения. С другой стороны, совершенно необходимо, чтобы выполняемые программы немедленно приносили ощутимые выгоды населению. Давно прошло то время, когда любое правительство могло допустить, что российское население готово пойти на значительные краткосрочные жертвы во имя расплывчато сформулированных выгод в более отдаленном будущем. Долгосрочная жизнеспособность любой программы будет зависеть от поэтапного прогресса в области улучшения экономического положения населения независимо от далеко идущих последствий выполнения программы.

В-седьмых, не существует способов быстро справиться со всеми различными бедствиями и проблемами, осаждающими Россию. Для создания здоровой, жизнеспособной демократии и процветающей экономики потребуются как минимум жизнь одного поколения, потому что одних только учрежденческих реформ или улучшения методов решения ряда конкретных вопросов

будет недостаточно. Изменение общественных институтов и улучшение методов решения проблем — трудные задачи сами по себе, особенно в существующих в настоящее время условиях. Ситуация еще более осложняется тем фактом, что для настоящих демократизации и перехода к рыночной экономике потребуются также изменение укоренившихся привычек населения, одни из которых были приобретены в советское время, а другие берут свое начало в традиционной русской культуре.

Рекомендации для России

Чего же можно ожидать сегодня, на реалистических основаниях, от России в целом и от политических руководителей России в частности? В идеальном варианте первостепенное значение для России имела бы конституционная реформа, предусматривающая превращение «сверхпрезидентского режима», созданного Ельциным и эксплуатируемого Путиным, в более сбалансированную систему управления. Нереально было бы, однако, ожидать, что президент Путин проявит достаточное моральное самообладание для того, чтобы отказаться от тех самых полномочий, которые до сих пор позволяли ему проводить различные меры по сосредоточению власти. Так как перспективы продолжения экономического развития представляются неутешительными, в приведенных ниже рекомендациях для России основное внимание сосредоточивается на экономической реформе, в частности на реформе, которая помогла бы развить экономику, ориентированную на рынок, и повысить уровень жизни рядового населения России, не обязательно подрывая власть элиты и псевдоавторитарных правителей. Само собой разумеется, что меры, предлагаемые ниже, следует принимать одновременно с выполнением программы, продолжающей способствовать макроэкономической стабилизации.

• **Налоговая реформа**

Первое место в списке «достижимых» целей, предлагаемом почти всеми специалистами, занимает налоговая реформа. Невозможно отрицать, что Путин уже предпринял существенные шаги в этом направлении. Тем не менее все еще требуются радикальное упрощение налоговой системы и ее «стандартизация»: определение ясных и понятных размеров налогообложения, применимых в равной мере любыми работниками налогового управления по отношению к любым налогоплательщикам независимо от их принадлежности к том или иному сектору или учреждению и независимо от характера их деятельности, их положения или их биографии. Должно быть определено относительно небольшое количество категорий населения, подлежащих налогообложению, категорий, легко поддающихся контролю с использованием существующих систем бухгалтерского учета; определения этих категорий могут быть уточнены по мере внедрения второго важного изменения — современных категорий и стандартов бухгалтерского учета. Кроме того, процесс обеспечения выполнения налогового законодательства должен быть полностью открытым для независимого контроля, полностью подчинен правилам юридической ответственности и полностью изолирован от банковских систем и от местных правительственных административных систем. Реформа должна предусматривать четкое распределение различных определенных категорий налогов по различным правительственным уровням и подразделениям и предотвращать возможности совместного сбора налоговых средств различными учреждениями и их обмена этими средствами с тем, чтобы повысить эффективность подотчетности и независимого контроля. Налоговая реформа, однако, никогда не будет по-настоящему успешной до тех пор, пока правительство не прекратит «внебюджетное» расходование средств с тем, чтобы избежать контроля со стороны Думы и выполнения условий предоставления займов, предъявляемых Международным валютным фондом. В то время как некоторые представители элиты пострадают от всесторонней налоговой реформы, возможно, однако, усовершенствовать систему, не отчуждая наиболее влиятельные элитарные круги.

• Реформа судебной системы

Эффективное функционирование реформированной налоговой системы так же, как и любое усовершенствование рыночной экономической системы в России, невозможно без существенной реформы судебной системы. Если не обращать внимания на издаваемые по случаю президентские указы и бесчисленные административные «инструкции», то федеральные законы, несмотря на их неполноту, в целом достаточны для дальнейшего развития рыночной экономики, но они почти не соблюдаются и часто полностью игнорируются влиятельными политическими и экономическими кругами и в особенности региональными и городскими властями. В то время как более эффективное обеспечение законности приведет к отчуждению от реформы части представителей элиты, оно может найти поддержку среди некоторых сторонников более авторитарных методов решения проблем.

После проведения такой реформы станет возможным зарождение независимой системы судов и органов охраны правопорядка, растущей от случая к случаю, от дела к делу, и охраняющей процесс создания и приобретения эффективно защищаемых законами прав собственности и договорных прав, являющихся элементарным необходимым условием надлежащего развития рыночной экономики. В особенности важно в качестве первоначальной меры, обеспечивать по закону полное соблюдение договорных прав нанятых служащих и работников, относящихся к их заработной плате, обусловленной контрактом; это придаст необходимый стимул перестройке промышленности, ориентированной на рыночную систему, а также, в качестве положительного побочного эффекта, повысит популярность и законность существующего режима в глазах населения. Кроме того, такая мера позволит сократить объем незаконных прибылей «управляющих-владельцев», использующих доходы, извлекаемые их предприятиями, не только для покрытия издержек, и тем самым освободит ресурсы, необходимые для развития предпринимательских рынков. Банкротство станет в таких условиях экономически осмысленной процедурой, позволяющей эффективно использовать подвергавшиеся злоупотреблениям экономические ресурсы, а не средством наложения ареста на имущество или политической мести, в качестве которого оно время от времени используется теперь.

• Охрана частной собственности

Принцип неприкосновенности частной собственности должен лежать в основе экономической политики. Само правительство представляет собой наибольшую угрозу правам частной собственности. Режим случайного, своевольного налогообложения, бесконтрольная деятельность сборщиков налогов, а также проведение инспекций коммерческих предприятий и выдача лицензий и разрешений различными многочисленными должностными лицами возлагают непосильное бремя на бизнес. Это бремя, по всей вероятности, является основной причиной того, почему количество и объем операций небольших коммерческих предприятий растут в России значительно медленнее, чем в других странах, переживающих переходное время. Если правительство не ограничит себя и не будет ограничено юридической системой, сектор небольших коммерческих предприятий не станет двигателем экономического прогресса, которым он является в других странах. В тех случаях, когда раздаются громкие призывы к отмене приватизации, напоминая хищение в связи с нарушениями процедурных правил, надлежащим учреждением, уполномоченным принимать решения по таким вопросам, является система судов. Есть некоторые основания надеяться на то, что суды смогут решать эти вопросы не менее эффективно, чем любые другие российские учреждения. Обычным российским гражданам не поможет какое-либо наказание воров за хищения, совершенные в прошлом, если такое наказание будет рассматриваться инвесторами как движимое политическими мотивами, а не юридическим процессом.

- **Корпоративное управление**

С точки зрения улучшения экономических условий, а не обеспечения экономической справедливости, более важная задача правительства заключается в стимуляции усовершенствования структуры владения собственностью и внедрения режимов корпоративного управления приватизированными ранее предприятиями, в особенности теми предприятиями, которые были приватизированы в рамках программы распределения ваучеров. Усилия правительства, направленные на консолидацию акций и продажу крупных блоков акций стратегически важным инвесторам, а также на поддержку инициатив, побуждающих к продаже таким инвесторам малоэффективных предприятий, принадлежащих управляющим и служащим, должны основываться на программах небольшого масштаба, ограниченных первоначальным вложением капитала, обязательным условием прибыльности таких программ и тем, что влияние инвесторов в процессе приобретения прав собственности на предприятия должно носить исключительно финансовый характер. Могут быть предприняты связанные с этим процессом попытки урегулировать во внесудебном порядке налоговые задолженности и обеспечить упорядоченное законное выполнение процедур регистрации банкротства. Организация выполнения таких программ в региональном масштабе поможет создать осмысленную конкуренцию и надлежащее рассредоточение экономического влияния. В этом случае существующие элитарные круги также, по всей видимости, не станут протестовать против политики, придающей статус законности их мошеннически приобретенным богатствам.

Рекомендации для стран Запада

Что могут сделать страны Запада, в т. ч. правительства, коммерческие структуры, фонды и неправительственные организации? Большинство представителей Соединенных Штатов и стран Европы должны признать, что они могут сделать лишь немного, и что они могут играть лишь незначительную роль в процессе определения пути развития российской экономики. Запад может предоставлять финансовую помощь и предлагать те навыки и опыт, которыми он располагает с избытком. В целом, страны Запада должны стремиться к сотрудничеству с Россией на самых нижних уровнях учрежденческих структур, пожертвовав громко обсуждаемыми и заметными попытками передвигать рычаги власти, сосредоточенные вокруг Кремля, и приступив вместо этого к работе в «Сибири», в буквальном и в переносном смысле, участвуя в реальных учрежденческих процессах. Необходимо перейти от стратегии шоковых потрясений и радикальных изменений к стратегии терпеливой разработки длительного процесса, на протяжении которого неизбежны срывы и отступления назад, приготовившись к тому, что Запад будут обвинять во многих из бед, постигших современную Россию. Стратегия терпеливой подготовки должна сочетаться со стратегией доверия, но на этот раз доверия не к «крупным» реформаторам, а к тем сторонникам постепенных реформ, которые обладают чувством меры и контактируют с реальностью.

Несмотря на все эти ограничения, основные цели Запада в настоящий момент должны заключаться в следующем: 1) необходимо проследить за тем, чтобы процесс создания эффективных и влиятельных государственных учреждений в России не опередил процесс построения демократических учреждений и рыночной экономики, и в этом же контексте 2) необходимо сохранить уже достигнутые в России демократические завоевания, в особенности если оправдаются сегодняшние обоснованные опасения, и Россия двинется по пути к заколдованному кругу авторитарного правления. Запад может обеспечить достижение этих целей, поддерживая внедрение инициатив, выдвигаемых «снизу», а не инициатив, спускаемых в приказном порядке «сверху», сосредоточив усилия на сохранении формальных демократических структур: правил, нормативных постановлений и процедур, определяющих процессы конкуренции политических партий, проведения периодических выборов и обеспечения независимости средств массовой информации, — а также на создании международной среды, способствующей продолжению интеграции России в рамках глобальных процессов и международных учреждений западного типа.

Руководители Западных стран могут поддаться сильнейшему искушению и рационализировать потерю демократических достижений в России, объясняя самим себе, что такая потеря необходима для обеспечения гарантий безопасности прямых иностранных инвестиций, особенно если начнется проведение мнимых реформ Путина. Если долгосрочное процветание России важнее для Запада, чем краткосрочные выгоды, такому искушению следует сопротивляться.

В особенности важно способствовать изменению тех элементов российского общества, которые не вполне поддерживают демократию и свободный рынок. В первые годы реформы могла существовать необходимость оказания помощи только сторонникам изменений с тем, чтобы обеспечить их выживание в качестве силы, способной сопротивляться отмене реформ. Но крупномасштабное и долгосрочное возвращение к дореформенному режиму советского типа с коммунистической командно-административной экономикой и авторитарным политическим режимом, в наше время уже невозможно, хотя возможен ряд других неприятных альтернативных вариантов. Таким образом, вопрос заключается теперь не в том, чтобы обеспечить сторонникам реформы место на политической сцене России, а в том, чтобы определить, какие меры будут способствовать продолжению реформы наиболее эффективным и экономичным образом. Для этого может потребоваться поддержка программ, стимулирующих в противниках реформы осознание того, что реформа совершенно необходима для их собственного благополучия, и подготавливающих их к успешной адаптации к реформе.

Стратегия, основанная на терпении, постепенном прогрессе, консолидации демократических структур и поддержке общественного согласия, требует принятия следующих политических мер:

1. *Поддержка независимых демократических средств массовой информации и вовлечение журналистов в процессы обмена информацией и диалога.* Организации, выделяющие средства на развитие коммерческих предприятий, следует побуждать к тому, чтобы они предоставляли ресурсы для финансирования потенциально жизнеспособных в налоговом отношении независимых издательств, телевизионных программ и радиопрограмм. При отсутствии экономических условий, позволяющих существовать финансово жизнеспособным средствам массовой информации, представители Запада, предоставляющие денежные средства, должны способствовать финансированию задолженностей, понесенных независимыми средствами массовой информации, и оказывать поддержку национальным организациям, защищающим свободу прессы. В то же время совершенно необходимо, чтобы настроенные против реформы журналисты могли получить опыт работы в системе свободных средств массовой информации. Совершенно необходимо вовлекать их в процессы профессиональной подготовки, практики и обмена с Западом.

2. *Внутренняя поддержка предпринимательских кругов и повышение эффективности организаций, оказывающих давление в интересах небольших коммерческих предприятий и предпринимателей.* К числу политических мер и инициатив, которые позволили бы улучшить условия развития небольших коммерческих предприятий, относится предоставление небольшим предприятиям инвестиционных займов на основе модели, используемой центрально-европейскими предпринимательскими фондами. К числу усилий, направленных на поддержку самоорганизации организаций небольших коммерческих предприятий, должны относиться меры по созданию более жизнеспособных и активных структур типа «торговых палат» и местных коммерческих организованных движений, а также оказание давления с целью устранения чрезмерного правительственного контроля коммерческой деятельности и более эффективное обеспечение соблюдения условий контрактов по закону.

3. *Сосредоточение внимания на силах, оказывающих давление в направлении обеспечения законности, а также на силах, ответственных за охрану правопорядка.* К мерам такого типа относятся предоставление субсидий и технической помощи организациям (юридически зарегистрированным группам содействия, ассоциациям, борющимся за гражданские свободы, и группам защитников прав человека), пользующимся средствами юридической системы с тем, чтобы добиваться соблюдения имущественных прав, выполнения процедурных правил учреждениями, законного обеспечения выполнения контрактов, защиты прав меньшинств, защиты гражданских прав, решения вопросов, связанных со свободой печати, а также использования возможностей прохождения подготовки и практики в других странах (в рамках программ обмена) судьями, полицейскими, пограничниками и другими должностными лицами, непосредственно вовлеченными в процесс обеспечения законности и охраны правопорядка. Сходным образом, совершенно необходимо, чтобы западные учреждения и организации полностью отвергали, как неприемлемые, методы, способствующие процветанию блата и коррупции. Разработка устава, определяющего принципы функционирования западных организаций и их представителей, будет во многом способствовать пониманию русскими того, что программы предоставления помощи России не основаны на двойственных стандартах и не отражают позицию превосходства и высокомерия.

4. *Внедрение программ обмена и диалога, направленных на вовлечение противников реформ.* Субсидии и программы технической помощи (в т. ч., возможно, программы, выполняемые совместно американскими и восточно-европейскими или центрально-европейскими организациями), должны предоставлять группам, борющимся с реформами, и индивидуальным противникам реформ возможности практически познакомиться с успешными результатами реформ, проведенных в Польше, Венгрии, Чешской Республике и Словакии, вовлекать их в дискуссии с бывшими противниками реформ из этих стран и предлагать им другие примеры успешной адаптации к условиям демократии и рыночной экономики.

5. *Поддержка молодого поколения, а также безработных и пенсионеров.* Программы обмена и субсидирования обучения студентов и аспирантов в колледжах должны быть нацелены на воспитание будущего поколения лидеров России. Как показал успех текущих программ обмена студентами, проживание русских студентов в западных странах в течение одного года может приводить к глубокому изменению их системы ценностей, и, следовательно, способствовать созданию новых учреждений и взаимопониманию. Кроме того, программы должны быть нацелены на оказание помощи безработным, пенсионерам и другим гражданам, имеющим профессиональные навыки, но не имеющим возможностей и опыта участия в ориентированной на рынок экономике. Кроме того, следует оказывать также техническую помощь в выполнении образовательных программ, предусматривающих перекалфикацию безработных, и в проведении реформы пенсионного обеспечения.

6. *Оказание России помощи в скорейшем урегулировании чеченского кризиса.* Если, как отмечалось ранее, продолжение войны в Чечне может подорвать процесс демократизации, перехода к рыночной экономике и создания государственных структур, то совершенно необходимо, чтобы международное сообщество под руководством Запада посвятило стабилизации в Чечне по меньшей мере столько же усилий, сколько затрачивается на нахождение приемлемых политических решений на Ближнем Востоке и на территории бывшей Югославии. «План обеспечения стабильности на Балканском полуострове» может послужить подходящей моделью мышления в отношении Чечни.

7. *Поддержка программ, способствующих представлению о России как о цивилизации, основанной на многих ценностях и традициях Европы.* К числу таких инициатив могут относиться программы культурного обмена, поддержка совместных европейско-российских

исследований и культурных мероприятий, поддержка образовательных учреждений, учебные планы которых предусматривают более глубокое ознакомление с западными и европейскими идеями и традициями, а также исторических проектов изучения связей России с Европой. По тем же причинам совершенно необходимо, чтобы политические руководители европейских стран также приняли все возможные меры для того, чтобы преодолеть общераспространенные в их странах настроения недоверия, подозрения и страха по отношению к России. Европейцы должны принять Россию не в меньшей степени, чем русские должны принять Европу.

8. *Сопrotивление политическим мерам, способствующим изоляции России от остального мира, от Запада и от ее соседей. было бы ошибкой закрыть границы расширяющегося Европейского Союза для России.* Следует соблюдать осторожность с тем, чтобы принятие восточноевропейскими странами правил Шенгенской Конвенции, определяющих меры контроля безопасности лиц, совершающих поездки, не создали новый «железный занавес», отделяющий Россию от Запада. Границы должны быть настолько открытыми, насколько это возможно, для российских туристов, ученых и бизнесменов. Неблагоприятные режимы выдачи виз, успешно препятствующие поездкам честных русских граждан в страны Запада, ни в коей мере не способствуют установлению демократии и рыночной экономики в России. Кроме того, совершенно необходимо, чтобы Соединенные Штаты и Европейский Союз открыли свои собственные рынки для российской продукции и отказались от инстинктивной политики протекционистов, обвиняющих Россию в сбыте продукции по заниженным ценам. Важно также, чтобы правительства западных стран сопротивлялись искушению предоставления России кредитов на условиях, специально оговаривающих приобретение Россией западной продукции (например, зерна), и тем самым сводящих на нет попытку проведения аграрной реформы в России и подрывающих экономические связи России с ее соседями.

9. *Формирование международной среды, благоприятной для создания демократических государственных структур и развития рыночной экономики.* Руководители стран Запада должны помнить о том, что политика, которую они проводят за пределами России, может и будет влиять на события внутри России. Благоприятная, конструктивная и открытая международная среда будет чрезвычайно способствовать возрождению демократизации России и созданию в ней демократических государственных учреждений. Для этого потребуются переоценка западными странами в процессе формулирования их политики если не самой сущности этой политики, то по меньшей мере того, каким образом она преподносится русским, а также того, каким образом будет обеспечиваться постоянное участие России в процессе международного сотрудничества. Как минимум, следует уделять гораздо больше внимания тому, как может измениться политика России в результате дальнейшего расширения НАТО, развертывания национальной системы ракетной обороны в США и проведения учений с участием сил НАТО в соседних с Россией регионах.

10. *Проявление общего подхода стран Запада к России.* Совершенно необходимо, чтобы Соединенные Штаты и Европа проявляли общий подход к России, если они стремятся извлечь все возможные выгоды из успешного развития в России.

Надежность американско-европейского сотрудничества подвергнется серьезным испытаниям в ближайшие годы, когда, по всей вероятности, трудности, связанные с упоминавшимися ранее

Существует, однако, надежда на то, что уроки прошлого помогут как России, так и Западу преследовать их общие интересы, заключающиеся в демократическом преобразовании России и создании в ней рыночной экономики с применением более разумных методов и с сохранением взаимного уважения.

компромиссами, станут наиболее заметными. Тенденция правительства России к применению более авторитарных методов внутри страны и к более агрессивной защите ее интересов за рубежом, например, может вызвать различные реакции в Соединенных Штатах и в Европе. Географическая близость к России и более значительная уязвимость Западной Европы может побудить руководителей европейских стран к поиску возможностей адаптации к такому развитию ситуации в России, тогда как Соединенные Штаты могут проявить стремление к более принудительному по своему характеру противодействию процессам, которые они будут рассматривать как угрожающие их коренным интересам. Единство подхода западных стран и важнейших западных учреждений к России вполне может не выдержать давления таких обстоятельств. Западным политическим руководителям нужно проявить особое внимание к такой возможности и сделать все возможное, чтобы предотвратить возникновение раскола между западными союзниками. Кроме того, Соединенные штаты и Европа должны внушить руководителям России, что любая попытка сыграть на расхождении интересов США и Европы воспрепятствует интеграции их страны в рамках глобальных и европейских учреждений и тем самым поставит под угрозу переход России к эффективной демократической системе и рыночной экономике.

Несмотря на разочарования последнего десятилетия, на события, вызывающие беспокойство в настоящее время, и на проблемы будущего, перспектива успешного перехода России в стан демократических, ориентированных на рынок стран мира должна остаться руководящим принципом формирования политики стран Запада по отношению к России на протяжении многих лет. Сходным образом, Россия должна по-прежнему стремиться к интеграции с Западом. Этот процесс предоставляет России наилучший шанс построения успешного общества и повышения ее репутации и значения в мире. Так же, как и десять лет тому назад, о будущем успехе России невозможно говорить с уверенностью. Существует, однако, надежда на то, что уроки прошлого помогут как России, так и Западу преследовать их общие интересы, заключающиеся в демократическом преобразовании России и создании в ней рыночной экономики с применением более разумных методов и с сохранением взаимного уважения. Это само по себе позволило бы повысить вероятность того, что Россия и страны Запада смогут наконец реализовать в полной мере огромные выгоды, которые сулит успех России.

Совещания в рамках проекта «Российская инициатива»

Суббота, 11 декабря 1999 г./ Рабочая группа

Ньюарк. Спонсоры: Center for Global Change and Governance («Центр за глобальное изменение и управление»). Университет Рутгерса; организация Carnegie Endowment for International Peace («Фонд Карнеги за международный мир»); и Carnegie Corporation of New York (корпорация «Карнеги», Нью-Йорк).

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»), Вашингтон, округ Колумбия; Александр Мотыль, зам. директора, *Center for Global Change and Governance* («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; Блэйр Рабл, директор, Институт Кеннана; Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Ричард Э. Эриксон, профессор, экономический факультет, Колумбийский университет; Стивен Фиш, адъюнкт-профессор, факультет политических наук, Университет штата Калифорния, Беркли; Адриан Каратнички, президент организации *Freedom House* («Дом свободы»), Нью-Йорк; Ольга Крыштановская, директор, Институт политических исследований, Москва, Стефен С. Моды, независимый инвестор, Пенсакола; Питер Меррелл, профессор, экономический факультет, Университет штата Мэриленд, и Джонатан Сэндерс, журналист, Нью-Йорк.

Пятница, 4 февраля 2000 г./ Рабочая группа

Спонсоры: Организация Center for Global Change and Governance («Центр за глобальное изменение и управление»). Университет Рутгерса; организация Carnegie Endowment for International Peace («Фонд Карнеги за международный мир»); и корпорация и Carnegie Corporation of New York (корпорация «Карнеги», Нью-Йорк).

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»), Вашингтон, округ Колумбия; Александр Мотыль, зам. директора, организация *Center for Global Change and Governance* («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; Блэйр Рабл, директор, Институт Кеннана; Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Ричард Э. Эриксон, профессор, экономический факультет, Колумбийский университет; Стивен Фиш, адъюнкт-профессор, факультет политических наук, Университет штата Калифорния, Беркли; Адриан Каратнички, президент организации *Freedom House* («Дом свободы»), Нью-Йорк; Ольга Крыштановская, директор, Институт политических исследований, Москва, Стефен С. Моды, независимый инвестор, Пенсакола; Питер Меррелл, профессор, экономический факультет, Университет штата Мэриленд, and Джонатан Сэндерс, журналист, Нью-Йорк.

Пятница, 12 мая 2000 г./ Рабочая группа

Спонсоры: Организация Center for Global Change and Governance («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; организация Carnegie Endowment for International Peace («Фонд Карнеги за международный мир»); и корпорация Carnegie, Нью-Йорк.

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»), Вашингтон, округ Колумбия; Александр Мотыль,

зам. директора, организация *Center for Global Change and Governance* («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; Блэйр Рабл, директор, Институт Кеннана; Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Ричард Э. Эриксон, профессор, экономический факультет, Колумбийский университет; Стивен Фиш, адъюнкт-профессор, факультет политических наук, Университет штата Калифорния, Беркли; Адриан Каратницки, президент организации *Freedom House* («Дом свободы»), Нью-Йорк; Ольга Крыштановская, директор, Институт политических исследований, Москва; Питер Меррелл, профессор, экономический факультет, Университет штата Мэриленд, Джонатан Сэндерс, журналист, Нью-Йорк; Питер Реддзэуэй, профессор политических наук и международных отношений, *Elliott School of International Affairs* (Школа международных отношений им. Эллиотта) и факультет политических наук, Университет им. Джорджа Вашингтона, бывший директор, Институт Кеннана; Диана Арсенян, старший сотрудник программы «За международный мир и безопасность», корпорация *Carnegie Corporation of New York*; Раджан Менон, директор, отдел евразийских политических исследований, Национальное бюро исследований Азии, и Монро Дж. Рэтбоун, профессор факультета международных отношений, Университет Лехай, Бетлехем, Пенсильвания; Майкл Мандельбаум, директор отдела американской иностранной политики, Школа передовых международных исследований, Университет Джонса-Хопкинса; Кейт Шектер, координатор проекта, инициатива «В защиту детей улицы», Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.

Пятница, 29 июня 2000 г./ Семинар

Киев. Спонсоры: «Киевский проект» Института Кеннана.

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Игорь Бураковский, профессор, экономический факультет, Киевский университет - Могыльская академия; Олександр Дергачев, главный редактор, газета «Политична думка»; Олексий Харан, профессор, факультет политических наук, Киевский университет - Могыльская академия; Володимир Кулик, старший научный сотрудник, Институт политических и этнических исследований, Киев; Олена Малиновска, начальник подразделения, государственное управление национальностей и миграции; Александр Мотыль, зам. директора, Центр «За глобальное изменение и управление», Университет Рутгерса; Олександр Павлюк, директор, Восточно-западный институт, Киев, член, Консультационный совет Института Кеннана; Ярослав Польнский, работник проекта, «Киевский проект» Института Кеннана; Блэйр Рабл, директор, Институт Кеннана.

Понедельник, 3 июля 2000 г./ Семинар

Берлин. Спонсоры: Немецкий совет по иностранным делам.

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Татьяна Бущина, младший научный сотрудник, Исследовательский институт корпорации *Daimler Chrysler* («Даймлер-Крайслер»), Берлин; Жан-Пьер Фрели, директор отдела французских исследований, Немецкий совет по иностранным делам; Вольфганг Грабовски, особый консультант по российским делам, демократическая социалистическая партия Германии; Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»); Майкл Хармс, региональный директор, Немецкое управление экономического сотрудничества; Микаэла Хенике, стипендиат премии им. Тиссена, немецкий совет по иностранным делам; Александр Мотыль, зам. директора, организация *Center for Global Change and Governance* («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; Хейди Райзингер, начальник образовательного подразделения, Военная академия, Штраусберг; Клаус Зегберс, директор,

Институт Восточной Европы, Берлин; Майкл Штюмер, главный корреспондент газеты *Die Welt*; Франк Умбах, научный сотрудник, Немецкий совет по иностранным делам; Владимир Босник, вице-президент, отв. за планирование и техническое оснащение, «Красбанк», и научный сотрудник, Совет Российской Федерации; Александр Давыдов, начальник отдела стратегического анализа и прогнозов, Совет Российской Федерации; Сергей Москалев, научный сотрудник, Совет Российской Федерации.

Четверг, 7 сентября 2000 г./ Семинар

Иркутск. Спонсоры: Московская школа политических исследований, Европейский Совет, программа HESP Института открытого общества, Иркутская областная Дума. «Федерализм и региональное самоуправление»

Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»); Сергей Алексеев, депутат областной Думы, Новосибирск; Андрей Андреев, федеральная компания телерадиовещания «Кузбасс», Кемерово; Людмила Антонова, начальник отдела политических связей, Иркутское городское управление; в Нью-Йорке Бондарь, депутат Российской государственной Думы; Андрей Ботов, председатель исполнительного комитета, Тюменское областное управление политической партии «Союз правых сил»; Сергей Бутаков, мэр г. Саянска; Андрей Дерябин, руководитель группы по связям со средствами массовой информации, Психологический университет, Новосибирск; Юлия Долгополова, директор, НГО «Бизнес-консалтинг», Иркутск; Сергей Эрценкин, зам. директора, Новосибирская школа гражданского общества, Новосибирск; Юрий Фалейчик, депутат Иркутской областной Думы; Станислава Гарашук, главный редактор газеты «Сегодня в Иркутске»; Константин Гуреев, начальник отдела молодежной политики, Красноярск; Евгений Инешин, научный сотрудник, Иркутский государственный университет; Андрей Исаченко, начальник отдела, банк «БратскГЭстрой», Ангарск; Раиса Кармазина, депутат Красноярской областной Думы; Ольга Кашник, адъюнкт-профессор, Сибирский государственный университет железнодорожных сообщений, Новосибирск; Дмитрий Каверзин, генеральный директор, агентство «Начало дня», Красноярск; Владимир Казанов, директор, компания «Диалог-Ангарск», Ангарск; Богдан Кепшук, председатель комитета по связям с общественностью, Тюменский городской совет; Павел Храпов, руководитель аналитического центра «Статус»; Алексей Клешко, депутат Красноярского городского совета; Владимир Княгинин, советник председателя Красноярской городской Думы; Елена Кондратенко, редактор, передача «Тюменский эфир»; Валентина Конюхова, депутат Тюменского городского совета; Юрий Коренев, генеральный директор, компания «Бизнес-инвест», Иркутск; Елена Костина, редактор раздела, газета «Советская Сибирь»; Алексей Козьмин, депутат Свирской областной Думы; Алексей Краснопеев, депутат областного парламента Республики Бурятия; Владимир Кулеш, депутат Иркутской областной думы; Сергей Курганский, заместитель председателя политической партии «Движение нового поколения», Иркутск; Юрий Курин, депутат Российской государственной Думы; Ирина Леншина, газета «Аргументы и факты»; Елена Лыкова, зам. начальника международного отдела, Калининградское областное управление; Дмитрий Люстрицкий, редактор политического раздела, газета «Восточносибирская правда»; Андрей Макулов, председатель исполнительного совета, «Форбанк», Барнаул; Валерий Манков, депутат областной Думы Усолжья-Сибирского; Галина Маркова, директор, Центр практической психологии, Братск; Петр Машицкий, начальник предприятия «Елочка», Республика Саха-Якутия; Михаил Матханов, депутат Иркутской областной Думы; Владимир Медведев, корреспондент газеты «Трибуна»; Алексей Меньшиков, депутат Красноярского городского совета; Владимир Михайлов, генеральный директор, предприятие «Дина», Тюмень; Михаил Некрасов, главный управляющий, Трансполярный аэропорт, Братск; Нина Некрасова, начальник отдела налоговой политики и контроля цен, Красноярское городское управление; Анна Невзорова, главный редактор, Иркутская государственная компания телерадиовещания; Сергей Никитин, зам. директора, Институт

регионального законодательства, Иркутск; Елена Низиенко, начальник отдела образования, Ангарское городское управление; Виктор Новокшенов, мэр, Ангарск; Вера Оскина, председатель, областное отделение партии «Единство»; Галина Пашинина, депутат Красноярского городского совета; Владимир Пашков, зам. начальника Братского городского управления; Наталья Павлова, депутат Красноярского городского совета; Константин Переладов, доцент, Новосибирский государственный педагогический университет, Новосибирск; Юрий Петухов, председатель Городской комиссии по проведению выборов, Новосибирск; Александр Попов, консультант, партия «Союз правых сил», Барнаул; Артур Пьянов, начальник отдела, компания «СМ-№1», Иркутск; Алевтина Репина, юрист, компания «Глаукс», Иркутск; Антон Романов, депутат Иркутской областной Думы; Юрий Рябченко, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления, Тюмень; Александр Рябов, зам. редактора, Иркутская государственная компания телерадиовещания; Сергей Рыков, депутат Красноярского городского совета, Алексей Салмин, директор, трест «ТАС-ГАЗ», Тюмень; Владимир Самыкин, Центра практической психологии, Братск; Светлана Середкина, председатель, партия «Движение нового поколения», Иркутск; Илья Щеглов, руководитель Новосибирского молодежного союза; Андрей Шулепцов, руководитель областного Центра защиты прав человека, Тюмень; Вячеслав Сидоркин, депутат Тюменского городского совета; Юрий Сизых, зам. директора по связям с общественностью, Красноярский комбайновый завод, Красноярск; Владимир Смирнов, член Президентского консультационного совета, Республика Бурятия; Константин Соболев, депутат областной Думы Республики Бурятия; Сергей Соколов, депутат Улан-Удинского городского совета; Лидия Суворова, директор, Ангарская школа предпринимателей; Ренат Сулейманов, депутат Новосибирского городского совета; Елена Ткаченко, начальник отдела связей с общественностью, Братское городское управление; Оксана Томилова, главный редактор, служба новостей «Аткис», Ангарск; Николай Труфанов, депутат Усть-Кутского городского совета; Галина Тынтуева, консультант, Комитет по вопросам местного самоуправления, Республика Бурятия; Антон Тыртышный, Новосибирский государственный университет; Олег Туменен, главный редактор, программа «Время», Ангарск; Сергей Убраев, депутат Барнаульской областной Думы; Максим Устинов, президент, молодежная организация «Мего», Братск; Максим Вальченко, старший сотрудник, Братское городское управление; Игорь Вашуркин, директор, предприятие «Майдан», Тюмень; Андрей Васильев, депутат Красноярской областной Думы; Дмитрий Виноградов, редактор раздела, газета «Новая Сибирь», Новосибирск; Юлия Язовская, корреспондент, газета «Коммерсантъ»; Константин Зайцев, депутат Российской государственной Думы; Михаил Захаров, депутат Иркутской областной Думы; Артур Закиров, пресс-атташе, Иркутская областная Дума; Галина Закирова, директор, Байкальский женский центр «Обновление», Иркутск; Оксана Запольская, агентство ИТАР-ТАСС; Андрей Жирнов, корреспондент, телеканал НТН-4

Пятница, 20 октября 2000 г./ Рабочая группа

Спонсоры: Центр «За глобальное изменение и управление», Университет Рутгерса; организация «Фонд Карнеги за международный мир»; и корпорация Carnegie Corporation of New York.

«Российская инициатива: политическая демократизация и экономическая реформа в России»

Томас Грэм, старший партнер, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»), Вашингтон, округ Колумбия; Александр Мотыль, зам. директора, организация *Center for Global Change and Governance* («Центр за глобальное изменение и управление»), Университет Рутгерса; Блэйр Рабл, директор, Институт Кеннана; Пилар Боне, глава Берлинского бюро, Эль-Паис; Ричард Э. Эрикссон, профессор, экономический факультет, Колумбийский университет; Адриан Каратницки, президент организации *Freedom*

House («Дом свободы»), Нью-Йорк; Ольга Крыштановская, директор, Институт политических исследований, Москва, Стефен С. Моды, независимый инвестор, Пенсакола; Питер Меррелл, профессор, экономический факультет, Университет штата Мэриленд, и Джонатан Сэндерс, журналист, Нью-Йорк.

Авторы рецензий:

Сергей Бабуркин, профессор, исторический факультет, Ярославский государственный педагогический университет, и Галина Старовойтова, сотрудник, Институт Кеннана.

Валентина Федотова, начальник, Центр методики и социальных исследований, Институт философии, Москва.

Анатолий Уткин, директор, Центр международных исследований, Институт исследований США и Канады, Москва.

Лилия Шевцова, старший партнер, Центр корпорации *Carnegie Corporation of New York* в Москве.

Сергей Шишкин, зам. председателя законодательного собрания Иркутской области.

Нина Хрущева, директор отдела связей и специализированных проектов, Институт исследований взаимоотношений Востока и Запада, Нью-Йорк.

Примечания

¹ Этот отчет был подготовлен в рамках программы «Российская инициатива» корпорации *Carnegie Corporation of New York* в сотрудничестве с Институтом Кеннана при Центре им. Вудро Вильсона, а также с Центром глобальных изменений и глобального управления при Университете Рутгерса, Ньюарк. Авторы частично использовали протоколы совещания рабочей группы по вопросам демократизации и экономической реформы в России, проводившегося под председательством Томаса Грэма (организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»), Александра Дж. Мотыля (Университет Рутгерса) и Блэйра Рабла (Институт Кеннана). Члены рабочей группы: Пилар Боне (глава Берлинского бюро, Эль-Паис [Мадрид]), Ричард Э. Эриксон (экономический факультет, Колумбийский университет), Стивен Фиш (факультет политических наук, Университет штата Калифорния, Беркли), Адриан Каратницки (организация *Freedom House* («Дом свободы»), Нью-Йорк), Ольга Крыштановская (Институт социологии при Российской Академии наук, Москва), Стефен С. Модри (независимый инвестор, Флорида), Питер Меррелл (экономический факультет, Университет штата Мэриленд) и Джонатан Сэндерс (журналист, Нью-Йорк). Обязанности административных сотрудников проекта выполняли Джозеф Дрезен и Аллисон Абрамс из Института Кеннана.

Рабочая группа в целом одобрила общее направление этого отчета, но такое одобрение не означает, что каждый индивидуальный член рабочей группы согласен со всеми заявлениями, выводами и рекомендациями авторов отчета.

² Строб Талботт, «Конец начала: возникновение новой России», речь, произнесенная в Стэнфордском университете, Стэнфорд, Калифорния, 19 сентября 1997 г. Текст речи можно найти в сети Интернет по адресу: <<http://www.state.gov/www/regions/nis/970919talbott.html>>.

³ Эти оценки выставляются по шкале от 1 до 7; Венгрия, Чешская Республика и Польша получили оценки в диапазоне от 1,25 до 2, тогда как Туркменистан, Узбекистан и Беларусь получили оценку 7 или около 7. Дополнительную информацию об этом отчете и применяемой его авторами методике см. в сети Интернет по адресу: <<http://www.freedomhouse.org>>.

«Российская инициатива» — Социальная сплоченность

Авторы отчета:
Джудит Л. Твигг и Кейт Шектер¹

После распада Советского Союза население России переживает период вызывающего тревогу снижения качества здравоохранения и резкого ухудшения материального положения. Российские политические руководители, обеспокоенные влиянием снижения качества и уменьшения численности российского населения на будущую экономическую производительность и возможности требуемого пополнения вооруженных сил, неоднократно называли сложившуюся ситуацию «кризисом национальной безопасности». Было бы легко допустить, что эти события, вызывающие, вероятно, желание помочь с гуманитарной точки зрения, очень далеки от национальных интересов Соединенных Штатов. Но это не так. Объявленная политика правительства Соединенных Штатов предусматривает поддержку демократии, экономической реформы и стабильности в России. Для того, чтобы Россия смогла добиться осмысленного прогресса в этих направлениях, ей необходим устойчивый средний класс, занимающийся развитием жизнеспособных структур гражданского общества. Вопреки этой необходимости, общественная структура России расслоилась на классы имущих и неимущих, причем большинство населения отстранилось от правительства и более не доверяет ему даже в том, что относится к обеспечению минимальных гарантий социального страхования и безопасности. Чечня, «бесконтрольные ядерные боеголовки» и противоречия, вызванные программой баллистической ракетной обороны, чаще всего мелькают в заголовках газетных статей, но именно медленный, всепроникающий кризис в социальной сфере и в сфере здравоохранения может оказать решающее и весьма омрачающее влияние на будущее России.

Российские социальные недуги заслуживают внимания международного сообщества даже только на основе гуманитарных принципов. Все усугубляющиеся проблемы в области здравоохранения, снижение уровня жизни, большое количество бездомных детей, просящих милостыню на улицах, голод, постигший бедные, отдаленные от центров деревни, и последующее исчезновение жизнеспособных общественных структур, способных возродить доверие населения, не могут не вызвать эмоционального отклика и сочувствия. Но все возрастающие социальные бедствия России несут с собой также экономические, политические и даже стратегические последствия. Продолжающееся истощение человеческого и общественного капитала страны сделает экономическое возрождение России еще более трудной задачей. Дальнейший разрыв социальных тканей России воспрепятствует развитию основанного на доверии гражданского общества, на котором покоятся устойчивые демократические системы. При этом социальный крах (или взрыв) в России может привести в движение последовательности мрачных событий, результаты которых ощутимо отзовутся далеко от российских границ.

Многочисленные беды, постигшие российское общество, уже начали распространяться

далеко за ее географические пределы. Российская организованная преступность проявляет активность по всему миру в таких областях, как поставка и продажа наркотиков, поставка проституток и отмывание денег. Загрязнение окружающей среды в России ведет к повышенному риску распространения этого загрязнения на соседние страны; в частности, существует опасность ядерного (радиоактивного) загрязнения. Трагическая гибель подводной лодки «Курск» — только один, самый последний пример, подтверждающий существование такой опасности. Отчаянное экономическое положение населения создает угрозу увеличения потока экономических беженцев, в т. ч. ученых, знания и опыт которых могут помочь правительствам поддерживающих международный терроризм государств производить оружие массового уничтожения.

Возможность распространения инфекционных заболеваний в международном масштабе также должна побудить руководителей США и других стран к беспокойству относительно будущего России. Устойчивый к множеству антибиотиков туберкулез может поразить любого, не только бедняков или заключенных в тюрьмах, но и пассажиров в самолетах, а его лечение — настолько же сложный и дорогостоящий процесс для обеспеченного пассажира-американца, как и для заключенного, отбывающего срок в Сибири. Распространение вируса иммунодефицита и других заболеваний, передающихся половым путем, также не может быть остановлено на границе. Многие не знающие границ последствия социальных бедствий в России влияют на Европу более непосредственным образом, нежели на Соединенные Штаты, но в США ощущается, конечно же, необходимость содействовать обеспечению безопасности Европы перед лицом таких угроз. По всем этим причинам Соединенные Штаты серьезно заинтересованы в том, чтобы помочь России бороться с такими проблемами.

Советское наследие

На протяжении советской эпохи правительство заявляло, что оно обеспечивает население всеобъемлющей и всесторонней системой социальных услуг и социального страхования. «Общественный договор» между советским государством и его гражданами предусматривал социальное страхование от колыбели до могилы в обмен на индивидуальную свободу и формальную поддержку коммунистического режима. Советское правительство заявляло, что оно обеспечивает населению бесплатное и общедоступное здравоохранение, жилье, образование и уход за детьми, гарантированное трудоустройство и пенсии. Государство, однако, не всегда могло выполнить свои обязательства, обусловленные этим «общественным договором». Качество предоставляемых услуг, например, было зачастую едва приемлемым. Отсутствие заинтересованности властей в социальном благосостоянии населения, заинтересованности, выходящей за рамки официальной риторики, и соответствующий недостаток средств, выделяемых на нужды населения, служили основными препятствиями на пути к осмысленному выполнению государством его обязательств перед обществом. Несмотря на то что советская пропаганда прославляла свою систему здравоохранения, как пример и доказательство успехов социализма, пытаясь убедить советских рабочих и иностранных наблюдателей в том, что охрана здоровья населения рассматривалась в СССР как важная задача государства, в действительности ситуация на заводах, в больницах и в поликлиниках не оправдывала эти заявления. На всем протяжении существования Советского Союза на нужды здравоохранения никогда не выделялось более шести процентов валового национального продукта, а в 1970-х и 1980-х годах бюджетные поступления в систему здравоохранения составляли около трех процентов валового национального продукта.

Хотя качественные стандарты, применявшиеся в СССР в сферах здравоохранения и общественных услуг, были смехотворными по сравнению с западными, основные условия советского «общественного договора» все же соблюдались. Действительно, обеспечивалась общедоступность основных медицинских услуг, все дети получали эффективное начальное и среднее образование (в связи с чем грамотность составляла почти 100 процентов), каждый имел

крышу над головой, даже если это означало жизнь в перенаселенной коммунальной квартире, одновременно занимаемой несколькими семьями, и пенсионная система гарантировала престарелым пищу и уход. Советские структуры социального страхования и обеспечения, несмотря на их неэффективность и шаткость, были всеобъемлющими и продолжали функционировать; люди привыкли полагаться на эти структуры. Теперь, в период перехода к рыночной экономике, государство в значительной степени и быстро прекратило предоставление даже этих ничтожных социальных услуг, тем самым создав вакуум, который еще не заполнился новой системой социального обеспечения и страхования. Несмотря на то что правительство России делает спорные заявления о том, что ему удалось создать по меньшей мере декорации демократической системы и рыночной экономики, оно не оправдало доверия населения в той области, за которую, по мнению большинства граждан, несет ответственность государство. Старая, финансируемая государством система социального обеспечения и страхования пытается выжить в условиях, в которых финансирование исчезло, политика правительства неэффективна, а функционирующая приватизированная система или система общественной взаимопомощи еще не возникла.

Распад общественных структур

Быстрое прекращение выполнения правительством даже тех обязательств, которые накладывал на него несовершенный советский «общественный договор», привело к повсеместной потере социального капитала и к распаду общественных структур в России. Почти мгновенно всеобъемлющая система социального обеспечения и страхования, гарантировавшая удовлетворение основных нужд, превратилась в опасную среду жесткой конкуренции, в которой правила игры еще далеко не кристаллизовались.

«Социальная сплоченность» и «социальный капитал» — конечно же, западные термины, недавно снова вошедшие в моду. Как указывает Роберт Путнэм, выражение «социальный капитал» снова и снова «изобреталось» в американской социологической литературе на протяжении прошедшего столетия, причем этот термин интерпретировался очень широко. Тем не менее основная концепция, заключающаяся в том, что общество, порождающее доверие, сетевые структуры, ассоциации и местные общины, более эффективно и успешно, — по всей видимости, достаточно универсальна, чтобы ее можно было применить в отношении России, несмотря на определенно незападный характер царского и коммунистического режимов. В идеальном варианте прекращение функционирования многих постсоветских бюрократических и экономических учреждений могло бы вызвать к жизни компенсацию в форме общественного сплочения на индивидуальном и общинном уровне. Вместо этого российский общественный упадок привел к возникновению ситуации, в которой даже неофициальные сетевые структуры взаимопомощи по большому числу разрушаются. Крах советской системы социального обеспечения и страхования привел к наблюдающейся потере социального капитала и был усугублен этой потерей.

Советское общество удерживалось от распада принудительными методами, и, несмотря на попытки правительства создать общинный дух и сплоченность, они существовали по большей части только на словах и исчезли сразу же после прекращения субсидирования правительством сектора общественных услуг. Родственники и друзья доверяли друг другу, но советские общественные структуры в целом были основаны на взаимном подозрении и отсутствии доверия, а поэтому оставались статическими, неспособными породить какое-либо настоящее гражданское взаимодействие. Даже при том, что существовала неофициальная подпольная сплоченность (проявлявшаяся в знаменитых «кухонных разговорах», за которыми люди проводили долгие часы, общаясь с узким кругом родственников и друзей), советское общество было настолько репрессировано, что гражданские общественные структуры не могли существовать, экономика буксовала, а творческие стремления вырывались на корню. Было бы ошибкой утверждать, что социальная сплоченность процветала в советское время, а теперь исчезла. Напротив,

незначительные проявления социальной сплоченности и доверия существовали только среди членов семей и друзей, и эти проявления стали еще менее заметными в переходный постсоветский период, в то время как уровень материального благосостояния и предоставления основных социальных услуг индивидуальным гражданам упал настолько, что ситуация приобрела размах кризиса. В советское время, например, «бабушки» (старые женщины) часто считали своим гражданским долгом вмешиваться и отчитывать детей, которые плохо себя вели на людях, даже если это были чужие дети; существовало ощущение общежития и приличия, делавшее такие непрошенные замечания нормальным повседневным явлением. В сегодняшней России, наоборот, работники приюта для детей-инвалидов под Москвой сообщают, что жители близлежащих деревень, поголовно престарелые пенсионеры, постоянно крадут овощи, посаженные детьми, и продают их на шоссе на виду у голодных сирот.

Фрэнсис Фукияма утверждал, что благосостояние нации и ее способность конкурировать зависят от уровня доверия, укоренившегося в обществе. Общины и индивидуальные граждане должны доверять друг другу для того, чтобы накапливался социальный капитал, который Фукияма определяет как «способность, возникающая в результате преобладания доверия в обществе или в некоторых частях общества». Фукияма указывает три источника социального капитала. Первым источником является государство, которое, в случае России, в значительной степени сложило с себя обязанности по содержанию общественного сектора и которое в любом случае вызывает в населении лишь враждебность и недоверие. Для периода переходных преобразований в России был характерен острый недостаток государственного управления и контроля, наложивший дополнительные расходы на население в гораздо большей степени, чем этого можно было бы ожидать в результате внедрения рыночных механизмов и учреждений. Незвизражая на заявления правительства о его приверженности целям обеспечения макроэкономической стабильности и внедрения осторожной налоговой политики, в ряде случаев на протяжении 1990-х годов инициативы правительства приводили к освобождению от значительной части налогов некоторых предприятий и лоббистских групп и (или) к отсрочкам выплаты ими налогов, что неблагоприятно отразилось на бюджетных поступлениях. В контексте номинального согласования бюджетного дефицита в начале каждого финансового года такие инициативы неизбежно приводили к сокращению объема средств, выделяемых на предоставление услуг в таких областях, как образование, общественное здравоохранение и капиталовложение в человеческие ресурсы. Резкое сокращение объема расходуемых средств, несомненно, способствовало дальнейшему обострению социальной неустойчивости и подрыву поддержки населением рыночных реформ и, в целом, других мер, принимаемых правительством.

Второй потенциальный источник социального капитала, ассоциации и гражданские общественные структуры, вряд ли существовали в советскую эпоху, но некоторое их подобие обеспечивалось сетевой структурой государственной собственности на средства производства. Начиная с 1960-х годов и кончая 1980-ми, советские государственные предприятия создавали бесплатные сетевые структуры общественной взаимопомощи для служащих, обеспечивая их специально «закрепленными» за работниками того или иного предприятия больницами и поликлиниками, детскими садами, летними лагерями для детей, центрами для проведения отпусков и санаториями и даже, в большинстве случаев, пищей и жильем. На протяжении последних десяти лет этот источник социального капитала иссяк, а новые тенденции в этой сфере все еще находятся в эмбриональной стадии развития. Автономные профессиональные ассоциации и независимые организации в советский период были запрещены, и в нынешней среде они возникают очень медленно. Местные филантропические организации малоразвиты, причем неправительственным благотворительным учреждениям приходится сталкиваться с такими бюрократическими препонами, что на сегодняшний день в России существуют только несколько законно функционирующих благотворительных организаций. Церковь берет на себя некоторую долю этой деятельности, но число активных верующих и прихожан недостаточно для того, чтобы церковь стала стабильным источником социальной сплоченности.

В-третьих, семья и круг близких друзей могли бы, теоретически, являться источником социальной сплоченности. В России этот источник еще более важен теперь, чем в советскую эпоху, учитывая общественную нужду в механизмах, позволяющих людям находить дорогу в среде радикальных изменений общей экономической ситуации. Сегодня, однако, большинство русских семей не справляются с ситуацией и поэтому не могут служить укрепляющим обществом фактором. Такие индивидуальные «ячейки» социального капитала не могут достаточно компенсировать ослабление государственных и общинно-групповых структур.

Эрозия социальной сплоченности создает порочный круг, в котором ухудшение общего состояния здоровья населения, разрушение семей, неспособность правительства или семей обеспечить надлежащий уход за детьми и бесчисленное количество других социальных бед, постигших Россию, продолжают углубляться и вызывать дальнейший распад общественных структур. Степень социальной сплоченности явно связана со здоровьем и благополучием общин. Исследования показали, что участие граждан в общественной жизни и социальная связанность статистически варьируют в зависимости от средней продолжительности жизни. Например, в Великобритании во время Второй мировой войны средняя продолжительность жизни среди гражданского населения фактически возросла, несмотря на материальный и психологический стресс, связанный с военными условиями. Состояние здоровья населения улучшилось, потому что нация была объединена общим духом и общей целью. Как замечает Амартья Сен, в этом случае система нормирования продуктов питания, обеспечивавшая на самом основном уровне существование беднейших категорий населения, также играла чрезвычайно важную роль в том, что касалось улучшения состояния здоровья. Конечно же, выравнивание уровня материального обеспечения населения, вызванное нормированием продуктов, способствовала укреплению в населении ощущения общей цели и необходимости самопожертвования. Социальные сетевые структуры и общины, взаимодействующие таким образом, могут повышать уровень жизни населения в целом и помогают людям оказывать друг другу помощь.

Было бы разумно ожидать, что такое быстрое прекращение финансирования правительством общественного сектора в России могло привести к общему крушению российского правительственного аппарата. Вполне логично было бы, если бы население России вышло на улицы, протестуя против резкого ухудшения его общественного и материального положения. Даже если это не произошло, отсутствие доверия индивидуальных граждан и общественных групп к правительству глубоко укоренилось. Вместо того, чтобы участвовать в массовых протестах, однако, люди пытались свести концы с концами на индивидуальном уровне и на уровне семьи, демонстрируя повсеместную тенденцию к «уходу от реальности», проявляющуюся в запоях, возникновении мощной мафии и возрастании преступности и числа самоубийств (с 1989 по 1994 гг. количество самоубийств возросло почти на 75%, причем частота самоубийств в России, в расчете на душу населения, превосходит соответствующие показатели в других промышленно развитых странах). Таковы характерные черты общества, потерявшего способность к социальной сплоченности.

Кризис здравоохранения и демографический кризис

Точное функциональное и количественное определение имеющегося социального капитала и степени социальной сплоченности — трудная задача. В качестве приближения можно использовать показатели среднего состояния здоровья и благосостояния населения, тесно связанные с концепциями социального капитала и социальной сплоченности. В постсоветской России эти показатели описывают мрачную картину.

Население России уменьшается с пугающей быстротой. В настоящее время смертность превосходит рождаемость более чем на пятьдесят процентов, в связи с чем страна «теряет» примерно 700 тысяч человек в год. Последняя официальная статистика показывает, что общая численность населения снизилась на 3,4 млн. человек, т. е. почти на 3%, с 1992 г., причем эти

негативные процессы скорее ускоряются, нежели замедляются. Особенно шокирует возрастание смертности среди взрослых мужчин. Ежегодная смертность среди мужчин в возрасте от 15 до 64 лет возросла с 1990 по 1993 г. на 35%, а среди мужчин в возрасте от 45 до 54 лет, за тот же период, более чем на 50%.

Рождаемость снизилась с 2,2 детей в расчете на одну женщину детородного возраста до 1,24 в 1997 г., т. е. на 40% ниже рождаемости, необходимой для возобновления численности населения и составляющей 2,1. Низкий уровень рождаемости не является простым следствием решений, сознательно принимаемых родителями, не желающими выращивать детей до тех пор, пока не улучшатся социально-экономические условия. Если бы это было так, то в России можно было бы ожидать демографического взрыва после стабилизации экономики и возвращения к потенциальным родителям чувства уверенности в своей экономической безопасности, достаточного для того, чтобы они взяли на себя дополнительное бремя ответственности за нового члена семьи. Надежные оценки, однако, показывают, что резкое снижение рождаемости объясняется, по крайней мере отчасти, бесплодием — от 15 до 20 процентов супружеских пар не могут иметь детей. Показатель бесплодия в настоящее время повышается с каждым годом на три процента. Эта тревожная статистика объясняется отчасти резким возрастанием количества венерических заболеваний, число новых заболеваний сифилисом увеличилось с 1990 г. в 77 раз (не на 77 процентов, а в 77 раз!), а также возрастанием числа аборт. Частота аборт в России остается чрезвычайно высокой. Аборт все еще выполняются бесплатно по требованию в большинстве больниц и клиник в течение первых трех месяцев беременности (кроме того, аборт нетрудно сделать и в более поздний период беременности), причем аборт не вызывают практически никакого общественного осуждения. В 1997 г. в России число аборт превысило число новорожденных в два раза. Таким образом, было прервано почти 2,5 млн. беременностей, причем почти в 40% случаев операции выполнялись служащими системы здравоохранения так неумело, что женщинам требовались лечение антибиотиками или госпитализация.

Средняя продолжительность жизни в России составляла в 1998 г. 67,0 лет, на 3,2 года меньше, чем в 1987 г. (70,2), но значительно больше, чем в 1994 г., когда был зарегистрирован минимум (64,0). Наиболее ярко выраженным было изменение средней продолжительности мужчин в начале 1990 гг., когда она быстро снизилась с 64,2 лет (в 1989 г.) до 57,6 лет (в 1994 г.); на протяжении одного года, с 1992 по 1993 г., наблюдалось поразительное снижение средней продолжительности жизни более чем на три года (с 62,0 лет до 58,9 лет). В 1998 г. этот показатель вырос до 61,3 года, возместив более половины недавних потерь. В отношении этого критического показателя все еще остается значительная неуверенность особенно в связи с тем, что он снова снизился в 1999 г., демонстрируя важный срыв тенденции, вызывавшей надежды на улучшение. Важнейшее различие между показателями смертности, характерными для сегодняшней России, и теми, которые регистрировались в советское время, заключается в том, что теперь наблюдается чрезвычайно высокая смертность среди молодых людей от 15 до 35 лет, вызванная насилием, алкоголизмом, острыми заболеваниями сердечно-сосудистой системы и туберкулезом. В совокупности вся эта статистика привела к опубликованию широко разрекламированных апокалиптических предсказаний катастрофического демографического кризиса; известный демограф Меррей Фешбах, например, считает, что к 2050 г. в России останется только от 80 до 100 млн. человек (по сравнению со 148 млн. чел. в 1996 г.).

Причины возрастания смертности в 1990-х годах можно отнести к двум основным категориям: заболевания сердечно-сосудистой системы (инфаркты, инсульты и т. п.) и «внешние причины» (травмы, самоубийства, убийства, отравления и пр.). Алкоголизм играет важную роль и скрывается за перечисленными причинами. Недавнее исследование смертности среди мужчин в возрасте от 20 до 55 лет, проведенное на уровне индивидуальных обследований в двух регионах России, показало, что примерно 40% мужчин, умирающих не от рака, пьют, и более чем половина этих мужчин умирают в состоянии высшей степени отравления, причем смертность

резко возрастает по субботам и воскресеньям в связи с тем, что люди пьют в основном в выходные дни. Согласно опубликованному газетой «Коммерсантъ» отчету о результатах этого исследования, проведенного Владимиром Школьниковым (работавшим ранее в московском Центре демографии и человеческой экологии), «пьяны все — убийцы и их жертвы, утопленники, самоубийцы, водители и пешеходы, погибшие в дорожных катастрофах, и умирающие от сердечных приступов и язв желудка». В национальном масштабе взрослые мужчины потребляют в среднем от 160 до 180 литров водки в год каждый, что эквивалентно почти бутылке в день. По оценке министерства здравоохранения, 40% взрослых мужчин и 17% женщин в России серьезно страдают от последствий алкоголизма.

Очевидная связь между бутылкой водки и демографическим кризисом побудила некоторых демографов, как это ни странно, проявить осторожный оптимизм. Они указывают на тот факт, что смертность, вызванная заболеваниями сердечно-сосудистой системы и внешними причинами, снизилась после начала в 1985 г. печально известной кампании Горбачева против алкоголизма. Затем смертность резко возросла в начале 1990-х годов, когда потребление алкоголизма возобновилось в неслыханных масштабах в связи с психологическим стрессом, вызванным политическими и экономическими переменами. Грубо говоря, резкое снижение средней продолжительности жизни мужчин в 1990-1994 гг. может быть объяснено тем фактом, что те мужчины, которые должны были умереть раньше (на протяжении периода антиалкогольной кампании 1985-1990 гг.), не умерли вовремя. Согласно этой точке зрения, их смерть была временно отсрочена вдохновленными Горбачевым повышением цен на водку и труднодоступностью водки. После возвращения, через несколько лет, к прежнему пьянству, подстегнутому резким ухудшением экономического положения и социально-психологическим стрессом, сопровождавшим неожиданный и быстрый переход от государственного патернализма к свободному рынку, все эти люди умерли как один. Такое поведение вызвало беспрецедентное изменение статистических показателей средней продолжительности жизни и смертности в начале 1990-х годов. После этого срыва показатели стали выравниваться, и средняя продолжительность жизни мужчин возвратилась к «нормальному» уровню — в конце десятилетия она уже приближалась к показателям, характерным для советского периода.

Употребление алкоголя, коренящееся в общих напряжениях хаотической социальной среды, разжигает преступность и насилие. Чрезвычайно высокий уровень смертности, вызванной насилием, может быть, является наиболее значительным фактором, формирующим наблюдаемое тревожное возрастание смертности. В 1998 г. стандартизованный показатель смертности в результате убийств в два раза превышал тот же показатель, характерный для советского периода: было зарегистрировано 39 убийств мужчин и 11 убийств женщин в расчете на 100 тыс. человек. Таким образом, Россия в настоящее время — одна из стран с самой высокой частотой убийств, уступающая в этом отношении только Колумбии, Южной Африке и негритянской части населения США. Кроме того, недавнее быстрое возрастание случаев смерти по неизвестным причинам позволяет предположить, что действительное количество убийств в России может существенно превышать количество официально зарегистрированных случаев.

В целом, однако, Школьников отмечает, что недавние положительные изменения показывают, что в ближайшем будущем смертность в России выровняется или будет возрастать медленно, хотя и на очень высоком уровне. Фешбах и другие исследователи, наоборот, обращают особое внимание на новые угрожающие перспективы, в частности, на все более активное распространение инфекционных и паразитических заболеваний — это наблюдение подтверждается статистическими закономерностями, наблюдавшимися во второй половине 1990-х гг. Особенное беспокойство вызывает то, в какой степени повышение уровня смертности, по всей вероятности, будет объясняться распространением туберкулеза и вируса иммунодефицита человека (ВИЧ/СПИД). В то время как абсолютное число случаев этих заболеваний в России, по сравнению с общим количеством случаев со смертельным исходом, вызванных другими

причинами, все еще сравнительно невелика, скорость, с которой это число возрастает, поразительна.

Смертность в России, вызванная туберкулезом, составляла в 1997 г. 16,9 случаев в расчете на 100 тыс. чел., что в 34 раза превышает соответствующий показатель в Соединенных Штатах и в два раза превышает уровень, зарегистрированный в России на протяжении предыдущих пяти лет. В 1998 г. сообщалось, что распространенность этого заболевания в России составляла 74 случая на 100 тыс. чел., в связи с чем Россия вошла в число десяти стран мира с наиболее высоким показателем туберкулезных инфекций. Неясно, однако, отражает ли такая официальная статистика огромное большинство случаев этого заболевания в России, которому подвержены, в частности, заключенные в тюрьмах; почти наверняка эта статистика не учитывает распространенность туберкулеза среди других категорий населения: бездомных, переселенцев, беженцев, людей, живущих на железнодорожных вокзалах, и т. п. Иностранцы называют городские тюрьмы России «средоточием туберкулезной эпидемии» — один из десяти заключенных болеет туберкулезом (каждый третий из больных туберкулезом находится в заключении), и этот показатель возрастает со скоростью 25% в год.

Легко понять, почему это передающееся по воздуху заболевание распространяется в тюрьмах, как степной пожар, если учитывать условия заключения. В среднем, «жилплощадь», занимаемая российским заключенным, меньше площади гроба (примерно треть одного квадратного метра) — заключенные по очереди лежат или сидят на нарах. В том, что касается финансирования, поставок медикаментов и персонала, тюрьмы постоянно испытывают острый недостаток. Многие тюремные врачи вынуждены распределять и нормировать имеющиеся скудные ресурсы, в результате чего на долю каждого больного приходится лишь часть необходимых ему медикаментов. Применяя такой подход, объясняющийся благими намерениями, эти врачи не учитывают, однако, того, что туберкулез лучше вообще не лечить, чем лечить только частично; если больной не получает регулярно полную дозу антибиотика, способную убить все палочки, туберкулезная бактерия мутирует и возникают штаммы, устойчивые к лекарственным препаратам. Согласно существующим оценкам, в настоящее время как минимум треть больных туберкулезом заключенных в России являются носителями устойчивого к множеству антибиотиков штамма, что делает их лечение слишком дорогостоящим и значительно повышает смертность, вызванную туберкулезом. В последнее время среди заключенных стала популярной идея специально заражаться туберкулезом с тем, чтобы их переводили в тюремные палаты для туберкулезных больных, где, по их представлению, условия более комфортабельны, чем в поразительно перенаселенных камерах.

Потенциальная угроза распространения ВИЧ и СПИДа вызывает еще большую тревогу. Ежегодное число официально зарегистрированных случаев смерти, вызванных заболеванием СПИДом, сомнительно невелико (примерно 100 случаев в год в 1998 и 1999 гг.), что объясняется неправильными методами регистрации; многие больные СПИДом, умершие от вторичных инфекций, не попадают в категорию больных, умерших в результате инфекции ВИЧ/СПИДа. Взрывообразное распространение венерических заболеваний и быстрое возрастание заболеваемости туберкулезом и смертности, вызванной туберкулезом, среди молодых людей и людей среднего возраста позволяет предположить, однако, что Россия находится на пороге крупнейшей эпидемии СПИДа. Вадим Покровский, руководитель московского Центра исследований ВИЧ/СПИДа, предсказал в прошлом году, что в России к 2003 г. будет жить примерно миллион людей, зараженных ВИЧ. К январю 2000 г. в официально опубликованных отчетах сообщалось, что количество зарегистрированных и подтвержденных носителей ВИЧ составляет 25 тыс. чел., но в связи с тем, что основной причиной заболевания СПИДом в России является внутривенная инъекция наркотиков, многие люди, заразившиеся этой болезнью, предпочитают не сообщать об этом властям. По оценке Покровского официальные статистические данные занижены в восемь—десять раз, т. е. реальное число носителей ВИЧ в

России составляет примерно 200 тыс. человек. Какова бы ни была абсолютная численность больных, ясно, что распространение ВИЧ ускоряется угрожающим образом. В 1999 г. было зарегистрировано в три раза больше новых случаев этого заболевания, чем в предшествовавшем году, причем в городе Москве и Московской области с 1997 г. по 1998 г. наблюдалось поразительное двенадцатикратное возрастание заболеваемости СПИДом. Аркадиус Майшик, представитель ООН в России, ответственный за решение вопросов, связанных со СПИДом, предсказывает, что «вторая волна» инфекции, распространяющейся обычным (гетеросексуальным) половым путем, не за горами. Уже 14% русских проституток, которые часто делают внутривенные инъекции наркотиков, заражены СПИДом.

Российская система здравоохранения не располагает возможностями, которые позволили бы ей справиться с ситуацией. Испытывавшие хронический недостаток в средствах в советское время и получающие теперь чуть больше того, что они получали от советского правительства, российские больницы и клиники едва сводят концы с концами. Система обязательного общенационального медицинского страхования, введенная в 1993 г., пробудила надежды на дополнительные денежные поступления, но так же, как и государственный бюджет, эта система страдает от постоянной недоплаты и задержки выплаты налогов, от сбора которых зависит ее финансирование. Несмотря на серьезные усилия, прилагаемые большинством врачей и медсестер, недостаток средств привел к плачевному снижению качества медицинского обслуживания. Поражает, что в очень многих медицинских учреждениях нет горячей воды и канализации, причем в большинстве из них все еще используются стеклянные шприцы и иглы многократного пользования, тогда как процедуры их стерилизации совершенно не соответствуют западным нормам. Пациенты долго ждут своей очереди, даже если им требуется срочная медицинская помощь. Очень многие лекарства и медикаменты не только слишком дороги, но и просто недоступны. Наибольшее беспокойство вызывает тот факт, что более высококачественные услуги в системе, в которой бесплатное медицинское обслуживание гарантируется конституцией, теперь регулярно предоставляются только небольшому количеству людей, способных оплатить такие услуги. Принадлежащие государству клиники открыто (хотя и незаконно) требуют денег за предоставление таких основных услуг, как продвижение в начало очереди, предоставление точного диагноза, регулярный уход за больными в палатах, анестезия, выдача лекарств, и т. п. Одно из недавно проведенных исследований показало, что четверть жителей Санкт-Петербурга вынуждены были потратить более двадцати процентов своего месячного дохода в последний раз, когда они пользовались медицинским обслуживанием. Вероятно, что подчинение системы здравоохранения законам рынка неизбежно, но этот процесс происходит настолько хаотично и бесконтрольно, что наименее обеспеченная часть населения остается незащищенной. Исчезла одна из самых заметных характеристик советской системы — общедоступность некоторых видов медицинских услуг.

Обнищание и кризис системы социального страхования

В соответствии с официальной статистикой, уровень жизни примерно 30% населения России находится ниже черты бедности. Некоторые организации приводят еще более неутешительные данные: после финансового кризиса 1998 г., по оценке аналитиков из Всемирного банка, бедность охватывала примерно 45% населения. Согласно статистике Всемирного банка, в середине 1990-х гг. примерно 14% жителей России относились к категории «чрезвычайно бедного населения», денежный доход которого составлял менее половины определенной правительством черты бедности (по мнению многих специалистов, такая черта бедности соответствует нечеловечески тяжелым условиям жизни). Примерно 17% жителей относятся к категории постоянно бедствующего населения, т. е. живут в нищете длительное время, а не периодически. По мнению Линды Кук из Университета Брауна, эта ситуация

сложилась в результате снижения доходов и увеличения разницы между доходами различных слоев населения, задержек заработной платы и предоставления услуг, а также безработицы — явлений, которые были вызваны резким переходом к частично рыночной экономике. Одиноким пенсионеры, большинство из которых составляют женщины, находились в опасном положении, хотя пенсионная система обеспечила некоторую защиту этой группы населения. Хуже всего приходится семьям с несколькими детьми, семьям с новорожденными детьми и семьям, страдающим от безработицы. Важнейшим фактором, способствующим усугублению нищеты, является рождение дополнительного ребенка. Согласно результатам опросов, в середине 1990-х гг. более 50% семей с новорожденными детьми жили в бедности.

Одно из трагических последствий недавнего обнищания и социально-психологического стресса заключается в тревожном возрастании количества брошенных детей. Число младенцев и маленьких детей в возрасте до 3 лет, воспитывающихся в учреждениях, возросло с 1989 г. на 64% — и этим детям еще повезло. По существующим оценкам, на улицах России живут от 1 до 3 миллионов бездомных детей. По очевидным причинам число бездомных детей всегда с трудом поддается точному определению. Количество детей, фактически живущих на улицах, изменяется со временем года и чрезвычайно возрастает в летние месяцы. Почти 95% этих детей — «общественные сироты», брошенные или изгнанные своими еще живыми родителями, которым явно не хватило материальных средств или присутствия духа для того, чтобы заботиться о своих отпрысках. Согласно последним правительственным оценкам, примерно 90% сирот России, общее число которых достигает 600 тысяч, находятся в учреждениях для таких «общественных сирот». Резкое возрастание смертности среди взрослых косвенно отражается на детях. Преждевременная смерть родителей — фактор, способствующий резкому увеличению числа сирот и брошенных детей. По оценке Детского фонда ООН, не менее 700 тыс. российских детей подверглись воздействию тех или иных последствий преждевременной смерти одного из родителей. Трагическое возрастание преступности в переходный период также оказало влияние на эти наиболее уязвимые популяции. Большинство преступлений, связанных с насилием, совершается в России в домашних условиях, причем количество жен, убитых своими мужьями, пугающе растет с каждым годом. Число разводов увеличивается, причем не существует почти никаких юридических средств защиты одиноких женщин с детьми. Несмотря на снижение рождаемости, уменьшение числа браков и общее уменьшение количества детей, по существующим оценкам в России ежегодно разводятся родители примерно одного миллиона детей.

Сетевые структуры опекунов и размещения детей в семьях приемных родителей неразвиты, что объясняется наследием советской системы, в которой сироты и брошенные дети воспитывались в основном в детских домах (приютах), а также бюрократическими препонами, финансовыми трудностями и недоброжелательным отношением общественности, наблюдающимся в России по отношению к людям, желающим стать приемными родителями. «Сделка» между советским правительством и населением страны привела к образованию общества, в котором граждане в высшей степени зависели от государства. В сфере ухода за детьми и воспитания детей возникла система ценностей, в соответствии с которой многие граждане стали считать, что государственные учреждения — более подходящие места для воспитания детей, чем индивидуальные семьи. Коммунистическое правительство побуждало представителей национальных меньшинств и бедных родителей отдавать своих детей в государственные учреждения, где, по мнению многих, детей ожидала лучшая жизнь, чем дома. В детских домах СССР проживало почти 300 тысяч детей. Эти приюты и школы-пансионаты продолжают бороться за существование и теперь еще более перенаселены, чем в 1990-е годы. Все еще полагаясь на правительство, родители продолжают отдавать своих детей в такие учреждения, надеясь на то, что им будут предоставлены кров и пища. Но государственные учреждения не могут удовлетворить спрос, растущий в этой сфере, и многие дети возвращаются к уличной бездомной жизни, выпрашивая милостыню, промышляя проституцией и часто прибегая к употреблению наркотиков.

Многие «дети улицы» прибегают к проституции просто потому, что она позволяет им выживать. Москва и Киев являются центрами сетевых структур поставки и продажи молодых женщин (большинству из которых, как считается, от 15 до 20 лет) в качестве проституткок. Этих женщин часто привозят «на работу» в Чешскую Республику, в Венгрию и другие восточноевропейские страны или перевозят в другие регионы мира, без паспортов, и продают в публичные дома. Многие из этих жертв торговли проституцией фактически находятся в рабстве — в качестве нелегальных иммигрантов, без паспортов, они вынуждены работать проститутками, причем большинство из них получает очень незначительную плату или никакой платы вообще.

Региональные успехи

В целом, российское население пережило в прошедшем десятилетии беспрецедентный крах систем здравоохранения и социального страхования, и московское правительство России не добилось практически никаких успехов в борьбе с наступившими бедствиями. На региональном уровне, однако, были достигнуты некоторые успехи, внушающие надежду на то, что могут быть внедрены эффективные программы, позволяющие смягчить остроту сложившейся ситуации. Некоторые популярные местные лидеры, например, помогли брошенным или убежавшим от грубо обращающимся с ними родителей детям. В Москве и в Санкт-Петербурге существует некоторое количество небольших приютов, называющих себя негосударственными организациями (НГО), но частично финансируемых правительством. Эти приюты принимают детей, нуждающихся в помощи, независимо от того, есть ли у них какое-либо удостоверение личности (для приема в государственное учреждение требуется свидетельство прописки или документ, подтверждающий национальность). Так как эти «негосударственные» организации не полностью зависят от правительственного финансирования, они могут обходить официальные правила, которые ограничивают, например, продолжительность пребывания ребенка в приюте 30 сутками, после чего он должен быть перемещен в детский дом или в место заключения либо передан на поруки законному опекуну. Такие самостоятельные инициативы населения в ответ на жестокий общественный кризис выявляют возможности существования доброй воли и социального капитала, которые могли бы быть использованы, если бы социально-экономическая среда не была настолько неблагоприятной. Людям, содержащим такие приюты, почти ничего не платят за их труды. Система государственных детских домов сторонится их; приюты едва выживают за счет иностранных пожертвований и ничтожных средств, выделяемых им правительством. Тем не менее некоторое количество таких приютов выжило на протяжении последних нескольких лет, несмотря на то что спрос на их услуги растет экспоненциально.

Недостаток этой зарождающейся сети приютов заключается в том, что они служат лишь поверхностной «заплатой», неспособной излечить глубокую и растущую общественную язву. Каждый из таких приютов может одновременно обеспечивать кровом и пищей не более 30—40 детей. Приюты не могут принять всех детей, обивающих их пороги. Если правительство не отреагирует и не начнет принимать предупредительные меры с тем, чтобы помочь семьям, переживающим кризис, слабые лучи надежды, появившиеся для бездомных детей в лице негосударственных приютов, погаснут.

В некоторых регионах можно найти примеры более всестороннего и многообещающего подхода к систематической реформе здравоохранения. Самара, например, повсеместно восхваляется как город-первопроходец в этой сфере. Прогресс, достигнутый в Самаре, по всей видимости, является результатом сочетания множества важных факторов. Прежде всего, все руководители Самарской области постоянно уделяли здравоохранению первоочередное внимание. Старательные усилия местных организаций медицинского страхования и прогрессивные законы, проведенные областной Думой, позволили практически полностью финансировать медицинское обслуживание на протяжении последних двух лет. Невозможно переоценить уникальный характер этой ситуации. Буквально один из регионов России (всего

насчитывается 89 регионов — областей, краев, округов и республик) переживает трудности, связанные с задержкой налоговых поступлений или недоплатой налогов, финансирующих медицинское страхование, и в этих областях обещания равноправного общедоступного медицинского обслуживания становится невозможно выполнить в связи с недостатком бюджетных средств. В Самаре же, наоборот, местное правительство добровольно пополнило список основных медицинских услуг дополнительными видами обслуживания, не обязательными в соответствии с федеральными законами.

Успех Самары является также результатом творческих усилий, направленных на повышение эффективности и экономичности использования каждого рубля, затрачиваемого в сфере здравоохранения. Отказавшись от механизмов советского типа, предусматривавших центральное планирование расходования средств и их распределения среди медицинских учреждений, правительство Самары внедрило ряд стимулирующих механизмов, противодействующих финансовым растратам и потерям в больницах и клиниках. В этой области расширяется также сетевая структура врачей широкого профиля — тенденция, противоречащая советской традиции чрезмерной, бессмысленной и дорогостоящей специализации врачей. Наличие семейных врачей предоставляет пациентам более широкий выбор более высококачественных методов лечения на основе экономичного амбулаторного обслуживания.

Кроме того, в Самарской области стимулируется предложение платных услуг врачами, работающими в обычных государственных поликлиниках и больницах. В связи с высокой стоимостью недвижимости и медицинского оборудования количество врачей, практикующих в частном порядке, все еще невелико. Но теперь многие государственные медицинские учреждения предлагают платные услуги одновременно с теми, которые покрываются государственным страхованием, и пациенты могут выбирать такие законно предоставляемые платные услуги, которые либо не предусмотрены условиями основного общенационального медицинского страхования, либо превосходят по качеству или степени комфорта те услуги, которые предоставляются в обязательном порядке. Этот механизм впервые открыл перед врачами возможность зарабатывать больше денег, прилагая больше труда, и способствовал повышению стандартов на качество обслуживания, несмотря на тот факт, что размер их регулярной заработной платы все еще определяется правительством в соответствии с жесткой тарифной сеткой. Врачи соревнуются за право предоставлять такие платные услуги и удерживают часть выручки, полученной от привлеченных ими пациентов. Условия в некоторых клиниках Самары, предлагающих платные услуги и имеющих возможность пользоваться дополнительными доходами, и в тех клиниках, которые предлагают только бесплатное обслуживание, резко контрастируют. В клиниках, предлагающих дополнительные платные услуги, используются некоторые виды современного западного оборудования, в них производится существенный капитальный ремонт, строятся и перестраиваются дополнительные помещения. В полностью бесплатных клиниках заметны признаки дряхлости сооружений и преобладают низкие технологические стандарты, столь характерные для отличавшегося плачевным качеством советского медицинского обслуживания.

Успех реформ в Самаре трудно не учитывать: в Самарской области за последние годы резко снизилась детская смертность при родах (составляющая теперь 12,2 случая на 1 тыс. успешных родов в Самаре, по сравнению с 16,5 в целом по России); невозможно также отрицать, что в этой области более эффективно используются средства, выделяемые на здравоохранение. Уроки, извлеченные из этого опыта, — важность устойчивости руководства и последовательного проведения одной и той же линии в секторах здравоохранения и социального обеспечения, а также возможность достижения значительных успехов в том случае, если политические руководители будут уделять этим секторам первоочередное внимание, — могут оказаться полезными для других региональных правительств по всей территории Российской Федерации.

Российские реформаторы, на национальном уровне, разработали основные принципы федеральной политики контроля перехода сектора здравоохранения к рыночной экономике,

учитывая необходимость механизмов такого контроля для предоставления бедным слоям населения доступа к медицинским услугам и предотвращения растрат и неэффективных затрат выделяемых средств. В том числе, предусматриваются: переход от дорогостоящего больничного обслуживания в советском стиле к выполнению регулярных лабораторных анализов, прохождению терапевтических процедур, и даже к выполнению хирургических операций, в тех случаях, когда это возможно, на амбулаторной основе; подготовка нового поколения практикующих семейных врачей, одновременно с преодолением советской традиции чрезмерной специализации врачей; предоставление пациентам возможности выбирать врачей, клиники и больницы с тем, чтобы могли быть реализованы преимущества конкуренции; отказ от методов определения заработной платы врачей в соответствии с жесткой правительственной тарифной сеткой, позволяющий врачам получать больше денег, предоставляя больше услуг более высокого качества; внедрение новых механизмов выплаты возмещения медицинским учреждениям, не основанных на количестве предоставленных услуг или, что еще хуже, на советском принципе определения размеров возмещения в зависимости от количества занятых больничных коек, способствовавшего чрезмерному продлению пребывания пациентов в больницах и всеобщему пренебрежению качеством обслуживания; контроль деятельности страховых компаний и медицинских учреждений, позволяющий ограничивать дискриминационный отбор, а также исключить или регулировать предоставление платных услуг. В нескольких регионах России эти и другие принципы были внедрены в различной степени и в некоторых случаях дали впечатляющие результаты. Пример Самары показывает, что ключевыми ингредиентами успеха являются внимательное отношение к сектору здравоохранения и проявление региональными руководителями политической доброй воли, которая заслуживает аплодисментов и которую следует поддерживать везде, где она существует. Несомненно то, что значительное увеличение объема бюджетных средств, выделяемых на здравоохранение, должно стать одной из первоочередных задач, предусматриваемых общественной политикой российского правительства. Тем не менее, принимая во внимание очевидную трудность существенного пополнения бюджета медицинских учреждений, важно принять меры, повышающие эффективность российского медицинского обслуживания и обеспечивающие справедливость при предоставлении медицинских услуг.

Политика борьбы с бедностью

Проведению правительственной политики, направленной на борьбу с бедностью, также препятствуют укоренившиеся методы, унаследованные от советской власти. Советское правительство отказывалось признавать существование бедности или безработицы, в связи с чем общедоступные льготы распределялись между пользователями в соответствии с примитивными идеологическими соображениями, а не в зависимости от потребностей. Дополнительные льготы в расчете на каждого ребенка, например, до самого недавнего времени предоставлялись всем семьям, независимо от уровня их доходов. До 16 лет (или до 18 лет, если ежедневное школьное обучение продолжалось до этого возраста) каждый ребенок имел право на получение льгот, в среднем эквивалентных определяемому государством минимальному размеру заработной платы, а дети матерей-одиночек и служащих вооруженных сил получали дополнительные выплаты. Согласно одному из недавних исследований, однако, 64% семей, доход которых ниже официальной черты бедности, не получали таких льготных выплат, в то время как 60% всех денежных средств, выделявшихся на эти льготы, присваивали семьи с более высокими доходами. Для тех бедных семей, которые получали льготные выплаты, они составляли значительную часть месячного дохода (47% для тех, кто относился к децилю с минимальным доходом), тогда как для семей с более высокими доходами такие выплаты составляли менее 5% месячных поступлений. Другими словами, беднейшая часть населения находилась в наибольшей зависимости от государственных субсидий, но именно эти люди чаще всего их не получали.

Пенсии служили основным средством предотвращения и смягчения нищеты среди престарелых, составляющих почти 20% всего населения. Несмотря на то что эта группа населения в целом перенесла переходные потрясения легче, чем дети, серьезное беспокойство все еще вызывают степень влияния и эффективность пенсионной системы. В частности, минимальная пенсия, которую получают примерно 7 миллионов человек, составляет менее половины официального минимального уровня доходов, необходимых для выживания, причем покупательная способность этих денег постоянно снижалась на протяжении 1990-х годов. Согласно данным, опубликованным экономистом Аугусто Лопесом-Кларосом, ранее работавшим в организации Международного валютного фонда, с 1991 по 1996 гг. реальная покупательная способность минимальной пенсии в России снизилась примерно на 70%, в то время как тот же показатель для пенсии среднего размера снизился на 35%. Ситуация осложняется еще тем, что задержки выплат пенсии носят повсеместный хронический характер, причем объем недоплаченных пенсионных средств зачастую достигает десятков миллиардов рублей. Влияние этих факторов отражается на характеристиках потребления. Примерно три четверти доходов пенсионеров расходуются на питание, причем диета пенсионеров состоит по большей части только из самых основных продуктов. Для того, чтобы свести концы с концами, многие престарелые жители России продолжали работать в течение многих лет после достижения пенсионного возраста (60 лет для мужчин, 55 лет для женщин), т. е. в возрасте, на несколько лет превышающем среднюю продолжительность жизни мужчин.

Федеральное правительство пыталось перестроить систему социального обеспечения и страхования, заменяя множество универсальных схем целевыми программами социального обеспечения, направленными на поддержку определенных групп населения, испытывающих наибольшую нужду. До недавних пор все такие предложения почти всегда встречали твердый отпор законодательных органов, так как пенсионеры, и в особенности хорошо организованные ассоциации ветеранов, мобилизовали ресурсы с тем, чтобы сохранить и даже увеличить в объеме причитающиеся им льготы. Кроме того, слишком часто требования, связанные с необходимостью финансовой стабилизации, служили оправданием для задержки или отмены реформы системы социального обеспечения и страхования. Правительство Путина, однако, применяет подход, который дает основания надеяться на более эффективное распределение скудных ресурсов в том случае, если будут полностью и буквально выполняться уже существующие и утверждаемые в настоящее время законы. Например, размеры льгот, предоставляемых семьям с детьми, теперь будут частично определяться в зависимости от доходов семей, получающих эти льготы. Критики отмечали, что такое определение размеров льгот будет затруднительно в административном отношении, особенно если учитывать ограниченные возможности контроля со стороны российских властей, и что невозможно измерить фактические «доходы» в условиях экономики, частично основанной на бартерном обмене. Тем не менее семьи со скрытыми доходами (а их количество может уменьшиться в связи с введением нового налогового режима) будут опасаться подачи заявлений с просьбами о предоставлении государственных пособий, если такая подача заявлений сможет привести к выявлению их сомнительной с точки зрения закона деятельности; таким образом, расхищение государственных льгот теми, кто в них не нуждается и их не заслуживает, будет сдерживаться. Очевидно, правительство Путина надеется на то, что средства, сбереженные посредством ограничения льгот, предоставляемых семьям с более высокими доходами, смогут более чем компенсировать любые дополнительные административные издержки.

В пенсионной системе также могут быть реализованы новые эффективные методы. Гуманной мерой, облегчающей положение бедных среди престарелых, было бы, например, увеличение минимального размера пенсии до определенного правительством минимального уровня доходов, необходимого для выживания пенсионеров, и (или) определение и дальнейшее изменение такого минимального размера пенсии в зависимости от фактической стоимости

жизнеобеспечения или от среднего размера заработной платы. Средства проверки правомочности получения людьми тех или иных пенсионных льгот могут оказаться политически неудобными. Но издержки, связанные с увеличением размера минимальной пенсии, могут быть частично компенсированы повышением пенсионного возраста для женщин — разумной мерой, учитывая тот факт, что в настоящее время пенсионный возраст для женщин (55 лет) на пять лет меньше пенсионного возраста для мужчин, несмотря на среднюю продолжительность жизни женщин, примерно на 12 лет превышающую среднюю продолжительность жизни мужчин; кроме того, такой пенсионный возраст рассматривается как более чем преждевременный в промышленно развитых странах. Возможно также сокращение объема или изменение методов распределения бесчисленных унаследованных от советской системы специальных и привилегированных пенсионных фондов. Экономический консультант Путина, Андрей Илларионов, предложил частичную приватизацию пенсионной системы в чилийском варианте, позволяющую поставить размер пенсионных выплат в частичную зависимость от финансовых рынков, т. е. требующую стабилизации этих рынков. Экономия средств может быть достигнута также посредством использования региональных весовых коэффициентов, учитывая то, что региональные правительства все еще непосредственно субсидируют жилье, транспорт, водопровод, канализацию и другие наиболее существенные инфраструктуры, тем самым вызывая в России повсеместный разрыв в том, что касается стоимости жизни.

Что могут сделать и что должны сделать Соединенные Штаты?

Зачем политическим руководителям Америки и американской общественности беспокоиться о наблюдающихся в России пугающих процессах? В конце концов, западные страны предоставляли России денежную и техническую помощь с начала 1990-х гг., и это не помогло предотвратить наступление кризисов. Самая реальная и чаще всего упоминаемая причина для беспокойства очевидна: правительство России все еще располагает мощным ядерным арсеналом, который может создавать серьезную угрозу в том случае, если Россия будет спровоцирована или ослаблена. Тем не менее обеспокоенность Запада благополучием России должна выйти за пределы кругозора, ограниченного дулом пистолета или боеголовкой ракеты. Финансовая помощь в размере 20,3 млрд. долл. США (включающая субсидии в рамках многосторонних программ помощи и коммерческое финансирование и страхование), выделенная России на протяжении 1992—1999 гг., породила обвинения политического характера в неэффективности и коррупции. Только небольшая часть этих средств выделялась на оказание помощи в сферах здравоохранения и социального страхования.

Все большее количество данных, полученных в ходе исследований, показывает, что здравоохранение может играть не менее важную роль, чем образование, в том, что касается поддержки экономического роста, и что упадок в сфере здравоохранения, проявляющийся в таких явлениях, как эпидемия СПИДа в Африке или критическое повышение смертности в России, может существенно воспрепятствовать экономическому росту. Упадок в сфере здравоохранения ведет к снижению производительности труда: менее здоровые граждане физически неспособны работать так продуктивно, как они могли бы, работающие члены семьи затрачивают больше времени на уход за больными, а снижение средней продолжительности жизни вызывает снижение заинтересованности людей во вложении средств в образование и в накоплении сбережений на будущее. Если Россия не сможет добиться экономического процветания, это неблагоприятно отразится не только на политической стабильности самой России, но и на экономической и политической стабильности ее соседей — эта взаимосвязь очевидна, учитывая воздействие российского финансового кризиса 1998 г. на весь окружающий регион.

Еще более глубокими могут оказаться последствия истощения человеческих ресурсов России на ее способности поддерживать и регулировать сложные технологические инфраструктуры — яркими примерами этой динамической взаимосвязи послужили недавняя катастрофа, постигшая подводную лодку «Курск», и пожар на московской телебашне в Останкино. «Кажется, что мы прогневали богов», — отозвалась на эти две катастрофы еженедельная газета «Аргументы и факты». Передовица, опубликованная в «Новой газете» сразу после того, как удалось сдержать распространение пожара на телебашне, только усугубила почти апокалиптическое настроение. Эта газета, выходящая раз в две недели, привела комментарии специалиста по обеспечению химической безопасности, который отметил, что сотни зевак, собравшихся посмотреть, как горит телебашня, подвергались воздействию чрезвычайно токсичных диоксинов, способных вызывать генетические пороки в потомках жертв отравления; эти вещества выделялись при горении большого количества кабелей внутри телебашни. Власти, как отметил автор статьи, не обмолвились словом о возможных опасностях, связанных с выделением диоксинов из горящей башни. Тем временем, по оценке газеты «Аргументы и факты», для приведения разрушающихся российских инфраструктур в рабочее состояние потребуется ежегодное вложение от 40 до 50 млрд. долл. США в течение следующего десятилетия. За сложившуюся мрачную ситуацию в секторе инфраструктур ответственность несут, прежде всего, советские правители и их преемники, руководствовавшиеся ложными приоритетами при распределении средств. По мнению депутата Думы Александра Шохина, сколько-нибудь существенное техническое обслуживание и ремонт инфраструктур страны не производились как минимум в течение двадцати лет.

Почему народ России не протестует более активно? Почему русские не выходят на улицы с гневным протестом? История показывает, что люди, переживающие такие тяжелые бедствия и трудности, просто не имеют достаточного количества времени, энергии или материальных средств для организации политических протестов. Гнев, вызванный все увеличивающейся нищетой большинства населения России, сдерживается политической апатией и общим ощущением болезненности и безнадежности. Последствия гибели подводной лодки «Курск» — один из первых примеров открыто проявившегося общественного негодования злоупотреблениями властей и растратой ресурсов людьми, обворовывавшими Россию на протяжении последних десяти лет. Исследователи политических процессов отметили, что публичные протесты и уличные демонстрации часто имеют место, когда условия жизни начинают понемногу улучшаться. Пробуждающиеся в людях надежды обгоняют медленное повышение фактического уровня их благополучия. По мнению некоторых аналитиков, такое развитие событий может оказаться характерным для российской ситуации. Пока что российское правительство отвечало на организованные протесты (такие, например, как забастовки) в стиле «тушения пожара», локально и зачастую временно выделяя ресурсы с тем, чтобы подавлять возникающие очаги недовольства. По мере того как кризисное повышение уровня смертности, по всей видимости, начинает выравниваться, экономическая ситуация улучшается еще медленнее, в связи с чем еще важнее задать вопрос о том, будут ли иметь место более широкомасштабные и политически значительные протесты.

Другое возможное направление развития событий заключается в возвращении, в той или иной форме, к авторитарному правлению, способному восстановить социальные льготы и, в более широком смысле, общественный «порядок», но только ценой отмены тех с трудом завоеванных личных свобод, которыми русский народ пользовался на протяжении прошедшего десятилетия. Опрос, проведенный в июне 2000 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) среди 500 жителей Москвы, показал, что подавляющее большинство москвичей (61%) считают социальную защиту более важной задачей сегодняшней России, чем обеспечение свободы речи; противоположное мнение выразило меньшинство (23%). В то же время, еще более значительное большинство (66%) считает, что экономический рост важнее социальной защиты; противоположное мнение выразили лишь 24% москвичей. Такие

результаты опроса позволяют предположить, что население поддержит поворот правительственной политики в сторону обновленной версии патерналистского авторитарного режима советского типа, в сторону ориентированного на экономический рост авторитарного режима, сходного с режимом Пиночета в Чили или с режимами в восточно-азиатских государствах, или же в сторону смешанного, гибридного сочетания этих двух систем. Каково бы ни было настроение населения, президент Владимир Путин сохраняет популярность (его политику одобряют примерно 65% населения), несмотря на его явное намерение подавить оппозиционные средства массовой информации, такие как фирма «Медиа-Мост» Владимира Гусинского, а может быть и благодаря этому намерению. Если Путин окончательно выберет «мягкий авторитарный режим» с тем, чтобы остаться при власти, американцам следовало бы проявить серьезное беспокойство по поводу последствий такого выбора.

Что могут сделать Соединенные Штаты и что они должны сделать для того, чтобы способствовать улучшению ситуации в сферах здравоохранения и социального обеспечения в России? Прежде всего, ситуация не безнадежна. Правительственный бюджет России на 1999 г., впервые в постсоветскую эпоху, будет фактически распределяться согласно утвержденному плану, в связи с чем даже не привлекающие особого внимания правительства секторы здравоохранения и социального страхования смогут функционировать в по крайней мере предсказуемом финансовом климате. Кроме того, возникают надежды, связанные с успешными реформами на местном и региональном уровнях, которые могут послужить полезными уроками и возможными моделями для других регионов. Мы уже говорили о Самарской области; сочетание хорошо разработанной политической реформы и международной помощи в умеренных размерах позволило добиться значительных улучшений в состоянии системы здравоохранения и повысить эффективность расходования средств на всех уровнях этой системы.

Международная (иностранная) помощь сыграла важную роль и в других локальных процессах. Например, американская программа умеренного финансирования подмосковного города Дубны позволила существенно улучшить условия медицинского обслуживания населения благодаря заключению партнерских соглашений с важнейшими должностными лицами нижнего, практически функционирующего уровня, направленных на подготовку и внедрение определяемых местными условиями стандартов контроля качества больничного и клинического обслуживания. Важнейшей характеристикой этой программы, отличающей ее от многих менее успешных попыток оказания иностранной помощи России, является тот факт, что местные руководители определили практические проблемы, нуждающиеся в решении, и разработали соответствующие методы решения этих проблем. Выполнение проекта контролировалось руководящими советами, в состав которых входили представители городского управления Дубны, управления по делам здравоохранения, заинтересованных профессиональных ассоциаций и средств массовой информации. Американские партнеры предоставили общие руководящие рекомендации и некоторые интеллектуальные и финансовые ресурсы, необходимые для выполнения работ, но они не пытались навязать в неизменном виде западную модель русскому городу. Такая методика сотрудничества на практическом уровне руководства внушала российским участникам программы ощущение того, что проект принадлежит им и что они несут ответственность за его успех, за обеспечение его долгосрочной эффективности и адаптации к изменяющимся обстоятельствам.

Последние перечисленные факторы — важные соображения и задачи, которые должны быть учтены при определении американской политики в отношении российских секторов здравоохранения и социального страхования. Только очень небольшое число проектов оказания международной помощи могут существовать в течение неопределенного времени. В конечном счете западные деньги кончатся. Когда это произойдет, проекты, внедренные, но не жизнеспособные, могут нанести больше вреда чем пользы, воспитав в получателях помощи привычку к проведению политики и применению методов, на финансирование которых не хватит средств. Эта проблема иллюстрируется программой партнерского сотрудничества между

Москвой и Берлином в области лечения лейкемии (белокровия) у российских детей. Усилия Германии, предоставившей в полном размере финансирование буквального переноса в Россию всего комплекса современных средств лечения этого заболевания: медикаментов, клинических регистрационных записей, процедур ухода за больными и т. п., — дали поразительные результаты и привели к резкому увеличению числа случаев выживания больных. Невозможно переоценить важность спасения жизней больных детей. Но теперь поступление денежных средств прекратилось. Несмотря на то что российские клиники и пациенты, возможно, оказались в лучшем положении, чем раньше, в том, что относится к опыту лечения заболевания, этот опыт невозможно практически применять без денежных средств, необходимых для покупки чрезвычайно дорогих лекарств, имеющих критическое значение для успешной терапии. Программа могла бы принести больше пользы, если бы ее выполнение сопровождалось организационной деятельностью по созданию внутринациональных фондов и (или) поиском путей удешевления методов лечения без снижения их качества.

Основной механизм американской поддержки российской экономической реформы в 1990-х годах заключался в предоставлении субсидий и займов через международные финансовые организации. На протяжении периода с августа 1992 г. по июль 1998 г. один только Международный валютный фонд выделил России примерно 20 млрд. долларов США. Разработчики этих программ финансовой помощи практически полностью игнорировали социальные проблемы и могли бессознательно подтолкнуть российское руководство к еще более безразличному отношению к ухудшающейся общественной ситуации. Для того, чтобы эти программы стали более результативными, при их выполнении необходимо придавать гораздо большее значение социальным проблемам, а международные финансовые учреждения, в частности МВФ, должны формулировать условия, на которых предоставляются их средства, сосредоточив внимание не только на макроэкономических целях (таких как сдерживание инфляции), но и на усовершенствовании учрежденческих структур и других улучшениях, которые непосредственно способствовали бы решению некоторых из проблем, ведущих к снижению качества жизни. Основной целью этих программ могли бы стать реформы, направленные на повышение эффективности расходования общественных средств, в особенности в сфере социального обеспечения и страхования. Всемирный банк, оказывающий важнейшее влияние на решение практических вопросов социальной реформы, рекомендовал либеральную модель «сетевых структур социального страхования», основанную на целевом, индивидуализированном и приватизированном распределении льгот. Персонал Всемирного банка предоставил общие концепции перестройки системы государственного социального обеспечения в соответствии с либеральным образцом, помог определить правила и рамки обсуждения национальной политики в России и способствовал подготовке законодательных предложений. Этот банк финансировал проекты, относящиеся к каждому из направлений социальной политики, — в сферах пенсионного обеспечения, трудоустройства, здравоохранения, образования, обеспечения жильем и помощи бедным, сотрудничая с представителями всех правительственных уровней, от федеральных министерств до работников местных экспериментальных проектов. Всемирный банк предоставил, на определенных условиях, крупные займы, предназначенные для преобразования структур социального страхования. Всемирный банк оказал некоторое влияние на реформу социальной политики, хотя многие из усилий его работников оказались тщетными в связи с сопротивлением российских законодателей, с ограниченностью способности российского правительства внедрять предложенные меры и методы и с вполне обоснованными опасениями прекращения поддержки правительства населением, остающимся, в целом, слишком бедным для самостоятельной оплаты социального обеспечения.

В этом контексте политические руководители США сталкиваются с необходимостью ряда компромиссов. Краткосрочное, непосредственное вмешательство в процессы решения

наиболее актуальных проблем может быстро привести к кажущимся положительным результатам. Более долгосрочные стратегические методы обещают дать более долговечные результаты, но для достижения этих результатов потребуется значительно больше времени. Например, США может вкладывать деньги в существующую систему государственных детских домов с тем, чтобы улучшить условия проживания детей в этих учреждениях (краткосрочная программа), или же работать над тем, чтобы в России стал возможным переход от системы государственных детских домов к более эффективным альтернативным сетевым структурам размещения детей в семьях приемных родителей (долгосрочная программа). Для создания альтернативной системы, которая позволит помогать тысячам детей в кризисных ситуациях, может потребоваться много лет, и такая программа не позволит удовлетворить сиюминутные нужды детей, живущих на улицах; тем не менее, если альтернативная система не будет развита, проблема не будет решена, и система государственных детских домов продолжит потреблять общественные средства, не обеспечивая оптимальных результатов. Сходным образом, спонсоры могут вкладывать средства в существующие больницы для туберкулезных больных (краткосрочная программа) или содействовать альтернативному процессу отказа от устаревшей системы больничного обслуживания и перехода к методам лечения, соответствующим общепринятым международным стандартам, таким как *DOTS* (краткий курс лечения под непосредственным наблюдением врача). Внедрение таких альтернативных методов было бы более дешевым и эффективным долгосрочным решением проблемы, но оно встретило бы с существенными политическими препятствиями и привело бы к устранению многих рабочих мест и к ликвидации огромной системы туберкулезных санаториев, развивавшейся на протяжении последнего столетия.

Международное сообщество должно также осознать необходимость другого компромисса, придавая больше значения партнерскому сотрудничеству с российскими НГО и местными правительствами, нежели использованию связей непосредственно с центральным правительством в Москве. Совершенно очевидно, что сотрудничество на нижних, практических уровнях правительственных структур значительно более эффективно, чем предоставление помощи по схеме «сверху вниз». Существуют, однако, ограничения, связанные с вмешательством на местном уровне и в небольших масштабах. Многие НГО, например, стеснены в своей деятельности бюрократическими препонами. Они часто не имеют законных прав на преследование своих целей, в частности, в сфере медицинского обслуживания, и даже в том случае, если им удастся обойти правительственную бюрократию, в их распоряжении часто нет достаточного для выполнения проектов количества местных ресурсов. Даже в самых благоприятных условиях НГО обладают лишь ограниченными инфраструктурными и территориальными возможностями и редко способны повторять свои успехи, достигнутые в одном регионе страны, перенося сработавшую модель в другой регион. В России нет традиции, на которую могли бы опираться НГО; поэтому следует соблюдать осторожность, планируя перенос американских моделей практического сотрудничества на нижних уровнях руководства. Тем не менее вмешательство в небольшом объеме и в местном масштабе оказалось более эффективным и дающим более долговечные результаты, чем финансируемые правительством проекты, не пользующиеся местной поддержкой или не предусматривающие принятия решений представителями местной общественности. Американское правительство может плодотворно влиять на события, предоставляя помощь в умеренном объеме с тем, чтобы выполняющие функции социального страхования НГО могли заключать соглашения о сотрудничестве с новыми партнерами, в т. ч. с местными российскими правительственными организациями, обеспечивая защитный механизм, способствующий воспроизведению успешных моделей.

При разработке успешных программ американской помощи следует учитывать также то, что Россия вовсе не однородная страна. В ее 89 регионах существуют, буквально, 89 различных систем здравоохранения и социального обеспечения, каждая из которых отличается своими собственными политическими, законодательными, демографическими, экологическими и другими характеристиками. То, что работает в одном регионе, может привести к неудаче в другом. Этот факт заставляет политических руководителей США стремиться к дополнительным компромиссам. Можно было бы определить те регионы страны, в которых политическая среда наиболее благоприятна для новых идей и реформы, избегая тех регионов, в которых все еще преобладают укоренившиеся с советских времен, коррумпированные и некомпетентные должностные лица. Такой подход обещает принести наибольшие краткосрочные «доходы от капиталовложений» и в то же время вознаграждает добросовестность и эффективность руководителей. С другой стороны, мы могли бы сосредоточить свои усилия на регионах, подвергающихся наихудшим бедствиям и более других нуждающихся в помощи, пытаясь обойти проблематичные структуры власти, и вместо того, чтобы иметь дело с чиновниками, сотрудничать с негосударственными организациями. В этом случае допускается, что наиболее прогрессивные регионы страны смогут сами себе помочь и что не имеет смысла наказывать бедствующее российское население за некомпетентность руководства. В альтернативном варианте мы могли бы идентифицировать те регионы страны, в которых наиболее заинтересованы Соединенные Штаты, по самым различным экономическим причинам или в связи с соображениями национальной безопасности (например, в связи с наличием военных сооружений стратегического значения или в связи с географической близостью района к важнейшим союзникам США), и сосредоточить усилия в этих направлениях.

Один существенный факт, о котором часто забывают, заключается в том, что иногда сам процесс реформы или изменений не менее важен, чем объявленная цель этого процесса. Должны ли мы сосредоточить наше внимание и наши усилия на процессе или на результатах? В том, что относится к попыткам восстановления социальной сплоченности и укрепления взаимного доверия в обществе, процесс может быть гораздо важнее результатов, так как он способствует появлению привычек и традиций, в конечном счете позволяющих самим получателям помощи добиваться желаемых результатов. Джордж Сорос учитывал это различие между процессом и желаемыми результатами, когда он основал первые Институты открытого общества (OSI) в Восточной и Центральной Европе и в странах бывшего Советского Союза. Он понимал, что именно процесс построения общественных структур и учреждений (создание независимой корпорации, демократические выборы совета директоров, управление планированием бюджета и распределением бюджетных средств и формирование действительно негосударственной организации в среде, в которой такие организации никогда не существовали) будет не менее важен, чем определенные цели, поставленные перед институтами. Обеспечив процесс выборов должностных лиц и поддержки существования Институты открытого общества в постсоциалистической среде, Сорос помог заложить основу для более широкомасштабного развития демократической системы ценностей во всем обществе.

Практические рекомендации

Учитывая текущую политическую ситуацию, сложившуюся в обеих странах, вызывает сомнения целесообразность крупномасштабных программ помощи, направленных на полную перестройку систем социального страхования и обеспечения в соответствии с западными моделями. Такие попытки предпринимались в начале 1990-х гг., не только в социальной сфере, но и в масштабе всей российской экономики в целом, и последствиями их стали только обвинения в растратах, мошенничестве, коррупции и неспособности. Теперь важно осознавать, что западные модели финансирования и управления не могут быть пересажены в неизменном виде в российскую почву, принимая во внимание уникальный и долговечный характер

учреждений, норм и культурных предпочтений, унаследованных от советской власти и даже от дореволюционной России. Более результативными и перспективными представляются программы более умеренного типа, предусматривающие использование результатов диагноза ключевых проблем на местном уровне и решений, предложенных на основе местного опыта. Такие программы не обязательно должны финансироваться исключительно правительством США. На самом деле, проблемы здравоохранения и социального обеспечения, вероятно, лучше всего решать посредством партнерского сотрудничества общественного и частного секторов с тем, чтобы использовать преимущества богатых и разнообразных ресурсов, опыта и доброй воли, существующих в американском обществе. Наши союзники в Европе и Японии также накопили многолетний опыт в этой области, что создает плодотворную почву для многостороннего сотрудничества.

Полезно рассмотреть модель Российского фонда поддержки небольших коммерческих предприятий, в настоящее время поддерживаемого Европейским советом по исследованиям и разработкам (EBRD). С 1994 г. этот фонд, функционирующий на основе модели банка Grameen, произвел более 26 тыс. займов на общую сумму более 350 млн. долл. США, предоставленных предпринимателям, представляющим все регионы Российской Федерации; до августа 1998 г. задолженности погашались на 99,7%. Эти стартовые субсидии позволили тысячам небольших коммерческих предприятий дорасти до уровня самообеспечения, и, кроме того, сотрудничество фонда с российскими банками-партнерами укрепило способность российских банковских учреждений функционировать независимо в сфере небольшого бизнеса. Займы, составлявшие в среднем 14 тыс. долл. США, а иногда всего лишь 30 долл., создали или сохранили полмиллиона рабочих мест в России. Такая модель предоставления кредитов, примененная в секторе здравоохранения и социального обеспечения, позволила бы извлечь большие выгоды посредством вложения относительно небольшого иностранного капитала.

В том, что относится к выбору партнеров в России, в отличие от ситуации, существовавшей десять лет тому назад, теперь образовался слой хорошо обученных российских специалистов, хорошо разбирающихся в рыночной экономике и в научных методах социальных исследований. Эти люди способны применять самые современные средства анализа национальной и местной политики в сферах здравоохранения и социального обеспечения и определять такую политику. Они лучше понимают российскую ситуацию, чем любые, самые осведомленные западные консультанты. Представители этого нового поколения аналитиков и практических специалистов заслуживают того, чтобы западные коллеги рассматривали их в качестве равноправных партнеров, а не просто как получателей благотворительных средств. Таким образом, тщательно разработанная американская политика послужила бы как американским, так и российским интересам, предусматривая поддержку многообещающих российских специалистов и способствуя увеличению их числа. Программы подготовки и обучения, предоставляющие возможности изучения и наблюдения западных практических методов с последующим применением полученных знаний в российском контексте, увенчались успехом и заслуживают продления и расширения. Наиболее продуктивной политикой в секторе здравоохранения и социального обеспечения была бы поддержка российских студентов в получении дипломов магистров общественных и социальных наук или других подобных званий в американских высших учебных заведениях. Такие программы неизбежно приводят к возникновению побочного эффекта «обучения учителей» по мере того, как знания, полученные непосредственными участниками программ, распространяются в профессиональных кругах России. Партнерское сотрудничество, на местном уровне, между российскими и американскими учреждениями систем здравоохранения (с использованием, например, модели Американского международного союза работников здравоохранения, поддерживающего программы партнерского сотрудничества больниц из разных стран), создание учреждений, анализирующих правительственную политику в сферах здравоохранения и социального обеспечения, а также

негосударственные организации, могли бы иметь сходные полезные и долгоживущие последствия.

Россия могла бы также извлечь большие выгоды из западного опыта организации образовательных кампаний в области общественного здравоохранения. Кампания общественного образования, аналогичная отчету министра здравоохранения США о вреде курения или периодически публикуемым отчетам Конгресса США о влиянии алкогольных напитков на состояние здоровья, позволили бы довести до сознания населения опасность курения сигарет и употребления водки и тем самым оказать широкомасштабное благотворное влияние экономичными методами. Американский опыт продемонстрировал, что внимание следует сосредоточивать скорее на поддержке стремления к укреплению здоровья и поддержанию спортивной формы, нежели на порицании и предотвращении вредных привычек. Образование в области здравоохранения не ограничивается вопросами употребления алкоголя и табака, но такая работа позволила бы начать процесс информирования общественности об эпидемическом размахе этих проблем. Так же, как и в США двадцать или тридцать лет тому назад, в России сопротивление мерам по борьбе с курением и алкоголизмом носит чрезвычайно упорный характер, не в последнюю очередь потому, что российскому правительству выгодны налоги на спиртные напитки и табачные изделия, но потери, вызванные бездействием в этой области, уже начинают перевешивать выгоды, которые приносят такие налоги. Конечно же, для того, чтобы среди американцев распространилось сознательное отношение к опасностям употребления алкоголя и табака, риску вождения автомобиля без использования привязного ремня и полезности использования специальных автомобильных сидений для детей, потребовалось много лет, но в конечном счете американская модель образования общественности в сфере здравоохранения доказала свою эффективность.

Правительству США следует учитывать также то, каким образом государственный контроль американских компаний, ведущих коммерческую деятельность в России, воздействует на российский общественный сектор. Например, американские производители табачных изделий и алкогольных напитков, а также их посредники-оптовики в настоящее время освобождены от какого-либо государственного контроля, ограничивающего их деятельность в США, что приводит к катастрофическим последствиям для здравоохранения в России. В то время как реклама и сбыт спиртных напитков и табачных изделий — деятельность, на которую должно обратить первоочередное внимание правительство России, правительство США также должно рассмотреть возможность решения соответствующих проблем с упреждением. В противном случае возможно решение этой проблемы американскими или российскими судами; российское правительство недавно возбудило судебный иск против американских табачных компаний в Соединенных Штатах. Еще один пример: Россия сталкивается с экономическими барьерами, пытаясь приобрести американскую фармацевтическую продукцию, сходные с барьерами, которые приходится преодолевать африканским и другим развивающимся странам. С тем, чтобы содействовать борьбе со СПИДом в Африке, правительство США недавно объявило, что оно не будет принимать принудительных мер по обеспечению выполнения законов о защите интеллектуальных прав в случаях использования в Африке изготовленных без получения лицензий лекарственных препаратов с целью лечения СПИДа. В том, что касается СПИДа, туберкулеза и других инфекционных и паразитических заболеваний, Россия также может нуждаться в сходных послаблениях.

Кроме того, США могли бы существенно содействовать решению простой задачи сбора данных о фактических условиях, наблюдающихся в сферах здравоохранения и социального страхования и обеспечения в России. Иерархическая, административно централизованная система сбора и распространения информации — еще одно наследие советского режима; большинство региональных и городских учреждений России все еще не имеют возможности независимо собирать и использовать информацию. В тех нередких случаях, когда Министерство здравоохранения России пытается скрыть серьезнейшие медицинские и демографические проблемы страны или уклоняется от их обсуждения с тем, чтобы избежать ответственности,

региональные должностные лица остаются в полном неведении. Общественные организации системы здравоохранения в Соединенных Штатах, начиная с центров контроля и профилактики заболеваний и кончая местными общественными управлениями здравоохранения, рассматривают как нечто само собой разумеющееся то, что они располагают комплексными физическими и интеллектуальными средствами сбора и анализа данных, недоступными для их российских коллег. Партнерское сотрудничество на местном и региональном уровнях, позволяющее западным организациям обмениваться своим опытом с Россией, позволило бы региональным должностным лицам в России вооружиться важным средством — информацией, которое дает им возможность разрабатывать и внедрять соответствующие местным условиям стратегические методы проведения реформ.

Наконец, важнее всего, по всей вероятности, то, что помощь и программы партнерского сотрудничества могут оказать наиболее эффективное долгосрочное воздействие на ту категорию населения, которая более других нуждается в помощи — на детей. Как правительство России, так и международные агентства в первую очередь обращают внимание на нужды хорошо организованных категорий населения (например, престарелых), имеющих своих политических представителей. Дети не имеют политического голоса, но их здоровье и благополучие, конечно же, имеют важнейшее значение для будущей производительности и жизнеспособности России. Если текущие показатели не изменятся существенно к лучшему, Россия вырастит «потерянное поколение», подверженное заболеваниям, недоеданию и наркомании и, в целом, оставленное в пренебрежении. Не получив помощи, это поколение не сможет пополнить человеческие ресурсы, которые будут необходимы России для восстановления своей мощи и для успешной интеграции в рамках глобальной экономики и сообщества наций.

Заключение

В итоге можно сказать, что разрушение тех советских учреждений, которые выполняли важнейшие социальные функции, оставило вакуум в обществе России. Нет достаточного количества гарантий накопления социального капитала, способных заполнить эту пустоту: правительственных мер, гражданских общественных организаций, благотворительных и религиозных групп. В результате разрушились структуры медицинского обслуживания, контроля состояния здоровья, охраны труда и поддержания других стандартов обеспечения общественной безопасности; исчезла и общая способность большей части населения создавать хоть какую-то видимость экономического достоинства; все это чрезвычайно плачевно отразилось на здоровье и благосостоянии русского народа, а следовательно, и на экономическом и политическом благосостоянии всего общества в целом. Эти процессы имеют большое значение для американских граждан и политических руководителей США, и не только с гуманитарной точки зрения. Ухудшение условий здравоохранения и социального обеспечения не привело к выходу тысяч протестующих русских на улицы. Тем не менее это ухудшение сделало миллионы русских неспособными или не желающими продолжать активное участие в жизни гражданского общества, а такое участие является критическим элементом жизнеспособной экономической реформы и демократизации. Международное сообщество может, конечно же, ничего не делать. В результате Россия, страна, охватывающая одиннадцать часовых поясов, продолжит разрушаться и, возможно, станет источником пересекающих границы акций организованной преступности, эпидемий заразных заболеваний, потоков беженцев и т. п. С другой стороны, умеренное вмешательство со стороны Запада может произвести благотворное воздействие, которое отразится на всех слоях российского общества. Россия, стабильная в политическом, экономическом и военном отношениях, скорее станет союзником и партнером Соединенных Штатов, чем Россия, полная неуверенности и опасений, Россия, продолжающая разрушаться и разлагаться.

Примечания

¹ Настоящий отчет был подготовлен в рамках программы «Российская инициатива» корпорации *Carnegie Corporation of New York*. Авторы использовали протоколы обсуждений, проводившихся Группой изучения социальной сплоченности в рамках программы «Российская инициатива»; обсуждение проводилось под председательством Кейт Шектер (координатора проекта Американского международного союза работников здравоохранения) и Джудит Л. Твигг (доцента факультета политических наук Университета штата Вирджиния). Члены рабочей группы: Джонас Бернстейн (старший аналитик, Фонд Джеймстауна), Элизабет Брейнерд (адъюнкт-профессор экономических наук, Колледж Уильямса), Линда Дж. Кук (профессор политических наук, Университет Брауна), Роберт Кушен (исполнительный директор, организация «Врачи мира»), Аугусто Лопес-Кларос (исполнительный директор и старший специалист по международной экономике, фирма *Lehman Brothers* [Лондон]), Владимир М. Школьников (начальник информационной лаборатории, Институт демографических исследований им. Макса Планка [Росток, Германия]), и Елена А. Варавикова (начальник лаборатории контроля потерь в сфере здравоохранения, Центральный институт исследований общественного здравоохранения [Москва]). Другие важнейшие участники обсуждений, проводившихся группой исследований: Валерий Червяков (Транснациональный институт исследований семьи [Москва]), Андрей Демин (Российская ассоциация здравоохранения [Москва]), Татьяна Мацук (Институт исследований трудоустройства [Москва]), Светлана Мисихина (Институт экономики и программа *TACIS* [Москва]), Юджин Румер (Национальный университет министерства обороны США), Игорь Шейман (Программа реформы здравоохранения, Бостонский университет), Леонид Шольпо (Программа *TACIS* [Москва]), Елена Виноградова (Институт исследований социально-экономических проблем населения [Москва]) и Наталья Зиновьева (организация «Врачи мира» [Санкт-Петербург]). Чрезвычайно полезную помощь в исследованиях оказали Розлин Стейн и Каталина Вильямизар. Проект осуществлялся под управлением Национального бюро исследований Азии.

Развитие государственных структур в России — Региональный аспект

Авторы отчета:
Роберт Ортгунг и Питер Реддэуэй

Краткое изложение основной аргументации

Вступив в должность президента 31 декабря 1999 г., Владимир Путин унаследовал плохо функционирующую систему взаимоотношений между федеральными и региональными властями. Весьма существенное значение имеет тот факт, что федеральное правительство было неспособно обеспечить проведение своей политики в различных регионах страны. Зачастую федеральное правительство предписывало одни меры, а региональные лидеры принимали другие меры. Отвечая на такое непослушание, Путин и его ближайшие сотрудники, сосуществующие в разрозненной, неоднородной правящей коалиции вместе с различными коммерческими олигархами и окружением семьи Ельцина, вступили в трудную борьбу. В дополнение к прочим мерам, они пытаются отобрать у региональных лидеров полномочия федеральной власти, которые те постепенно присвоили (а часто просто узурпировали). Путин и компания надеются, что более сильное, более централизованное федеральное правительство сможет решать глубоко укоренившиеся политические и экономические проблемы, возникшие и распространившиеся в период, когда у власти стояло коррумпированное и неэффективное правительство Бориса Ельцина. С этой целью они создали новые учреждения, призванные помочь федеральному правительству вернуть себе утраченные полномочия.

Тем не менее в то время как группа Путина хотела бы использовать эти полномочия с тем, чтобы объединить и оживить российскую экономику, создать единообразную юридическую систему, подавить мятежников в Чечне и, в целом, укрепить опасно ослабевшее государство, новые меры правительства создают множество угроз хрупкой демократии России и ее гражданскому обществу. Следует отметить также, что группа Путина функционирует в коррумпированной системе национальных элит, в которой личные интересы политиков, бюрократов и бизнесменов часто пересекаются, а интересы основной массы населения регулярно игнорируются; при этом группа Путина ни в коей мере не изолирована от этой системы. В этих условиях правительство пытается, в частности, проталкивать интересы своей довольно узкой политической базы в так называемых «силовых министерствах»¹, и особенно в службах обеспечения безопасности и охраны правопорядка. Учитывая авторитарные традиции этих организаций, можно сделать вывод, что преследование правительством этой цели помогает объяснить серьезность угрозы, которую они создают для уже достаточно слабых демократических структур России.

Очевидно, что Россия нуждается в государственном аппарате, в котором федеральные и региональные законы не будут противоречить один другому. Для того, чтобы достичь этой и других целей, необходима некоторая централизация власти. Тем не менее в чрезвычайно

неоднородной стране, охватывающей одиннадцать часовых поясов, создание четких и эффективных границ, разделяющих полномочия центрального и региональных правительств, совершенно необходимо для успешного управления. Это справедливо даже несмотря на то что федерализм, как таковой, при условии существования других средств контроля, имеет существенное значение.

Такие страны, как Канада и Россия, используют федеральную систему для того, чтобы защитить интересы различных этнических групп. В России второй целью федерализма было предотвращение возврата страны к тирании. Разделение власти между федеральным и региональными правительствами, несмотря на халатность и некомпетентность правительства Ельцина, позволило появиться некоторым механизмам, сдерживающим и контролирующим власть федерального правительства. В свою очередь, основным механизмом, препятствовавшим возможному возврату региональных правительств к местной тирании, была, теоретически, способность гражданского общества на региональном и местном уровнях и иногда поддерживавших его районных и городских правительств мобилизовать население, побуждая его противиться любой угрозе авторитарного правления. Тем не менее возникает впечатление, что такая способность гражданского общества в сегодняшней России не существует. Такой вывод позволяет сделать отсутствие сколько-нибудь значительной оппозиции недавно проведенному закону, дающему право окружным губернаторам смещать большинство региональных и местных административных руководителей по своему желанию, даже если эти лица занимают выборные должности.

В конце октября 2000 г. все еще слишком рано давать окончательную оценку попыткам региональных реформ, предпринимаемым группой Путина; тем более рано сравнивать их правительство с идеальным представлением о том, каким должно быть, с нашей точки зрения, правительство России. Тем не менее на этом раннем этапе мы считаем, что несмотря некоторое усиление власти Кремля в ходе реформ, такая концентрация власти не обязательно приведет к повышению сплоченности и эффективности государственных структур. В то время как некоторая централизация контроля над федеральными учреждениями в регионах была необходима, выборочные и принудительные методы, используемые в настоящее время, подрывают федерализм России. Кроме того, создавая дополнительный слой бюрократов в семи созданных новым указом федеральных округах (бюрократов, входящих в иерархическую структуру президентской власти, которая, несмотря на то что она включает «силовые министерства», не является частью других министерских структур, удерживающих вместе федеральное и региональные правительства), реформы вызывают замешательство в отношении того, в чьих руках действительно находится политическая и административная власть. Следовательно, в целом эти реформы могут способствовать скорее снижению, нежели повышению эффективности государственных структур.

Кроме того, изменение старых структур и создание новых осуществляется от случая к случаю, без тщательного анализа возможных последствий. Федеральные округа функционируют без какого-либо единообразия средств и методов, выбор которых отчасти зависит от личных предпочтений людей, возглавляющих окружные аппараты, а не от четких и последовательных правил. Следует добавить, что Путин и его представители, взаимодействуя с региональными лидерами, зачастую все еще заключают закулисные сделки и изменяют правила по ходу игры с тем, чтобы задобрить влиятельные стороны.

Наконец, многие наблюдатели подозревают, что текущая реформа взаимоотношений федеральных и региональных властей является, как наметнул Сергей Кириенко, представитель Путина в Волжском округе, только первым этапом. Заметны признаки того, что группа Путина готовит (на случай ухудшения политических и экономических условий или по другим причинам) второй этап, который будет носить более ярко выраженный авторитарный и антифедералистский характер, чем первый.

Введение

Перед тем, как перейти к основной части нашего отчета, следует в первую очередь обсудить важнейшие слабые места российской политической системы, а именно хрупкость ее государственных учреждений на всех уровнях. После этого мы вкратце рассмотрим сложный и довольно-таки иррациональный характер подразделения России на 89 регионов, а также дополнительные сложности, испытываемые правителями России в связи с очевидной неоднородностью ее экономического, этнического и религиозного состава. На этой основе мы обсудим то, каким образом сложность и хрупкость российских учреждений ущемляет интересы Запада (например, в кавказском регионе), и подчеркнем заинтересованность Запада в достижении Россией долгосрочной стабильности, которое, по нашему мнению, не гарантировано.

Затем мы предложим краткий анализ того, как развивались взаимосвязи между федеральным правительством России и ее 89 региональными правительствами, начиная с 1991 г., продолжив этот анализ заключениями, относящимися к ситуации, унаследованной Путиным в 1999 г. Эти заключения сперва приведут нас к анализу учрежденческих нововведений, внедренных Путиным при поддержке Думы, начиная с весны 2000 г., с целью реформирования взаимоотношений федеральных и региональных властей. Затем мы рассмотрим политические инициативы, предложенные правительством президента в надежде на то, что их внедрение будет значительно упрощено новыми учреждениями.

Предложив некоторые приблизительные общие оценки того, как развиваются эти учреждения и политические инициативы, мы обсудим роль, которую они могут играть в различных вариантах будущего развития России. Наконец, мы предложим несколько общих руководящих концепций и рекомендаций, которые могут оказаться полезными для правительств западных стран и для негосударственных организаций при взаимодействии с правительством России в той мере, в какой это взаимодействие касается взаимосвязей между федеральным и региональными правительствами или состояниями правительственных и общественных структур в регионах России.

В соответствии с традиционной западной теорией, мы рассматриваем российское государство как структуру, включающую федеральное, региональные и местные (районные и городские) правительства. Когда представитель федерального правительства России говорит, что он желает «укрепить государство», он часто подразумевает, что он желает усилить контроль федерального правительства над нижестоящими структурами власти. Тем не менее большинство региональных и местных руководителей придерживаются так же, как и мы, той точки зрения, что их правительства также являются частями государства и что для общего укрепления государства совершенно не обязательно усиливать одну часть государственной структуры за счет других.

Эффективное государство в любой стране, пользующееся демократической политической системой и рыночной экономикой или стремящееся к ним, обязано выполнять несколько важнейших функций. Оно обязано охранять границы страны, защищать права собственности, обеспечивать по закону выполнение контрактов с тем, чтобы способствовать эффективному и справедливому функционированию рынков, обеспечивать безопасность граждан, охраняя их от преступлений, собирать налоги, финансирующие предоставление различных общественных услуг, поддерживать стабильный курс валюты и предоставлять механизмы, позволяющие решать проблемы, вызывающие беспокойство различных общественных групп таким образом, чтобы восстанавливалась общественная справедливость и гражданское общество, в основном независимое от государства, могло процветать. В период правления Ельцина слабое российское государство не выполняло эти функции надлежащим образом. Государство было ослаблено в связи с хрупкостью его учрежденческих основ. Его учрежденческие структуры были хрупкими потому, что, как показывают результаты многочисленных опросов, эти учреждения и государственные руководители были в значительной

степени коррумпированы и не пользовались широкой поддержкой населения. В еще большей степени, чем под властью коммунистической партии, Россия стала классовым обществом, в котором богатый и влиятельный верхний слой общества отделен глубокой пропастью от нищего и бессильного большинства населения, причем между этими двумя классами существует лишь небольшой и находящийся в весьма опасном положении средний класс.

Одним из важнейших симптомов слабости государства в России была и остается хроническая и плохо регулируемая борьба за контроль над скудными ресурсами. Основные соревнующиеся группы часто пересекаются и частично совпадают как по своему составу, так и по характеру своей деятельности. Первоочередной задачей группы Путина является сосредоточение власти в Кремле, тогда как российское правительство в целом более заинтересовано в укреплении автономии его различных министерств, региональные руководители и президенты этнических республик желают сосредоточить как можно большую власть на региональном уровне, а «олигархи» на федеральном и региональном уровнях стремятся к максимальному усилению власти их коммерческих империй. Иногда все эти группы проявляют способность захватывать или «приватизировать» части государственных структур в своих собственных целях. Результатом всей этой деятельности, направленной в основном на удовлетворение личных интересов, является государство, в котором различные составляющие компоненты противодействуют друг другу, стремясь к различным целям. Не прекращая борьбы между собой, федеральные должностные лица неспособны осуществлять свои полномочия на региональном уровне. Кроме того, региональные должностные лица проявляют тенденцию к оказанию давления на федеральные законодательные органы, но только в интересах своих «кланов», а не всего подчиненного им региона в целом.

Естественно, что слабость государства вредит экономике, так как государство неспособно обеспечить учрежденческую основу для объединенного рынка. Например, в период правления Ельцина, слабое российское государство, несмотря на его ярко выраженные авторитарные тенденции, не смогло внедрить общие экономические правила, действующие на всей огромной территории страны. Слабость авторитарного государственного управления Ельцина плохо отражалась и на демократических учреждениях, потому что государство не могло (или не хотело) вводить правила, необходимые для эффективного функционирования политических учреждений. Кроме того, это государство препятствовало развитию гражданского общества, т. е. политических партий, профсоюзов и групп защитников окружающей среды, профессиональных учреждений, ассоциаций, защищающих интересы потребителей, и других сходных организаций. Иногда государство было слишком неорганизованным для того, чтобы эти группы могли с ним взаимодействовать, а иногда оно было слишком авторитарным и не желало вступать в диалог с такими группами. Последнее обстоятельство, как отмечает Владимир Гельдман из Европейского университета в Санкт-Петербурге, еще более заметно при Путине. Если правительство не может или не желает прислушиваться к таким общественным группам, то граждане не видят особого смысла в организации этих групп. Граждане отчуждаются от правительства и его руководителей, что приводит к подрыву законности правления. (Пока что Путин кажется исключением из этого общего правила. Если результаты важнейших опросов населения России достаточно точны — допущение, в котором приходится все больше сомневаться, — то уровень его популярности остается высоким.)

Явно стремясь к централизации власти в России, группа Путина старается изменить баланс влияния на принятие юридических и бюджетных решений, установившийся между федеральным правительством, с одной стороны, и региональными и местными правительствами, с другой. Следует снова подчеркнуть, что мы сознаем очевидную необходимость некоторой централизации власти для осуществления некоторых функций правительства в условиях плохой организации и частой случайной дегенерации государственных структур, наблюдавшейся в 1990-х гг. Тем не менее «пакет реформ» Путина ведет к централизации власти такими методами,

которые, вероятно, вызовут снижение эффективности и степени сплоченности государственных структур, потому что эти реформы вызвали замешательство в отношении того, каким образом власть распределяется в настоящее время между министерствами, представителями президента и губернаторами. (Мы определяем эффективность государства как его способность обеспечивать выполнение принятых им решений, и сплоченность государственных структур — как высокую степень единодушия и согласия между представителями трех уровней правительства, делающую возможным разумное разделение власти между этими уровнями.)

Пакет реформ неудовлетворителен также потому, что он не соответствует общепринятым представлениям о законности. Например, семь федеральных округов не упоминаются в конституции страны — их статус определяется только президентским указом, даже не федеральными законами. Более того, эти округа практически узурпируют власть таких конституционных структур, как федеральное правительство и региональные правительства. Можно добавить, что группа Путина использует суды в качестве политического оружия, применяя методы выборочного обвинения и следствия, — тактику, которая не обеспечивает надлежащей основы для демократического правления или для поддержания законности.

Мы должны подчеркнуть, что любой российский руководитель, независимо от его таланта, сталкивается с трудноразрешимыми проблемами, вызванными разнообразием 89 федеральных территориальных подразделений России (областей, краев и этнических республик). В экономическом отношении различия между богатейшими и беднейшими регионами России в цифрах, отражающих средний доход семей, значительно больше, чем между странами Европейского Союза, не говоря уже о штатах США. Еще большее беспокойство вызывает тот факт, что по мере развития рыночной системы в некоторых регионах, позволившего таким городам, как Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Самара и Екатеринбург, стать жизнеспособными коммерческими центрами, жизнь в таких регионах, как Дальний Север, население которого составляет примерно 11,5 млн. человек, стала почти невозможной без огромных субсидий, которые Москва, во многих случаях, не может предоставлять. Между регионами существуют также огромные экономические различия.

География также усложняет картину. Например, удаленность дальневосточных регионов от Москвы заставляет поставить под сомнение возможность долгосрочного контроля Кремля над этим регионом. Как показал в своем новом анализе Владимир Конторович из Хэйверфордского колледжа, сомнение это еще усугубляется большой вероятностью дальнейшего уменьшения численности населения в дальневосточных регионах со скоростью, превосходящей скорость уменьшения численности населения во всей России в целом.

Далее, Российская Федерация подразделена, в административном отношении, этническими границами. Тридцать два федеральных подразделения имеют этнические наименования, причем 21 республика сохраняет юридически привилегированный статус в федерации, в то время как остающиеся 57 регионов определяются лишь как территориальные единицы. Ситуация еще более усложняется тем, что этнические группы, наименованиями которых обозначены автономные национальные республики, составляют большинство только в 7 из этих республик. Страна разделена также по религиозным признакам: ислам преобладает на Северном Кавказе (за исключением Северной Осетии), в Татарстане и в Башкортостане, а буддизм является основной религией в Калмыкии, Туве и Бурятии.

Чечня, отделившаяся от России в 1991 г., и еще не возвращенная в состав России принудительными или какими-либо иными методами, является, в своем роде, особым случаем, чрезвычайно важным, в связи с чем ниже мы обсуждаем этот вопрос отдельно. Путин придерживается той точки зрения, что в том случае, если Россия не принудит Чечню воссоединиться с Россией, угроза дальнейшего сепаратизма распространится на весь Северный Кавказ и даже на Волжский регион. Хотя эти опасения представляются несколько преувеличенными (по крайней мере, на настоящий момент), то, что Кремль полагается в

основном на военную силу, тщетно пытаясь подавить чеченское восстание и заставить Чечню вернуться в лоно федерации, вызывает нежелательную ответную реакцию и, если учитывать все факторы, почти наверняка ослабляет российское государство.

В свете перечисленных выше фактов возникают сомнения в том, что реформы группы Путина, уделяющей основное внимание централизации, могут быть приведены в требуемое соответствие с многообразными характеристиками, особенностями и нуждами областей и регионов Российской Федерации.

Значение происходящего в России для Запада

Насколько заинтересован Запад в том, что происходит в России и ее регионах? Ограничиваются ли интересы западных стран оказанием давления, направленного на прекращение войны в Чечне и, следовательно, на стабилизацию в богатом нефтью регионе Северного Кавказа? Мы считаем, что этим интересы Запада ограничиваться не могут, так как существуют дополнительные причины, по которым дальнейший путь развития России представляется крайне неопределенным.

В обобщенном виде, Россия может развиваться в четырех направлениях. Продолжая следовать внутринациональной политике перехода к стабильной демократической и рыночной системе, Россия может выбрать конструктивную иностранную политику конкуренции и (или) сотрудничества с Западом. Тем не менее Россия может также развиваться двумя другими путями, создающими серьезные проблемы для Запада. Агрессивная Россия, объединенная авторитарным режимом, заставила бы Запад активно готовиться к отражению различных угроз, создаваемых Россией. Можно представить себе также сценарий, в соответствии с которым (в результате террористической деятельности или по другим причинам) Россия начнет распадаться. Такой распад привел бы к резкому ослаблению контроля Москвы над ядерным арсеналом страны и мог бы привести к образованию автономных регионов России, действующих наподобие террористических диктатур. Наконец, если Россия продолжит буксовать (как это происходит в настоящее время), будет оставаться высокой вероятность ее поворота на одну из опасных для Запада дорог, и Западу придется решать множество трудных задач, пытаясь предотвратить такое развитие событий.

Так как степень сплоченности или раздробленности российского государства будет играть большую роль при определении наиболее вероятного из этих вариантов, мы считаем, что правительствам западных стран следует тщательно наблюдать за взаимоотношениями федерального и региональных правительств России и способствовать, по возможности, конструктивному развитию этой страны.

Развитие отношений федерального и региональных правительств в 1991-99 гг.

Для того, чтобы получить представления о существующих трудностях и конфликтах во взаимоотношениях федерального и региональных правительств, потребуется рассмотреть, как эти взаимоотношения развивались до 2000 г. Для российского государства, сформировавшегося в 1990-91 гг., были характерны типично советские структуры, структуры, в которых не существовало никаких традиций автономного самоуправления. В отличие от других республик, входивших в Советский Союз, в России не было организационных учреждений коммунистической партии на республиканском уровне. Специфически российский (а не советский) центральный комитет компартии был создан только в последние годы правления Горбачева. Даже если бы Ельцин не запретил компартию в августе 1991 г., она все равно не была бы готова к созданию надежной основы для дальнейшего построения государственного аппарата.

С тем, чтобы укрепить свою власть в 1990-91 гг., Ельцин заключил сделки с руководителями различных областей и регионов, заручившись их поддержкой в борьбе против

Горбачева в обмен на существенную автономию. Сознавая тот факт, что российское государство неспособно всесторонне контролировать происходящее на всей территории страны так, как это делал советский режим, Ельцин постоянно внушал региональным руководителям, что они должны «взять на себя столько суверенитета, сколько они смогут осилить». Тем самым он способствовал «параду суверенитетов», в течение которого многие из этнически поименованных республик заявляли о своем «суверенитете», применяя неслыханные ранее выражения, и некоторые области пытались им подражать. Этнические республики России брали пример с 15 республик бывшего СССР, которые вскоре, в декабре 1991 г., стали независимыми странами после краха советской власти.

Три договора об учреждении Российской Федерации, подписанные в 1992 г., официально утвердили изменения, происшедшие после распада СССР. Что важнее всего, эти договоры учредили несимметричную, частично основанную на этнических различиях федеральную систему с тремя уровнями региональных подразделений. Из 89 регионов России 21 республика, названная в соответствии с наименованиями национальных меньшинств, получила более значительную независимость от центра, чем Еврейская автономная область и 57 обычных областей, федеральных городских округов и краев, не получивших этнических наименований, тогда как 10 регионов были определены как национальные автономные округа, 9 из которых были подчинены тем регионам, на территории которых они расположены. В большинстве случаев национальные республики получили право выбирать своих собственных президентов, тогда как огромное большинство других регионов возглавили губернаторы, назначенные Ельциным.

Республики располагали дополнительными преимуществами по сравнению с другим территориальными подразделениями, потому что они могли в большей степени контролировать природные ресурсы, находящиеся на их территориях, оказывать большее влияние на организацию своих внутренних структур (например, создавать второй государственный язык) и проявлять более гибкий и независимый подход в проведении иностранной политики. Конституция давала республикам право принимать свои собственные «конституции», тогда как другие регионы страны могли принимать только «уставы». Обладание собственной конституцией, по всей видимости, придавало республикам больший вес в политической системе страны.

Продолжительная борьба между Ельциным и российским законодательным собранием в 1993 г., закончившаяся роспуском федерального парламента президентом, отдавшим приказ палить по парламенту из танков, подогревала соревнование сторон в стремлении завоевать благорасположение региональных лидеров. Это привело к приобретению региональными руководителями дополнительной власти. Тем не менее, после того, как Ельцин распустил законодательное собрание, он закрыл региональные парламенты (избранные в 1990 г.), так как большинство из них находилось в оппозиции к нему. Совершив этот акт, он укрепил единоличную власть губернаторов. По прошествии нескольких месяцев, в течение которых не существовало каких-либо представительных органов, способных контролировать власть губернаторов, эти руководители приступили к созданию новых «карманных парламентов», которые они во многих случаях могли полностью контролировать.

В конце этого периода была ратифицирована конституция 1993 г., определявшая тон дальнейшего политического развития России, несмотря на то что многие наблюдатели обвиняли правительство, на заслуживающих доверия основаниях, в фальсификации результатов выборов. Формально конституция учредила сильную власть президента, располагавшего широкими полномочиями контроля почти всех аспектов российской жизни посредством опубликования указов. На практике, однако, Ельцин не использовал свою устрашающую власть с тем, чтобы дисциплинировать региональных руководителей, так как он чувствовал необходимость некоторого возмещения поддержки, оказанной ему губернаторами в ходе выборов. Кроме того, конституция полностью запутала федеральную систему. С одной стороны, объявлялось, что все регионы равноправны. С другой, эта конституция в основном сохранила трехуровневую систему, предусмотренную договорами об учреждении федерации и предоставлявшую некоторым регионам, например национальным республикам, больше полномочий, чем другим.

Вскоре после ратификации конституции федеральное правительство усугубило существующее неравновесие, начав процесс подписания двухсторонних договоров с регионами. Эти договоры часто предоставляли регионам полномочия, конституционно принадлежавшие федеральному правительству. Ельцин подписал первый договор с Татарстаном, угрожавшим федеральному правительству сепаратистскими заявлениями, в феврале 1994 г. Этот договор предоставлял республике широкий контроль над налоговыми поступлениями, собранными на ее территории, а также в области определения иностранной политики. Другие республики, такие как Башкортостан и Саха, вскоре заключили сходные сделки. Неудивительно, что обычные регионы завидовали особым льготам, полученным национальными республиками, и потребовали от федерального правительства подписания договоров и с ними. В январе 1996 г. по мере того, как Ельцин разворачивал кампанию за свое переизбрание на второй срок, он подписал первый из многих договоров федерального правительства с областями, на этот раз со Свердловской областью. Тем не менее эти договоры давали регионам гораздо меньше полномочий, чем подписанные ранее. Поэтому обычные, не этнические регионы вскоре потеряли интерес к процессу подписания договоров, и последний договор был заключен с городом Москвой в июне 1998 г. Сегодня наблюдаются явные признаки того, что Кремль хотел бы, в интересах создания единообразной системы централизованного контроля регионов, ликвидировать всю систему договоров в кратчайшие возможные сроки.

Важнейшее нововведение Ельцина последовало осенью 1996 г., когда он позволил практически всем регионам России выбирать своих собственных губернаторов. Этот шаг в направлении формальной демократии стал результатом компромисса между Ельциным и Государственной Думой, т.е. нижней палатой национального парламента, в отношении процедуры выборов членов верхней палаты, т.е. Совета Федерации. В то время как в 1993 г. избиратели в каждом из 89 регионов страны выбрали двух представителей своего региона в Совете Федерации, в 1995 г. Ельцин захотел, чтобы верхняя палата парламента автоматически состояла из 89 региональных губернаторов и председателей комитетов законодательного собрания. Дума согласилась на это при условии, что каждый из губернаторов будет избираться в ходе прямых выборов. Таким образом, осенью 1996 г. более 50 регионов России провели свои первые выборы губернаторов. К концу этого года Россия превратилась из страны, в которой президент непосредственно назначал большинство региональных губернаторов, в страну, где граждане сами выбирают своих региональных руководителей.

Ситуация в федеральных регионах к концу 1999 г.

К концу 1999 г. взаимодействие федеральных и региональных властей ухудшилось настолько, что возникла необходимость в существенной реформе. Несмотря на огромные полномочия, которыми президент был облечен согласно конституции, в России существовала лишь очень слабая федеральная исполнительная власть. Государство было неспособно практически проводить свою политику на территории всей страны. В частности, оно не могло поддерживать единство экономического пространства. Зачастую региональные лидеры принимали законы, препятствовавшие продаже продукции, произведенной в других регионах, и не позволяли своим собственным предприятиям продавать местную продукцию, например, пищевые продукты, в других регионах. Они блокировали импорт для того, чтобы они, а не власти в другом регионе, могли собирать налоги с производителей. Они блокировали и экспорт для того, чтобы гарантировать достаточные поставки пищевых продуктов на местные рынки. Практически, эта политика просто стимулировала коррупцию.

К концу 1990-х гг. значительная часть государственного аппарата стала явно неэффективной или явно коррумпированной. Федеральная бюрократия была обременена министерствами, дублировавшими функции друг друга, и не располагала эффективной

иерархической структурой отчетности. Она выполняла свои основные функции, такие как сбор налогов (за который несло ответственность исключительно федеральное правительство), но не могла обеспечить надлежащее соблюдение законов. Кроме того, численность персонала федеральных учреждений в регионах превышала требования. В регионах существовали подразделения около 50 управлений, в которых работали в целом 460 тыс. человек. Эта армия бюрократов представляла собой потенциальную силу, но она плохо координировалась и была плохо организована. Согласно данным американского Федерального управления трудоустройства персонала, в США за пределами Вашингтона, округ Колумбия, в учреждениях федерального правительства работают 728 тыс. служащих. Таким образом, в расчете на душу населения в федеральных правительственных учреждениях регионов России работало больше служащих, чем в федеральных учреждениях штатов США.

В дополнение к отсутствию координации, в российских бюрократических учреждениях часто работали служащие, не имевшие достаточной квалификации. Во многих случаях должностные лица не имели навыков, необходимых для функционирования в условиях все усложнявшейся экономической ситуации.

Тем не менее, несмотря на общую слабость, федеральное правительство все еще мешало регионам оказывать помощь самим себе. Например, федеральное правительство определяло все налоговые ставки, от которых зависели важнейшие бюджетные поступления, в то время как регионам разрешалось собирать не более 7-8% налогов в свою пользу без получения предварительного специального разрешения из Москвы. Так как в регионах было немного способов самостоятельного извлечения дополнительных доходов, они часто оказывали давление на центр с тем, чтобы получить денежные средства. Тем временем, усилия федерального правительства, направленные на помощь регионам, такие, как программы экономического развития, как правило, существовали только на бумаге.

Более того, во многих случаях федеральное правительство просто не могло выполнять свои обязанности по социальному обеспечению и страхованию граждан. Для того, чтобы «решить» эту проблему, правительство просто сбросило бремя социального обеспечения на плечи региональных учреждений, в форме не подкрепленных финансированием мандатов. Так как регионы не располагали необходимыми средствами, они задолжали населению огромные деньги, задерживая выплаты пенсий и заработной платы, причитавшейся работникам общественного сектора, а также предоставление различных льгот. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), финансовый объем не субсидированных мандатов федерального правительства составлял в 1998 г. примерно 5% валового национального продукта. В середине девяностых годов наблюдался период, в течение которого федеральные должностные лица цинично стремились переложить ответственность за выполнение социальных программ на плечи работников учреждений низшего правительственного уровня, не поступаясь при этом полномочиями, позволявшими им собирать денежные средства, необходимые для финансирования этих программ.

Коррупция поразила все уровни российского государственного аппарата. Многие бюрократы использовали свое официальное положение в целях личного обогащения, часто просто разворовывая государственные ресурсы. Так как структуры, ответственные за охрану правопорядка, часто были частью этой преступной мафии, преступления обычно оставались безнаказанными.

Пользуясь слабостью президента и конфликтом между исполнительной и судебной властями на федеральном уровне, продолжавшимся на протяжении всех 1990-х годов, губернаторы, со своей стороны, смогли приобрести существенную автономию. Они часто вели себя так, как будто они не должны были отчитываться ни перед кем. Согласно оценкам министерства юстиции, к концу 1990-х гг. примерно треть региональных законов не соответствовала федеральным нормам. Например, регионы присвоили себе суверенитет

государств, так, как если бы Россия была конфедерацией, а не федерацией, и узурпировали федеральные полномочия, не подчиняясь федеральным законам и указам. Региональные руководители использовали природные ресурсы, принадлежавшие Москве, применяли процедуры выборов, нарушавшие федеральные законы, проводили законы, относившиеся к вопросам, которые конституция предоставляла решать только центру, и, в некоторых случаях, накладывали ограничения на прохождение военной службы и проводили не одобренную Москвой иностранную политику. Учитывая тесные связи между губернаторами и региональными деловыми кругами, становится ясно, что губернаторы часто действовали, защищая интересы местной коммерческой элиты и игнорируя потери, которые в результате таких действий нес весь регион в целом.

В том, что касается критического вопроса о движении налоговых поступлений, на бумаге федеральное правительство располагало широкими возможностями для контроля, но на практике эти возможности были ограничены. Губернаторы содействовали применению бартерных и других безденежных методов расчета с тем, чтобы избежать федерального налогового контроля, укрепить свою власть и вводить свои собственные правила. Все, что не существовало в форме денег, было легко спрятать от центра. Как показывает недавно опубликованный отчет Организации экономического сотрудничества и развития, попытки федерального правительства Ельцина установить более жесткий контроль над региональными финансовыми процессами часто имели эффект, обратный желаемому, фактически предоставляя регионам возможность проводить свою собственную политику и освобождая их от ответственности за формальное управление бюджетными средствами и погашение задолженностей.

Кроме того, губернаторы могли в значительной степени контролировать назначение федеральных должностных лиц, работавших в их регионах. Например, в конце 1990-х гг. федеральные власти не могли назначить или сместить с должности начальника региональной полиции без поддержки регионального правительства. Более того, так как губернаторы, а не федеральное правительство, могли по желанию предоставлять или не предоставлять административно-рабочие помещения, жилье и дополнительные льготы и привилегии работающим в пределах их сферы влияния федеральным должностным лицам, они могли оказывать огромное давление и тем самым определять характер действий этих должностных лиц.

Наконец, негосударственные организации были очень слабы. За исключением коммунистической партии, национальные политические партии практически не оказывали влияния на региональном уровне. Другие группы, такие как профсоюзы, группы защитников окружающей среды и ассоциации, защищающие интересы потребителей, также почти не имели влияния на официальную политику. Большинство таких организаций ощущало недостаток финансовых средств. Региональные правительства уделяли первоочередное внимание интересам местной коммерческой и «силовой» элиты, которым негосударственные организации, как правило, противостояли. Поэтому усилия этих организаций, обычно направленные на защиту интересов общественности, почти всегда игнорировались.

В то время как проблемы России в конце 1999 г. были многочисленны и серьезны, следует отметить также некоторые более положительные факторы. Внешние границы страны в целом и в целом не оспаривались. Экономика пришла в упадок, но, несмотря на крупнейший финансовый кризис в августе 1998 г., окончательной катастрофы не произошло. В политической системе также был замечен некоторый прогресс, по сравнению с периодом правления коммунистов. По меньшей мере формально, население России в целом и в регионах выбирало руководителей демократическим путем, даже если уровень свободы и честности выборов постепенно снижался к концу 1990-х гг. Возникли также элементы реального федерализма — каждый из регионов имел свой собственный бюджет, и, хотя бы на бумаге, закон требовал, чтобы федеральное и региональное правительство делили поровну налоговые поступления.

Учрежденческие реформы 2000 г.

Учитывая сказанное выше, становится понятно, что группа Путина, придя к власти, столкнулась со сложными задачами. В идеальном варианте, по нашему мнению, этой группе требовалось принять меры, отвечающие общенациональным, а не личным интересам и не интересам элиты. Это позволило бы ей надеяться на создание федеральных государственных структур, способных регулярно выполнять основные функции, такие как обеспечение существования единого российского рынка. В сфере региональной политики ей нужно было сохранить автономию региональных правительств с тем, чтобы регионы могли решать вопросы, относящиеся к их юрисдикции, без вмешательства федеральных властей, одновременно обеспечив жесткую иерархическую дисциплину в федеральных учреждениях. Национальные интересы требовали также, чтобы новое правительство способствовало конструктивному взаимодействию между гражданским обществом и государственными учреждениями как на общенациональном, так и на региональном уровнях.

На сегодняшний день, группа Путина сосредоточила свои усилия на укреплении дисциплины в федеральных иерархических структурах, но в других отношениях действует вопреки перечисленным выше требованиям. Заняв свою должность, Путин вскоре добился сплочения активного большинства в Думе, т. е. достиг того, чего Ельцину так и не удалось сделать. Быстрый успех в этом направлении позволил его правительству воплотить свои планы централизации власти в виде законов и указов к концу лета. Эти планы по большей части были нацелены на усиление власти федерального правительства. Они не предусматривали практически никаких мер, которые обеспечивали бы разумный контроль такой усилившейся центральной власти со стороны регионов или способствовали бы взаимодействию гражданских общественных структур с правительством.

Удаление губернаторов из Совета Федерации

Юридическая реформа взаимоотношений федерального и региональных правительств включает три основных элемента. Во-первых, такая реформа означает, что после окончания срока своих полномочий (не позднее января 2002 г.) губернаторы и председатели региональных законодательных собраний потеряют свои места в Совете Федерации. Это приведет к явному ослаблению их общенационального влияния. Их места в Совете займут постоянные представители региональных исполнительных и законодательных властей. Губернатор сможет назначать или смещать своего представителя, с тем условием, однако, что региональное законодательное собрание может наложить вето на его выбор представителя двумя третями голосов. Законодательное собрание назначает и смещает своего представителя в ходе голосования, правила которого оно определяет самостоятельно.

До сих пор губернаторы оказывали существенное политическое влияние в общенациональном масштабе. Не участвуя в работе Совета Федерации, они сохраняют лишь полномочия региональных чиновников, хотя бы и занимающих выборные должности. Кроме того, губернаторы и председатели законодательных собраний, как правило, использовали ежемесячные совещания Совета в качестве возможности приехать в Москву и оказывать давление на федеральное правительство в своих интересах. В будущем у этих должностных лиц, по крайней мере в теории, будет меньше поводов для посещения столицы. Кроме того, они потеряют общенациональную аудиторию, к которой они могли обращаться благодаря освещению ежемесячных совещаний верхней палаты представителями средств массовой информации.

Членство в Совете Федерации давало губернаторам также ограниченный иммунитет, защищавший их от преследования по суду. Когда они потеряют этот иммунитет, федеральным властям будет гораздо легче начинать судебные разбирательства, обвиняя их в преступлениях. Так как управление президента собирает информацию о нарушениях законов губернаторами (обязанность, которую в свое время выполнял сам Путин), такое изменение состава Совета Федерации подразумевает угрозу: теперь федеральное правительство сможет посадить

некоторых губернаторов в тюрьму. Летом 2000 г. представитель президента при Государственной Думе, Александр Котенков, открыто предсказал такое развитие событий. Он заявил, что после прекращения действия иммунитета полиция сразу арестует 16 губернаторов, а вслед за этим и других.

В то время как эта реформа существенно снижает статус губернаторов, она может непреднамеренно привести к фактическому увеличению значения той роли, которую регионы будут играть в процессе принятия решений федеральным правительством. Так как губернаторы и председатели региональных законодательных собраний выполняли обязанности членов верхней палаты представителей в дополнение к своим региональным обязанностям, у них не было времени на то, чтобы тщательно изучать федеральное законодательство. Теперь Совет Федерации будет состоять из постоянных представителей, которые смогут посвятить гораздо больше времени и внимания своей работе в верхней палате парламента. Так как губернаторы и региональные законодательные собрания жестко контролируют своих представителей, Совет будет подвергаться влиянию регионов в еще большей степени.

В том, что относится к новым членам Совета, губернаторы, скорее всего, назначат представителями тех своих заместителей, которые в настоящее время несут ответственность за связи с Москвой. Эти люди возглавляют управления, которые большинство регионов содержат в Москве, и, по существу, выполняют функции лоббистов, защищающих интересы своих регионов. Теперь они получают также звание «сенаторов», что, по всей вероятности, позволит им получить еще более свободный доступ к федеральным бюрократам.

Президент приобретает право увольнять губернаторов

Во-вторых, законы о реформе дают президенту право смещать губернаторов с должности и, координируя свои действия с Государственной Думой, распускать региональные законодательные собрания. До сих пор политические дискуссии в России были посвящены в основном возрастанию влияния президента на губернаторов, потому что губернаторы облечены гораздо большей властью, чем законодательные собрания. Несмотря на то что такое влияние кажется опасным оружием, на практике оно, по всей видимости, станет неудобным и неэффективным. Для того, чтобы сместить губернатора, президенту потребуются по меньшей мере обвинения этого человека в уголовном нарушении федерального закона. Губернатор, тем временем, имеет право подавать апелляции в суды, требуя отмены решения о его увольнении. Кроме того, даже если президенту удастся принудить губернатора покинуть свою должность, в том же регионе, в течение ближайших шести месяцев, будут проведены новые выборы, и ничто не гарантирует, что новый губернатор будет в каком-либо отношении более удобной фигурой для федерального правительства, чем прежний. Удаление губернатора может просто разгневать местное население и сделать его враждебным по отношению к Москве.

Конечно же, приобретая такую власть хотя бы только на бумаге, Путин добился психологического преимущества над губернаторами, которые не знают, кого из них Путин решит уволить или посадить в тюрьму. С другой стороны, реформа не подрывает основ губернаторской власти. Большинство губернаторов заняли свои должности благодаря тесным связям с коммерческими элитарными кругами в своих регионах. Смещение губернатора того или иного региона не повлияет, само по себе, на власть региональной элиты: коммерческие руководители, поддерживавшие смещенного губернатора, снова смогут воспользоваться своими связями и влиянием. Таким образом, сама по себе проведенная реформа не обещает изменения структур власти в регионах. Кроме того, все еще неясно, может ли президент, не нарушая конституции, смещать выборное должностное лицо на нижестоящем уровне. Губернатор Чувашии Николай Федоров уже опротестовал такую идею в Конституционном Суде, который теперь должен вынести решение по этому вопросу. По всей видимости, Путин будет искать других возможностей для удаления губернаторов. Недавним примером является решение Курского

регионального суда о принятии мер на основе обвинений, предъявленных губернатору Александру Руцкому Федеральной комиссией по проведению выборов, и об исключении его из процесса выборов губернатора менее, чем за 24 часа до того, как избиратели начали голосовать 22 октября 2000 г. Это решение суда фактически лишило Руцкого власти. В данном случае, однако, избиратели сделали новым губернатором коммуниста, а не поддерживавшегося Кремлем человека из Федеральной службы безопасности.

Предоставление губернаторам права увольнять мэров

В-третьих, законы о реформе дают губернаторам право увольнять некоторых, хотя и не всех, мэров городов, находящихся в их юрисдикции. Это ведет к серьезному подрыву местных демократических структур. Существенное значение, однако, имеет тот факт, что губернаторы не могут смещать мэров столиц своих регионов. Столичные мэры часто создавали серьезную угрозу губернаторам, стремящимся к переизбранию. Такие мэры и губернаторы часто соревнуются друг с другом, пытаясь изменить в свою пользу распределение налоговых поступлений, собранных в столичных городах. Для того, чтобы заручиться поддержкой избирателей, губернаторы стремятся использовать городские деньги, помогая более бедным сельским районам, в то время как мэры желают тратить эти деньги исключительно в границах того города, где живут их избиратели.

В целом, это изменение представляет собой явную уступку Путина губернаторам, дающую им больший контроль над их регионами в обмен на некоторую часть власти, по крайней мере личной власти, которую они скоро потеряют.

В этом случае Путин упускает шанс использовать местные правительства в качестве структур, способных контролировать власть губернаторов. Ельцин sporadически пытался организовать мэров в качестве оппозиции губернаторам, но его попытки никогда не приводили к заметным результатам. В своих реформаторских планах Путин полностью игнорирует возможность усиления местных правительств.

Создание Государственного Совета

1 сентября Путин учредил новый Государственный Совет, председателем которого является он сам; в этот совет входят все 89 региональных губернаторов — еще один вид частичного возмещения за потерю губернаторами их общенационального статуса и иммунитета в качестве депутатов парламента. Эта организация имеет чисто консультативный характер и собирается на совещания раз в три месяца. Президиум Государственного Совета состоит из семи губернаторов; его состав полностью обновляется каждые шесть месяцев другими губернаторами, поочередно занимающими места в президиуме. Так как Путин создал это новое учреждение президентским указом, оно не поддерживается федеральными законами или конституцией. Предназначение Государственного Совета состоит в обсуждении задач, стоящих перед страной, и в предоставлении губернаторов возможности обращаться непосредственно к президенту. Сам по себе Государственный Совет не компенсирует потерю губернаторами личных, если не должностных, полномочий членов Совета Федерации, в частности, потому что цель и значение Государственного Совета остаются относительно неопределенными. Тем не менее в связи с тем, что, как отмечалось выше, губернаторы смогут в значительной степени контролировать действия своих представителей в Совете Федерации, вероятная слабость влияния Государственного Совета может не играть важной роли. В итоге, общее влияние удаления губернаторов из верхней палаты представителей на их связи в структурах власти вполне может оказаться незначительным.

Реорганизация управления президента

В дополнение к вышеупомянутым инициативам, Путин радикально реорганизовал управление президента, пытаясь сделать его более влиятельным по отношению к регионам. Использование Ельциным его региональных представителей оказалось практически неэффективным. Вместо того, чтобы защищать интересы президента на региональном уровне, эти представители, как правило, поддавались влиянию региональных властей. Кроме того, так как федеральное правительство не располагало ресурсами, достаточными для полного обеспечения своих должностных лиц, эти лица во многом зависели от губернаторов, предоставлявших им административно-рабочие помещения, жилье и прочие самые необходимые средства и удобства. В большинстве случаев персонал этих президентских представителей состоял всего лишь из нескольких человек. Ельцин попытался укрепить позицию своих представителей в 1997 г. указом, предоставлявшим им гораздо более значительные полномочия в сфере координации деятельности федеральных служащих в соответствующих регионах, но этот указ так и не привел к желаемому результату. Его неэффективность была доказана на практике в дальневосточном Приморском крае, губернатор которого, Евгений Наздратенко, вел постоянную борьбу с федеральными властями. Ельцин назначил своим представителем в этом регионе начальника местного отделения Федеральной службы безопасности (унаследовавшей обязанности КГБ). Тем не менее этому должностному лицу так и не удалось воспользоваться своими полномочиями, и реформа в конечном счете завершилась неудачей, когда Наздратенко удалось заменить этого представителя президента другим, более устраивавшим его лицом. Вся проблема проистекала из того факта, что в регионах обычно не было ни одного политика, влияние которого было бы достаточным для ограничения власти губернатора, в то время как пришедшие представители президента в большинстве случаев не имели местного опыта, необходимого для успешной работы.

В настоящее время Путин пытается решить эти проблемы, отозвав своих представителей из 89 регионов, учредив семь огромных федеральных округов и назначив «уполномоченных представителей президента» в этих округах. Эти люди занимают более высокое положение, чем губернаторы, и не могут поддаваться влиянию губернаторов (за исключением, вероятно, тех случаев, в которых губернаторы того или иного округа смогут действовать сообща). Так как новые представители отчитываются непосредственно перед начальником управления президента, Александром Волошиным, их ранг достаточно высок — выше ранга заместителя начальника управления президента или заместителя премьер-министра. Кроме того, каждый из этих семи представителей является членом Совета Безопасности — очень влиятельной организации, консультирующей президента по вопросам, относящимся к обеспечению национальной безопасности, и проводящей совещания под председательством одного из ближайших сотрудников Путина, Сергея Иванова. Президент регулярно встречается со своими представителями как на групповых совещаниях, так и лично. Цель состоит в том, чтобы эти представители контролировали, не осуществляя фактические функции управления, все федеральные организации, находящиеся в соответствующих округах. Таким образом, они призваны различными способами поддерживать важнейшую роль Кремля как контролирующего и дисциплинирующего центра (не делая, однако, особого упора на экономических вопросах) — роль, которую десятилетиями выполнял всесильный иерархический аппарат коммунистической партии СССР. В практическом отношении в круг их обязанностей входят инвентаризация всей федеральной собственности, находящейся в их округах, и пересмотр огромного объема «отклоняющихся» от федеральных норм региональных законов с тем, чтобы они могли в дальнейшем руководить функциями соответствующих федеральных учреждений по мере приведения законодательства в соответствие с федеральными нормами. Кроме того, представители президента стремятся способствовать упорядочению финансовых дел, контролируя процесс сбора налогов и распределение федеральных денежных средств в округах, а

также указывая органам охраны правопорядка, по мере необходимости, какие меры наказания они должны принимать. Эти представители контролируют также, с теми же целями, региональные бюджеты, которые все еще определяются губернаторами. Помимо выполнения перечисленных юридических и налоговых функций, представители президента обязаны утверждать все назначения на ключевые должности в федеральных учреждениях, относящихся к их округам, лиц, рекомендованных головными управлениями этих учреждений в Москве.

Границы семи федеральных округов и биографии их руководителей не оставляют сомнений в том, что группа Путина считает своей первоочередной задачей ужесточение федерального контроля над регионами. Федеральные округа организованы по принципу военных округов страны, руководству которых подчиняются вооруженные силы и силы внутренних органов обеспечения безопасности, а не по принципу восьми межрегиональных экономических ассоциаций, которые функционировали, хотя и без заметных последствий, в период правления Ельцина. Пятеро из семи руководителей новых округов ранее работали в «силовых министерствах». Двое служили в КГБ, один в министерстве внутренних дел, а двое других — генералы с большим опытом службы в Чечне. Только бывший премьер-министр Сергей Кириенко и дипломат Леонид Драчевский (человек со сложной биографией) имеют более непосредственный опыт работы в гражданских учреждениях; только Кириенко имеет опыт решения экономических вопросов.

Несмотря на то что еще невозможно с уверенностью оценить результаты работы представителей президента, существуют серьезные основания подозревать, что их деятельность не будет иметь важных или долговечных последствий. Так как федеральные округа добавляют новый слой бюрократии к иерархической структуре президентского правления, которая функционирует отдельно от обычной правительственной иерархии, совершенно неясно, насколько успешно представители Путина смогут координировать принятие решений в сотрудничестве с должностными лицами министерских иерархических структур на федеральном и региональном уровнях. Уже теперь заметны многочисленные признаки возникающих напряжений. Вместо того, чтобы создать более прочную и влиятельную вертикальную иерархическую структуру власти, распространяющуюся от центрального правительства к регионам, Путин создал треугольник, вершины которого образуют министерства, представители президента и региональные власти. Даже внутри самого управления президента должностные лица базирующегося в Москве территориального отдела недовольны передачей их полномочий чиновникам семи федеральных округов.

Дальнейшая неопределенность связана с вопросом о количестве власти или влияния, которым смогут пользоваться представители президента в процессе распределения федеральных средств и назначения должностных лиц. Их полномочия в этих сферах определены расплывчато, и только на бумаге. В более широкой перспективе, среди представителей президента и работников президентского управления в Москве наблюдалось серьезное замешательство по вопросу о том, какими должны быть первоочередные задачи представителей. Эти представители уже начинают чувствовать, что они не имеют достаточной реальной власти, и пытаются расширить круг своих полномочий. По мере того как они предпринимают такие попытки, министерство финансов не желает уступать влияние, которое оно в настоящее время оказывает на распределение денежных средств России, выделяемых должностным лицам на уровне федеральных округов и на низлежащих уровнях. Такой конфликт между министерствами и представителями президента ограничит способность представителей контролировать регионы. Кроме того, губернаторы и служащие министерств явно не желают уступать то влияние, которое они в настоящее время оказывают на процесс назначения должностных лиц. В то время как представители могут добиться некоторого успеха, решая задачи того типа, которые ранее поручались Кириенко (урегулирования наступивших кризисных ситуаций и разработки стандартных методов повышения эффективности межведомственного сотрудничества), в целом

представляется наиболее вероятным, что они создадут больше замешательства, чем ясности, в том, что касается ежедневных вопросов государственного управления.

Каждый из представителей президента вынужден иметь дело с большой и сложно устроенной территорией. Даже если каждый из них будет пользоваться помощью примерно ста служащих, трудно понять, каким образом представитель сможет получать надежную информацию о регионах, входящих в его юрисдикцию; еще труднее вообразить, как ему удастся принимать хорошо продуманные решения, гарантирующие внедрение и соблюдение политики федерального правительства. Представитель Путина в Центральном федеральном округе, Георгий Полтавченко, заметил даже, что он будет обращаться за бесплатными советами к специалистам в таких областях, как экономика, юрисдикция и образование. Руководствоваться советами добровольных помощников — явно не самый эффективный метод государственного управления. Короче говоря, с административной точки зрения весь проект выглядит наспех сколоченной конструкцией. Лица, не имеющие достаточной квалификации для выполнения своих расплывчато определенных обязанностей, скорее всего, не смогут добиться желаемого полезного эффекта.

Дальнейшие политические инициативы

Помимо учрежденческих реформ, обсуждавшихся выше, группа Путина выдвинула дальнейшие инициативы, касающиеся региональной политики. Мы рассмотрим важнейшие из этих инициатив, в каждом случае вкратце упоминая о ситуации, которая сложилась в период правления Ельцина.

Распределение потоков денежных средств между Москвой и регионами

При Ельцине за перемещением денег из Москвы в регионы было чрезвычайно трудно проследить. Даже специалисты из Министерства финансов не могли собрать воедино все существенные данные с тем, чтобы их проанализировать. Большое количество денег перекачивалось через внебюджетные фонды, которые являлись «черными дырами» даже для таких специалистов. Многие должностные лица, на федеральном и на региональном уровнях, предпочитали сохранять непрозрачность системы с тем, чтобы им было легче скрывать различные нарушения и упущения от других должностных лиц и от общественности. Работник Министерства финансов Алексей Лавров показывает в своей недавно опубликованной работе, что в деле обеспечения прозрачности системы, в частности, в том, что касается создания казначейской системы распределения федеральных средств, был достигнут некоторый прогресс, но преследование интересов окопавшихся фракций воспрепятствовало значительному улучшению.

В настоящее время федеральное правительство сокращает объем денежных поступлений в регионы, увеличивая ту долю налоговых средств, которую оно оставляет себе. Согласно бюджетному уставу, федеральное и региональные правительства обязаны делить налоговые поступления поровну. Тем не менее в июле 2000 г. федеральный парламент утвердил вторую часть нового налогового кодекса, предоставляющую федеральному правительству контроль над преобладающей долей налоговых поступлений, легче всего поддающихся сбору. Кроме того, федеральные должностные лица признают, что новый кодекс предусматривает распределение поступлений в пропорции 52:48 в пользу федерального правительства. Некоторые губернаторы жаловались на то, что реальная ситуация точнее отражается соотношением 70:30. Каковы бы ни были фактические цифры, тенденция очевидна. Группа Путина и Дума делают все возможное для того, чтобы ограничить способность губернаторов оказывать влияние на экономическую ситуацию в их регионах, и для передачи этих возможностей влияния федеральному правительству.

Оправдываясь, федеральное правительство заявляет, что оно должно централизовать фонды для того, чтобы обеспечить более справедливое распределение ресурсов между регионами, в частности, предоставлять больше помощи бедным регионам и тем самым корректировать бросающиеся в глаза несоответствия между объемами льгот, доступных различным регионам. Эти несоответствия означают, что жители богатых регионов имеют гораздо более свободный доступ к государственным услугам, чем население бедных регионов. Теперь губернаторы богатых регионов жалуются на то, что федеральное правительство несправедливо отнимает у них деньги и передает их менее богатым соседям. Они заявляют, что такая политика «перекачивания» денег лишает как богатые, так и бедные регионы стимула к тому, чтобы зарабатывать деньги своими собственными усилиями. Каковы бы ни были достоинства такой точки зрения, в более широкой перспективе нет никаких оснований считать, по крайней мере в настоящий момент, что централизация контроля над налоговыми поступлениями приведет к повышению общей эффективности предоставления государством социальных услуг населению, более половины которого уже влачит существование ниже официальной черты бедности.

Органы охраны правопорядка

В период правления Ельцина от региональных руководителей в большой степени зависело назначение начальников федеральных органов охраны правопорядка в их регионах. Пользующийся широкой известностью российский аналитик Александр Цыпко указывал, что такое положение вещей давало губернаторам «возможность скрывать реальную преступную ситуацию в их областях и чувствовать себя в безопасности перед лицом закона». Эти полномочия были предоставлены губернаторам конституцией, в соответствии с которой «персонал судебных органов и органов охраны правопорядка» подчинялся совместной федеральной и региональной юрисдикции.

При более подробном рассмотрении видно, что закон о Министерстве внутренних дел, проведенный в марте 1999 г., предоставлял главе региональной исполнительной власти важную роль в процессе назначения и смещения начальника региональной полиции. На практике, этот закон фактически давал губернаторам право использовать полицию в своих целях. Некоторые губернаторы, например, приказывали полиции блокировать экспорт пищевых продуктов из их регионов или арестовывать и сажать в тюрьму неудобных лиц во время выборов. Тем не менее вскоре после того, как Путин пришел к власти, Дума отобрала у губернаторов право играть какую-либо роль в процессе смещения начальников полиции с их должностей.

В принципе, усилия группы Путина в этой сфере имеют некоторый смысл. Более централизованная полиция, в теории, была бы способна подавить, в некоторой степени, коррупцию на региональном уровне. Тем не менее, если верхние эшелоны федеральной полиции сами коррумпированы (как утверждает в российской прессе), то для реального улучшения ситуации в регионах потребуются принятие Путиным серьезных мер на федеральном уровне.

Региональные руководители, входящие в Совет Федерации (которые скоро будут заменены своими представителями), обязаны утверждать назначение и смещение генерального прокурора страны. Полномочия генерального прокурора стали важными в 1999 г., когда Ельцин искал возможности удалить Юрия Скуратова, расследовавшего коррупцию в Кремле. Совет Федерации решительно воспротивился попыткам Ельцина, и в конечном счете согласился уволить Скуратова только после окончания срока президентства Ельцина. Тем не менее оппозиция Совета Федерации не могла предотвратить подавление Ельциным расследования, начатого Скуратовым. Это позволило региональным руководителям почувствовать, что они, скорее всего, тоже смогут блокировать расследования их преступлений, не опасаясь возражений со стороны Кремля.

В настоящее время региональные прокуроры — важнейшие должностные лица, выявляющие несоблюдение законов на региональном уровне. Таким образом, для того, чтобы

стал осуществимым план групп Путина привести региональные законодательства в соответствие с федеральными нормами, потребуются гарантии того, что региональные прокуроры будут впредь подчиняться приказам Москвы, а не губернаторам. С тем, чтобы обеспечить лояльность региональных прокуроров, группа Путина поручила генеральному прокурору Владимиру Устинову учредить управления генеральной прокуратуры в каждом из федеральных округов, а затем создать новый слой прокуроров, руководящих этими управлениями. Важнейшая обязанность этих людей заключалась в том, чтобы превратить своих подчиненных, региональных прокуроров, в орудия Москвы, призванные атаковать региональную элиту. Опять же, эти действия можно назвать обоснованными теоретически, но на практике они, по всей видимости, только способствуют дальнейшей политизации всего учреждения прокуратуры.

При Ельцине Федеральная служба безопасности (ФСБ) сохраняла большую независимость от региональных лидеров, чем другие «силовые министерства». Поэтому сегодня группа Путина без особых затруднений может использовать эту организацию, преследуя свои региональные цели. Важнейшая задача ФСБ состоит в сборе многих видов информации; в последнее время этой организации был поручен, в частности, сбор информации о региональных должностных лицах, препятствующих внедрению федеральной политики. В дальнейшем группа Путина сможет использовать свидетельства нарушений, допущенных губернаторами или их подчиненными, с тем, чтобы заставлять их подчиниться центральной линии. Само собой, группа Путина воспользовалась преимуществами того обстоятельства, что осенью 2000 г. более 30 российских губернаторов добивались своего переизбрания. Некоторые из тех, кого Кремль желал заменить, обнаружили, что их преследуют ФСБ и прокуроры. Есть наблюдатели, которые считают, что такое развитие событий позволяет опасаться возможного образования полицейского государства.

Региональные советы безопасности

При Ельцине многие губернаторы учредили региональные советы безопасности, чтобы координировать самые различные законы и правила, относившиеся к обеспечению безопасности и охране правопорядка. Помимо самих губернаторов, в такие советы входили главы региональных силовых министерств. Эти советы предоставляли губернаторам прекрасную возможность укреплять и использовать различными способами лояльность членов совета, которых они уже привязали к себе материальными льготами. В какой-то мере губернаторы преуспели в ослаблении связей членов советов безопасности с их непосредственным начальством в Москве. В октябре 2000 г. федеральные власти начали принимать меры к тому, чтобы удалить губернаторов из таких советов и подчинить региональные советы безопасности федеральным округам.

Система судов

При Ельцине губернаторы обычно контролировали региональные суды. Федеральное правительство было неспособно предоставлять судам услуги, необходимые для их функционирования, и судьи часто были вынуждены полагаться на помощь регионального правительства, что привязывало судей к губернаторам. Соответственно, губернаторы и их сообщники как в законных, так и в мафиозных коммерческих предприятиях, рассчитывали на принятие судами решений в их пользу. Такие связи позволили этим людям обогатиться, используя суды с тем, чтобы контролировать наиболее выгодные предприятия в своих регионах. Помимо создания других проблем, тесные связи между этими людьми и судами ограничивали объем капиталовложений в предприятия регионов, потому что потенциальные инвесторы видели, что суды не могут надежно обеспечивать выполнение контрактов или защищать порядок и законность в целом.

Тем не менее иерархическая структура судов иногда служила интересам граждан. Если истец был недоволен решением суда на региональном уровне, он мог подать апелляцию в

вышестоящий суд. Увеличение объема судебных разбирательств при Ельцине позволяет предположить, что по крайней мере некоторые обеспеченные лица считали суды полезными инструментами защиты своих интересов. Большая проблема, однако, заключалась в том, что выполнение решений судов часто не обеспечивалось. Например, суды неоднократно выносили решения о том, что система разрешений на проживание в городе, введенная мэром Юрием Лужковым, неконституционна, но он отказался, вполне безнаказанно, ликвидировать эту систему.

Члены группы Путина ясно осознают, что федеральные суды представляют собой оружие, которое они могут использовать против региональных руководителей. В июне 2000 г. Конституционный суд вынес два решения, которые резко ограничивали способность 21 национальной республики объявлять о своем «суверенитете» в рамках Российской Федерации и контролировать природные ресурсы, находящиеся на их территориях. Эти решения привели к отмене многих уступок этническим республикам, сделанных Ельциным в начале 1990-х гг.

Реформа системы судов, начавшаяся недавно, будет длительным и трудным процессом. Беспрецедентным образом, бюджет на 2001 г. включает средства на обеспечение жилья для судей и умеренное увеличение их заработной платы. 11 апреля Конституционный суд постановил, что суды общей юрисдикции могут определять, нарушает ли региональный закон федеральные законы. Это постановление восстановило ситуацию, существовавшую до 1999 г. Другие планы судебной реформы до сих пор носили, однако, частичный, а не всесторонний характер. Группа Путина намеревается перестроить систему региональных судов в соответствии с границами семи федеральных округов, таким образом, чтобы воспрепятствовать способности губернаторов контролировать суды. Они предложили законодательство, предусматривающее создание 21 административного судебного округа (с тем, чтобы все судебные округа функционировали внутри системы семи федеральных округов), причем суды в этих округах будут разбирать в основном дела, касающиеся региональных властей. Полномочия и положение таких новых административных судов позволят им выносить решения не в пользу региональной элиты. Кроме того, возбуждение местными прокурорами исков о нарушении региональными законами федерального законодательства будет иметь больше шансов на успех. Скорее всего, группа Путина использует несколько широко разрекламированных дел с тем, чтобы показать губернаторам, что от них требуется. В текущей ситуации основная опасность возможных реформ этой группы та же, о которой мы говорили в связи с обсуждением других сфер обеспечения законности и охраны правопорядка: в результате таких реформ политическая манипуляция, по большинству, просто переместится в более высокие эшелоны власти, т. е. в структуры федеральных округов.

Военная и атомная промышленность

Неудивительно, что обеспечение безопасности ядерных вооружений, дислоцированных в различных регионах России, стало одним из немногих региональных вопросов, вызывающих серьезное беспокойство на Западе. Тем не менее взаимоотношения между губернаторами и военными кругами окружены большим количеством мифических представлений. Воображение любителей вымысла разгорячали некоторые эпизоды типа того, который произошел в июле 1998 г., когда губернатор Красноярского края Александр Лебедь послал в Москву письмо, содержавшее гневные жалобы на отвратительные условия, царящие на местной базе стратегических ракетных сил. Это письмо способствовало широкому распространению опасений того, что Лебедь может попытаться захватить контроль над ядерными ракетами в своем регионе, чтобы оказывать давление на Москву. Справедливо то, что губернаторы нередко платят за питание личного состава вооруженных сил в их регионах и предоставляют им другую помощь, вызывая беспокойство по поводу возможного смещения лояльности вооруженных сил со стороны федерального правительства в сторону региональных руководителей. Тем не менее

после вполне предсказуемого обострения этого вопроса, Лебедь не предпринял никаких шагов к тому, чтобы захватить военное имущество, и хорошо информированные наблюдатели не верили в то, что губернаторы смогут, в существующих обстоятельствах, утвердить свой контроль даже над теми обычными военными подразделениями, которые дислоцированы в их регионах, не говоря уже о военных ядерных или гражданских атомных ресурсах.

Однако к концу 1990-х гг. региональные власти постепенно приобретали все большее влияние над российскими гражданскими атомными инфраструктурами и, в несколько меньшей степени, над военными ядерными структурами так же, как и над вооруженными силами в целом. Николай Соков из Института международных исследований в Монтерее не свидетельствует о непосредственном ослаблении власти центра над регионами. Наоборот, происходящий процесс постепенно принимает форму союза между губернаторами и влиятельными заинтересованными группами на федеральном уровне, в частности, представителями предприятий атомной промышленности и военными кругами России. Хотя такой «ядерный провинциализм», вероятно, имеет какой-то экономический смысл, возникает впечатление, что в Кремле недовольны своей неспособностью полностью контролировать происходящее. Вполне может быть, что мы наблюдаем первый этап ранее почти не существовавшей интеграции, т. е. сотрудничества между федеральными и местными элитами. В будущем это сотрудничество может существенно влиять на национальную политику страны в области обеспечения безопасности.

Несмотря на то что воздействие реформ группы Путина все еще невозможно полностью оценить, губернаторы продолжают оказывать значительное влияние на многие аспекты ежедневного определения внутренней политики. Независимо от того, насколько преобразится политическая картина, в будущем российская атомная и военная промышленность может наращивать свою мощь, и этот процесс может пользоваться все большей поддержкой со стороны губернаторов и Совета Федерации.

Средства массовой информации

При Ельцине, в то время как русские пользовались преимуществами свободы речи, свобода печати и других средств массовой информации носила более ограниченный характер. На общенациональном уровне правительство и небольшое количество политически активных олигархов контролировали крупнейшие периодические издания и широкоэвещательные программы радио и телевидения. Ни одна из крупнейших организаций, публикующих новости, не могла извлекать прибыль только на основе продажи объявлений и рекламы. Государству принадлежали 80% типографского оборудования и более 90% массовых инфраструктур связи. В то время как национальное телевидение проникло в большинство районов страны и имело особенно важное значение, крупнейшие национальные газеты редко своевременно поступали в продажу в глубинке. Региональная аудитория обычно смотрела и слушала местные передачи и читала местные газеты.

На региональном уровне так же, как и на национальном, предприятия теле- и радиовещания и газеты, как правило, были лояльны по отношению к той или иной группе — правящим властям или влиятельным коммерческим группам с ярко выраженными политическими интересами, которые иногда противоречили интересам губернатора. В регионах, где губернатору удавалось в основном подавить политическую оппозицию, он почти полностью контролировал средства массовой информации. Зачастую региональные власти обеспечивали заработной платой работников крупнейших предприятий радио- и телевещания, тем самым обеспечивая поддержку своей линии теми, от кого зависело содержание программ телевидения и радио. Кроме того, они обычно контролировали здания, в которых размещались представительства и управления газет, а также единственную печатную машину в своем регионе, в результате чего они могли рассчитывать на благоприятное освещение своей деятельности также и прессой. Предоставляя лицензии одним источникам информации и отказывая в них

другим, а также делясь информацией с журналистами-фаворитами, власти могли ущемлять тех представителей средств массовой информации, которые их не устраивали.

Следует добавить, что губернаторы нередко использовали свой контроль над региональными средствами информации с тем, чтобы обвинять федеральные власти в возникновении многих нерешенных проблем в их регионах. Такая тактика приносила им некоторую местную популярность и помогала им бороться за получение дополнительных ресурсов из Москвы. За несколькими исключениями, пресса страдала от отсутствия поддержки законодателей, от недостаточной поддержки судов, от отсутствия значительного общественного интереса к реалистическому анализу событий, а также от недостаточного профессионализма журналистов, многие из которых, испытывая нужду в деньгах, готовы были принимать подачки от правительственных учреждений (таково мнение, например, Дмитрия Стровского, профессора журналистского факультета в Екатеринбурге, а также Роберта Коулсона, возглавлявшего управление Института национальной прессы в Санкт-Петербурге).

Естественно, что стратегия группы Путина в отношении средств массовой информации была направлена на централизацию контроля над ними; этот процесс начался в 1999 г. Путин и компания стремятся наложить руку Кремля на все крупнейшие телевизионные каналы. На региональном уровне каждый из семи представителей Путина подготавливает в своем округе «единое информационное пространство». В каждом округе открывается федеральный информационно-аналитический центр, который будет пользоваться поддержкой местного отделения принадлежащего правительству Российского информационного агентства «Новости». Кроме того, в соответствии с указом Путина, теперь его семь представителей, а не губернаторы, будут утверждать назначения региональных руководителей второй по значению принадлежащей правительству национальной телевизионной сети «Российское телевидение». 28 сентября правительство, в тесном сотрудничестве с Глебом Павловским, старым политическим волком и организатором различных грязных делишек для Кремля, создало новый информационный центр новостей в Интернете (www.strana.ru), который будет служить единым источником новостей и аналитических заключений для федеральных округов. Эта мера представляется только частью многоцелевой стратегии внедрения правительственной цензуры, контролирующей важнейшие средства массовой информации.

Так как лояльность средств массовой информации зависит в основном от того, кто оплачивает их счета, группа Путина, обращаясь к редакторам региональных программ и газет, подчеркивает, что их заработок поступает от федерального правительства, а не от губернатора. В июле 1999 г. Государственный комитет по делам печати получил более высокий статус министерства. Этот комитет содержит управления в каждом из регионов. Теперь федеральные субсидии, выделяемые средствам массовой информации, утверждаются этим министерством, а не региональными правительствами, как раньше. Кроме того, Кремль делает более жесткими процедуры выдачи лицензий с тем, чтобы еще эффективнее предотвращать выход журналистами и репортерами за рамки разрешенного им узкого диапазона критики государственных структур. Так как федеральному правительству принадлежит региональное типографское оборудование, ранее контролировавшееся губернаторами, оно, скорее всего, воспользуется своими правами собственности.

Выбирая партнеров в сфере контроля средств массовой информации, группа Путина обращается к таким гигантским полугосударственным корпорациям, как «Газпром». В июне 2000 г. «Газпром» назначил лояльного по отношению к Кремлю человека, Альфреда Коха, управляющим своей собственностью в сфере массовой информации, уступив давлению со стороны министра средств массовой информации Михаила Лесина. «Газпрому», по всей видимости, принадлежат не менее 200 региональных телестанций, а также 100 газет. В прошлом эта компания покупала предприятия средств массовой информации, а затем передавала контроль над ними мэрам городов в обмен на закулисную поддержку. Теперь «Газпром», вероятно, готов

передать контроль над своей информационной сетью президентскому управлению в обмен на уступки коммерческим интересам «Газпрома».

В этих обстоятельствах сеть Интернет становится более важным источником независимых результатов анализа событий. Но и в этой сфере Федеральная служба безопасности проявляла повышенную активность, принимая меры к тому, чтобы проследить и, возможно, контролировать электронные потоки информации.

Можно заключить, таким образом, что реформы группы Путина не способствуют свободе средств массовой информации. Наоборот, Кремль пытается захватить средства контроля, ранее принадлежавшие губернаторам и некоторым олигархам общенационального значения, с тем, чтобы Кремль и его ставленники могли с большей легкостью и агрессивностью манипулировать рычагами власти.

Усиление государственного контроля над экономикой

Группа Путина постоянно стремилась, проводя свою стратегическую линию укрепления государственной власти, к усилению контроля Кремля над экономикой. Вопрос о том, следует ли представителям президента играть существенную роль в этой сфере, вызывал множество разногласий. В августе средства массовой информации освещали резкие противоречия между различными точками зрения по этому поводу между двумя заместителями премьер-министра. С тех пор стало ясно, что представители президента и федеральные округа действительно будут вовлечены в решение экономических вопросов. Помимо прочего, министерство транспорта и официальные профсоюзы начали создавать новый слой бюрократии в федеральных округах, следуя по пути, проложенному организациями не экономического характера, такими как МВД и Главная прокуратура. Поступающие сообщения позволяют предположить также, что представители президента будут скоро контролировать в своих округах такие процессы, как выполнение целевых федеральных программ, купля и продажа принадлежащих правительству акций крупнейших компаний и разработка планов развития стратегически важных секторов экономики. Если эта тенденция продолжится, представители президента перейдут Рубикон: их роль не будет более состоять в основном в контроле и координации, осуществляемых в иерархической изоляции от правительственных структур. В круг их обязанностей войдут типичные функции исполнительной власти, и иерархическая структура президентского управления переплетется с министерскими структурами.

Коммерческие группы

В период правления Ельцина наблюдалось, как правило, взаимовыгодное «блатное» взаимодействие между директорами крупных предприятий региона, губернатором и региональными законодателями. Многие из этих связей уходят своими корнями глубоко в советское прошлое. Зачастую именно региональные коммерческие элитарные круги приводили губернатора к власти, и губернатор опирался на свои взаимоотношения с этими кругами в ходе своего правления. Согласно результатам исследования, проведенного Кэтрин Стоунер-Вайсс из Принстонского университета, регионы, в которых коммерческая элита имеет наибольшее влияние, чаще всего игнорируют политику Москвы.

Эта элита помогла приостановить макроэкономическую реформу во второй половине 1990-х гг. В частности, директора предприятий не желали введения прозрачной, независимо контролируемой системы налогообложения, так как они не желали платить налоги. Кроме того, они стремились предотвратить возникновение условий честной коммерческой конкуренции. Завязывая личные отношения с губернатором, они могли получать особый доступ к привилегиям и предотвращать внедрение и выполнение федеральных мер, призванных регулировать их деятельность.

Политика группы Путина направлена на решение некоторых вопросов, относящихся к

этой укоренившейся проблеме. В своих заявлениях президент подчеркивал необходимость введения справедливых правил игры, позволяющих процветать всем коммерческим предприятиям, а не только тем, которые завязали политические связи с национальными или региональными властями. Используя налоговый кодекс и принимая другие меры, Кремль пытается создать «единое экономическое пространство». Тем не менее в российских условиях почти невозможно отделить законную коммерческую деятельность от незаконной. Вести коммерческую деятельность — значит платить за «крышу», т. е. «защиту». Одни виды такой защиты обеспечиваются управлением губернатора, а другие могут предлагаться различными друзьями губернатора. В целом, Кремль еще очень далек от искоренения «блатного капитализма» и коррупции, существовавших при Ельцине и продолжающих существовать поныне.

Политические партии

В общем, политические партии не играли важной роли в посткоммунистической России отчасти потому, что избиратели были отчуждены от системы. Кроме того, Ельцин считал, что он может править без партийной организации. Вместо такой организации он учредил ряд временных партий, поддерживавших его в ходе парламентских выборов и эффективно функционировавших только на протяжении одного политического цикла. Коммунистическая партия Российской Федерации оставалась крупнейшей и самой организованной партией, но, несмотря на ее устойчивую популярность среди определенной части избирателей, представительство коммунистов в Думе ослабело. На региональном уровне губернаторы по большей части воспрепятствовали развитию политических партий, потому что они не желали возникновения влиятельных учреждений, способных оказывать давление и контролировать губернаторскую деятельность. Так как большинство региональных политических решений принимается за закрытыми дверями, губернаторы предпочитают скрывать политический процесс от глаз общественности. Кроме того, они не желают подчиняться диктату партийной дисциплины, будучи в большинстве случаев способными побеждать на выборах без партийной поддержки.

Группа Путина не поддерживает формирование настоящих политических партий. Сам Путин по натуре технократ, рассматривающий неопытный процесс конкуренции и взаимных обвинений между партиями как пустую трату времени и средств, отвлекающую от решения фактических задач управления. Поддерживающая Кремль партия «Единство», относительный успех которой во время выборов депутатов Думы в 1999 г. помог принудить Ельцина снять с себя полномочия в пользу Путина, не делает ситуацию более положительной, так как эта партия была создана с целью усиления контроля Кремля над Думой, а не для того, чтобы свести воедино и выражать интересы различных общественных и политических групп. До тех пор, пока в России не возникнут независимые политические партии, представляющие действительные интересы населения и способные приводить своих кандидатов к победе на выборах, у избирателей не будет практически никаких средств осуществления контроля над политиками.

Профсоюзы

Забастовки шахтеров в 1989 г., организованные забастовочными комитетами, а не профсоюзами, помогли Ельцину захватить политическую власть. Они являлись ярким примером того, как социальная группа может организовать и добиться политических изменений. Тем не менее на всем протяжении 1990-х гг. активность независимых профсоюзов фактически снизилась, тогда как официальные профсоюзы остались, в целом, структурами, подчиненными работодателям и правительству.

Организаторам профсоюзов приходилось сталкиваться с огромным количеством препятствий, часто связанных с невозможностью обеспечения соблюдения законов. Нередко правительство нарушало заключенные им соглашения с профсоюзами и сделки с руководством

предприятий, которые существовали только на бумаге. Во многих случаях правительство незаконно отказывалось признавать существование профсоюза, даже несмотря на то что Министерство юстиции теоретически обязано регистрировать профсоюзы после получения извещения о проведении учредительного совещания. Правительственные служащие и другие должностные лица запугивали членов профсоюзов, например, юридически ликвидируя предприятие, на котором существовал независимый профсоюз, и передавая активы и недвижимость этого предприятия новому юридическому лицу, одновременно увольняя сторонников профсоюза и (или) применяя по отношению к ним насилие. Профсоюзы часто сталкивались с трудностями, определяя, кто именно должен быть другой стороной на переговорах о правах служащих, когда несколько различных групп соревновались за право называться владельцами предприятия. В результате численность членов профсоюзов снижалась по мере того, как служащие осознавали тщетность своей деятельности и стремились не подвергать риску свое трудоустройство.

Тем не менее, когда прежние руководители профсоюзов сдаются или продаются, на их месте обычно возникают новые лидеры. В то время как массовые организованные акции теперь редки, профсоюзы добились некоторых успехов на первых этапах судебных разбирательств. Несмотря на то что местные суды склонны поддерживать работодателей, профсоюзы имели некоторый шанс на вынесение решения в их пользу после апелляции, когда их дело рассматривалось за пределами местной юрисдикции. Такие решения, однако, редко приводили к желаемому результату, потому что в большинстве случаев соответствующие власти избегали обеспечения их выполнения, пользуясь различными оправданиями и уловками, и у профсоюзов не оставалось никаких других средств реализации своих прав.

Сегодня независимые профсоюзы оказались лицом к лицу с еще более серьезными проблемами и угрозами. Большинство профсоюзов противилось решению Кремля ввести единый общественный налог, опасаясь того, что количество бюрократов не будет сокращено и что правительство просто проглотит новые налоговые поступления. Кроме того, введение всеобщего 13-процентного налога нанесло удар по большинству простых рабочих, потому что ранее они платили только 12 процентов. Еще важнее то, что в случае утверждения предложенного правительством нового проекта Трудового кодекса у многих профсоюзов будут отняты права, которыми они пользуются теперь, и новые, оказавшиеся в меньшинстве профсоюзы не смогут представлять интересы рабочих на предприятии. Этот проект делает возможной также ситуацию, в которой работодатель, недовольный профсоюзом, может создать свою собственную «организацию рабочих» и проводить переговоры с ней, обходя, таким образом, профсоюз.

Независимым профсоюзам необходимы более эффективное обеспечение соблюдения законов и более либеральное законодательство. Реформы Кремля направлены в противоположную сторону. Они скорее ослабляют гражданские общественные структуры и делают рабочих более зависимыми, чем раньше, от милости работодателей. Тем не менее эти работодатели, за исключением немногих, чувствуют себя не связанными законом, общественным мнением или уровнем безработицы (который в настоящее время, по существующим оценкам, составляет фактически 15-20 процентов) и склонны скорее эксплуатировать рабочих, чем создавать для них благоприятные условия.

Чечня и Северный Кавказ

Наиболее актуальная и сложная региональная проблема, стоящая перед Кремлем, состоит в выходе Чечни из состава федерации. Путин и силовые министерства применяли массовое насилие, пытаясь, по всей видимости тщетно, восстановить власть Москвы над этой республикой. В этом процессе они, однако, вызвали еще большее отчуждение и враждебность к себе со стороны подавляющего большинства чеченцев, а также со стороны многих

мусульманских групп и сообществ как в России, так и за рубежом. Такие группы могут и не сочувствовать, всецело или даже частично, чеченскому сепаратизму, но рассматривают войну Кремля как антимусульманский геноцид. Поэтому война в Чечне, которая, по всей вероятности, никогда не будет окончательно выиграна, стимулирует рост националистических и религиозных настроений, враждебных по отношению к Москве. На протяжении нескольких следующих лет эти настроения, скорее всего, приведут к возрастанию опасности сепаратизма среди нерусского населения Российской Федерации (хотя мнения специалистов по этому поводу расходятся). Кроме того, такие настроения повысят опасность направленных против русских террористических актов со стороны мусульман, проживающих в России и за рубежом, — в российских городах будут все чаще взрываться бомбы, продолжая серию терактов, таких как взрывы, разрушившие многоквартирные дома в Москве, Волгодонске и Буйнакске в сентябре 1999 г. и унесшие жизни более чем 300 граждан, и взрыв в многолюдном подземном переходе в Москве в августе 2000 г. (До сих пор неизвестно в точности, кто несет ответственность за эти взрывы. Очень многие подозревают, что в их организации была замешана Федеральная служба безопасности, хотя маловероятно, чтобы мусульманские террористы вообще никак не были причастны.)

По этим причинам трудно предположить, чтобы Кавказ не стал еще более неустойчивым в ближайшие годы. Уже теперь последствия войны вызвали значительную дестабилизацию в этом регионе, в особенности в Дагестане, Ингушетии и на Южном Кавказе, в Грузии. Как сообщает базирующийся в Махачкале журналист Наби Абдуллаев, верно, что нападения на Дагестан из Чечни, имевшие место в 1999 г., возбудило в населении Дагестана резкие античеченские настроения. Кроме того, многие граждане в этой республике с разнообразным этническим составом считают, что они не выживут вне Российской Федерации, и в настоящее время несколько не стремятся к независимости. Тем не менее в Дагестане наблюдалось усиление фундаментализма (исламской секты, называемой «Ваххаби»); хотя численность приверженцев этой секты в Дагестане составляет, вероятно, менее 100 тыс. человек, она проявляет сильные сепаратистские тенденции и склонна относиться с симпатией к чеченцам. В августе-сентябре 1999 г. наиболее воинственные дагестанские группировки этой секты подвергались продолжительной бомбардировке в двух районах. В центральной части Дагестана примерно 20 тыс. обычных военнослужащих и войск МВД дрались в течение трех недель с хорошо обученными и эффективно защищавшимися силами секты «Ваххаби», насчитывавшими всего 500 человек, но использовавшими заранее подготовленные средства противовоздушной обороны. В конечном счете федеральные войска сломили сопротивление и заняли три деревни, которые защищали подразделения «Ваххаби». Примерно половина бойцов из этой секты была убита.

Такая тактика Кремля, однако, неизбежно создает ореол мучеников вокруг погибших сепаратистов и, в долгосрочной перспективе, вероятно, только усугубляет сложность и напряженность обстановки. Кроме того, общины приверженцев секты «Ваххаби» возникают не только в Дагестане, но и в других частях Российской Федерации, например в Карачаево-Черкессии и в Астрахани, и пользуются поддержкой иностранных мусульман, придерживающихся той же религиозной системы ценностей.

Руководитель Ингушетии Руслан Аушев неоднократно вступал в конфликты с Кремлем и демонстрировал некоторую симпатию к чеченцам. Тем не менее ингуши вряд ли будут стремиться к независимости своей республики, по меньшей мере в ближайшем будущем. В Ингушетии теперь проживают 200 тыс. беженцев из Чечни, и эта республика в большой степени зависит от российских субсидий.

Насколько серьезно должны быть обеспокоены неустойчивостью ситуации на Кавказе иностранные руководители и обозреватели? В этой связи очевидны два животрепещущих вопроса: настоятельная необходимость решения гуманитарных проблем и вопрос о праве народа на независимость от репрессивного колониального режима, оккупировавшего его страну в

течение 150 лет. Кроме того, так как нефтепровод, пересекающий Чечню, является одним из важнейших путей экспорта каспийской и казахстанской нефти, очевидно, что восстановление устойчивости в этом регионе соответствует материальным интересам Запада. Запад немало заинтересован также, в военном и в политическом отношении, в поддержании и восстановлении стабильности и процветания в таких странах, как Турция, Грузия, Армения, Азербайджан и, конечно же, Россия.

В том, что касается России, важнейший вопрос, возникающий в связи с северокавказской ситуацией, состоит в том, стремится ли Россия стать многонациональной федерацией или же она предпочитает быть единым централизованным государством. Если верно второе и если Россия надеется выжить, она, несомненно, вынуждена будет прибегнуть к авторитарным методам правления с тем, чтобы сдерживать беспокойные национальные меньшинства. Чеченцы проявили волю и способность к длительной борьбе. Другие мусульманские народы могут последовать их примеру.

По мере того как режим Путина ищет возможности для подчинения российских регионов своей воле, он будет все чаще сталкиваться с фундаментальным вопросом национального самоотжествления России. Русские, занимающие самые различные точки зрения по этому вопросу, страстно обсуждают его в течение уже примерно трехсот лет, но так и не смогли прийти к определенному заключению.

Региональная иностранная политика

По мере все возрастающей всемирной глобализации различные регионы России играют все более важную роль на международной арене. На протяжении 1990-х гг. многие российские регионы установили и укрепляли связи с иностранными государствами, региональными правительствами иностранных государств, транснациональными корпорациями, международными негосударственными организациями и международными финансовыми учреждениями. Развитие иностранных связей этих регионов не удивительно, так как 46 из них (на 29 больше, чем в советскую эпоху) граничат с иностранными государствами. Естественно, что такие связи оказывают влияние на взаимоотношения между самими регионами и между регионами и Москвой. В аналитическом отношении эти связи можно подразделить на политические и экономические.

В 1990-х годах региональные руководители в нескольких случаях противостояли федеральному правительству по политическим вопросам и по вопросам обеспечения национальной безопасности. Губернатор Приморского края Евгений Наздратенко безуспешно противился заключению пограничного договора между Россией и Китаем, протестуя против передачи российской территории Китаю. Сходным образом, тот же Наздратенко и губернатор Сахалина Игорь Фархутдинов протестовали против любых мер российского правительства, направленных на возвращение спорной территории Курильских островов Японии. Московский мэр Юрий Лужков критиковал политику федерального правительства в отношении Украины, утверждая, что Крымский полуостров законно принадлежит России. Некоторые региональные руководители установили более тесные связи с диктатором Беларуси Александром Лукашенко, чем этого, по всей видимости, желало федеральное правительство. Некоторые этнические регионы России, населенные тюркскими народами, установили тесные связи с Турцией, что также не соответствовало желаниям федерального правительства. Тогда как эти отклонения весьма примечательны, их важность не следует переоценивать, так как регионы играют лишь незначительную роль в формировании иностранной политики России.

В экономической сфере большинство связей регионов с иностранными государствами не вызывали никакого существенного протеста со стороны федерального правительства. На самом деле, в большинстве случаев правительство поддерживало регионы в их стремлении привлекать иностранные инвестиции, потому что такие капиталовложения облегчали его финансовое бремя.

Министерство иностранных дел даже учредило региональные управления с тем, чтобы координировать иностранную политику России с местными властями. Представители Татарстана за границей действуют именно в этом духе — согласно заявлениям фактического министра иностранных дел Татарстана, его учреждение вполне гармонично сотрудничает с Министерством иностранных дел России, решая вопросы, относящиеся, например, к стимуляции капиталовложений и торговле.

Тем не менее при Ельцине существовали некоторые весьма реальные проблемы. В частности, регионы могли занимать деньги за границей, но федеральное правительство, не участвовавшее в организации таких займов, несло ответственность в том случае, если регион не выплачивал задолженность. В сентябре 2000 г. Путин предложил законодательному собранию решить эту проблему, запретив регионам занимать деньги за границей. Региональные руководители подозревали, что Кремль также пытается отнять права регионов на подписание соглашений с иностранными партнерами. Мидхат Фарухшин, политический обозреватель из Татарстана, жаловался на то, что реформа зашла слишком далеко, так как она наказывала все регионы за грехи некоторых из них. Он считал, что было бы более целесообразным наложить ограничения на объем задолженности, которую может взять на себя регион.

Заключения

Важнейшая проблема в региональной сфере построения российских государственных структур состоит в нахождении методов обеспечения ответственности губернаторов перед населением и законом (каков бы ни был этот закон), в то же время не предоставляя Кремлю возможности произвольно вмешиваться в региональные процессы. С нашей точки зрения, реформы группы Путина ошибочны в том, что касается концентрации чрезмерной власти в руках федеральных исполнительных структур. В ситуации, унаследованной от правительства Ельцина, для построения эффективного государственного аппарата требуется некоторая централизация власти, позволяющая Кремлю выполнять надлежащие задачи на общенациональном уровне. Тем не менее, стремясь к резкому ослаблению власти региональных руководителей, правительство Путина, вероятно, не укрепляет российское государство (по крайней мере в том, что относится к содействию процветанию социальной, политической и экономической систем) и может причинять больше вреда, чем пользы. Создав дополнительный бюрократический слой между федеральными и региональными правительствами, группа Путина не учредила сплоченный учрежденческий механизм, способствующий улучшению координации действий центра и регионов. Напротив, создание и укрепление федеральных округов угрожает целостности административного аппарата.

Изменения, произведенные группой Путина в Совете Федерации, а также внезапное создание Совета Безопасности, демонстрируют случайный характер применяемых ею методов построения учреждений. Меры по ослаблению влияния Совета Федерации, по всей видимости, потеряли логическое значение, когда Путин уступил давлению со стороны губернаторов и позволил им фактически контролировать назначение своих преемников в верхней палате представителей. Президент также не дал точного определения роли, которую должен играть Государственный Совет в своем взаимодействии с другими учреждениями. В то время как такие учрежденческие маневры позволяют допустить определенную гибкость позиции Путина, они также демонстрируют, что у него нет последовательного плана повышения эффективности государственного аппарата.

Следует особо отметить, что Путин продолжает давнюю российскую традицию, придавая больше значения и влияния индивидуальным руководителям, а не учреждениям. Он назначил на важнейшие посты в своем правительстве людей с гебистским, военным и полицейским прошлым. Так как круг обязанностей этих должностных лиц остается во многом

неопределенным, те методы и тот подход, которые ими применяются, отчасти зависят от их собственного выбора. Хотя характер учреждений всегда зависит от личных характеристик руководителей даже в самых развитых политических системах, новые учреждения группы Путина, по всей видимости, чрезмерно полагаются на своих индивидуальных руководителей в том, что относится к их роли в федеральной системе.

Более фундаментальный характер имеет то соображение, что реформы группы Путина по сей день ничего не сделали для решения самой основной проблемы российского государства — полной изоляции отчужденного большинства населения от правительства. Если этот критический вопрос не будет решаться, российское государство будет построено на песке.

Варианты будущего развития

Сегодня еще слишком рано говорить о том, как именно будут развиваться текущие реформы, но может оказаться полезным общее описание нескольких гипотетических вариантов дальнейшего развития России. Очевидно, что самый опасный из этих вариантов заключается в возникновении агрессивного централизованного государства. Как это может произойти? Несколько российских обозревателей, с которыми мы консультировались, считают, что Путин, вероятно, уже планирует «второй этап» своей реформы федерально-региональных взаимоотношений, этап, на котором он пойдет гораздо дальше в направлении примитивного отказа от федерализма и создания единого централизованного государства. Такие меры могут приниматься параллельно с введением более мобилизационного подхода к экономике, ужесточением ограничений, накладываемых на парламент, и более жесткой цензурой средств массовой информации. Существуют свидетельства существования всех этих возможностей. Наиболее агрессивной линией в сфере федерально-региональных отношений является возрастающая склонность Кремля к предоставлению представителям президента все более многосторонних исполнительных полномочий. Очевидной целью такого процесса является стремление сделать этих представителей способными, например, назначать правительственных чиновников, непосредственно контролировать потоки денежных средств, подавлять чрезмерно независимые средства информации и оказывать большее влияние на экономику в соответствующих округах.

Усилив федеральную исполнительную власть, использующую полицию, секретные службы и судебные процессы с тем, чтобы приводить в соответствие региональные и финансовые интересы страны, президент (Путин или, если он не проявит достаточной решительности, его преемник, проводящий более жесткую политику) сможет применять авторитарные методы правления, стремясь сохранить и укрепить свою власть и политическое влияние своего клана и игнорируя внутринациональную оппозицию и мнения иностранных обозревателей. Такая система была бы неустойчивой, так как она опиралась бы, очевидно, на способность президента обеспечивать лояльность силовых министерств, а не на широкую общественную поддержку. Для того, чтобы укрепить внутреннюю базу системы, президент может занять агрессивную позицию в сфере иностранной политики, угрожая западным интересам, например, в Прибалтике, на Украине или на Кавказе.

Другой вариант заключается в распаде России. Такой результат поставил бы Запад перед рядом проблем совершенно другого характера. Если текущие реформы окажутся безрезультатными и экономическая ситуация ухудшится вслед за падением цен на нефть, Путин может потерять контроль над страной. Если чеченская война будет продолжаться, повысится активность террористов. Региональные руководители, чувствуя неспособность Москвы поддерживать порядок, могут начать действовать самостоятельно, игнорируя волю президента. Результатом может стать политическое или даже территориальное раздробление страны, создающее также потенциальную угрозу стабильности соседей России. Самое серьезное

беспокойство в таком случае будет вызывать уровень контроля над ядерным арсеналом России.

С другой стороны, Путин может преуспеть в освобождении себя от окружения Ельцина и вставляющих палки в колеса олигархов, а затем свести воедино достигнутые преимущества, добившись прогресса в решении некоторых из худших проблем, унаследованных от ельцинского режима. Прислушиваясь к новым консультантам, Путин мог бы, например, добиться успеха в создании более прозрачной, ответственной налоговой системы, сократить объем коррупции и организовать более уравновешенное распределение власти между федеральным и региональным уровнями. Очевидно, что успех в построении государственного аппарата по этому сценарию послужил бы интересам Запада, так как Россия в этом случае стала бы более стабильным и предсказуемым государством, в гораздо меньшей степени подверженным опасности серьезного распада.

Последний вариант развития России заключается в сохранении почти неизменной ситуации и продолжении буксования страны на одном месте. Внедряемые в настоящее время реформы федерально-региональных отношений не укоренятся и будут иметь незначительные положительные или отрицательные последствия. В этом случае Россия не будет серьезно угрожать Западу своей силой или своей слабостью, но останется непредсказуемой и не будет вносить никакого вклада в деятельность международных учреждений. Кроме того, всегда будет оставаться возможность превращения России в агрессора или ее распада.

Рекомендации

По нашему мнению, правительства и негосударственные организации западных стран в своих взаимоотношениях с сегодняшней Россией должны осознавать, что антизападные настроения, незначительные десять лет тому назад, теперь существенно активизировались, хотя и не проявляются с такой интенсивностью, как сразу после финансового краха в августе 1998 г., бомбардировки Сербии силами НАТО в связи с ситуацией в Косово и расширения НАТО с вхождением в эту организацию восточноевропейских стран. Недоброжелательство по отношению к Америке значительно более ярко выражено, чем антиевропейские настроения. В обоих случаях, однако, эмоции направлены скорее не на отдельных людей, а на правительства и международные финансовые организации. Это объясняется, помимо действий НАТО, тем, что западные правительства и финансовые учреждения, по мнению русских, давали России плохие советы экономического и иного характера (просто по своей самонадеянности и невежеству или же злонамеренно, исходя из своих интересов). В этих обстоятельствах западным советникам и работникам программ оказания помощи не помешало бы научиться скромности, уменью работать на нижнем практическом уровне руководства, оперировать небольшими суммами и внимательно следить за происходящим.

Второе общее соображение заключается в том, что, невзирая на трудность оказания помощи России в сложившейся ситуации, если Запад продолжит не слишком заметно, но постоянно взаимодействовать с Россией, более благоприятная ситуация может восстановиться довольно скоро. Если авторитарный подход нынешнего правительства не приведет ни к чему хорошему, что представляется весьма вероятным, возможно, что в течение ближайших лет в России возобновится более дружелюбное отношение к Западу, стимулируемое отчасти пониманием того, что Запад извлек некоторые уроки из ошибок и провалов, допущенных в 1990-х годах.

В том, что касается федерально-региональных взаимосвязей, важнейшая цель России в долгосрочной перспективе состоит, конечно же, в обеспечении большей прозрачности (подотчетности и контролируемости). Не следует ожидать немедленных результатов, так как влиятельные индивидуальные лица и учреждения как в Москве, так и в регионах, чрезвычайно обеспокоены сохранением существующей возможности скрывать свои многочисленные грехи и

преступления. В процессе достижения этой цели усовершенствование методов отчетности и контроля в тех российских компаниях, которые продают или планируют продавать свои акции на Западе, нанимая западных ревизоров (аудиторов), могло бы послужить полезной моделью. Коррупция и авторитарный режим могут быть постепенно подорваны независимыми финансовыми ревизиями, а также другим процессом, который может получить независимую поддержку Запада, а именно политической ревизией местных и региональных правительств гражданскими общественными группами.

В частности, западные страны могли бы, например, обучать ревизоров общепризнанным в международном сообществе методам работы. Кроме того, можно было бы поддерживать давление, оказываемое гражданскими группами на правительства с тем, чтобы те публиковали финансовую информацию в местных газетах и в Интернете. В конечном счете информация о перемещении средств, планируемом и фактическом, между различными уровнями государственного аппарата, должна стать легкодоступной для тех, кто желает ее получить.

Такие цели могут показаться нереальными, но в долгосрочной перспективе ситуация, на самом деле, не безнадежна. Федеральное правительство само заинтересовано в опубликовании данных о количестве денежных средств, выделяемых им регионам, потому что оно стремится обеспечить использование этих средств региональными правительствами по назначению. Если общественности будет известно, сколько денег прибыло из Москвы, она сможет добиться надлежащего расходования этих средств местными должностными лицами. Публикуя такую информацию, Кремль способствовал бы организации граждан, играющих более активную роль в сфере контроля деятельности должностных лиц.

Наша вторая рекомендация, касающаяся негосударственных организаций в более широкой перспективе, тесно связана с первой. Так как российскому правительству на федеральном, региональном и местном уровнях было бы, в принципе, выгодно иметь больше возможностей для получения различных видов информации от групп, действующих в рамках нарождающихся гражданских общественных структур России, Запад должен терпеливо помогать таким группам с этой целью. Для большинства негосударственных организаций местные правительства являются наиболее вероятными партнерами, так как, даже несмотря на ограничение полномочий местных властей центральными и региональными правительствами, они лучше всего разбираются в социальных проблемах России. Западу следует незаметно искать пути развития сотрудничества между этими правительствами и негосударственными организациями.

Для осуществления этой задачи требуется, в частности, оказание российским негосударственным организациям помощи в решении множества проблем, связанных с обеспечением общественной поддержки их деятельности и донесением смысла их деятельности до властей. Например, некоторая ревизия налогового кодекса способствовала бы, а не препятствовала бы развитию НГО. Существующее законодательство неблагоприятно отражается на таких организациях. Достаточно упомянуть, что расходы на поездки персонала, занятого в негосударственных организациях неполный рабочий день, в настоящее время облагаются налогами как не подлежащие вычету из суммы личных доходов.

Запад мог бы также помочь разработке программ, способствующих более активному взаимодействию между федеральными, региональными и местными правительствами, частным сектором и негосударственными организациями. Такие программы не должны ограничиваться только поддержанием диалога, но могли бы также содействовать передаче, без помпы и жестов, западного опыта развития возможностей государства посредством взаимодействия с гражданскими общественными структурами.

В-третьих, Запад может способствовать гибкости подхода правительства России в его взаимоотношениях с регионами. Например, вместо того, чтобы запрещать регионам занимать деньги за границей, федеральное правительство могло бы просто сообщать регионам и

потенциальным заемщикам, что оно не будет нести ответственности за выплату этих займов в том случае, если региональные правительства не смогут их погашать. Простое запрещение региональных займов не прогрессивно.

В-четвертых, западные организации, предоставляющие иностранную помощь, должны соблюдать чрезвычайную осторожность в том, что касается поддержки региональных правительств. Как правительство США, так и Европейский Союз разработали программы помощи, предназначенной для определенных регионов. Тем не менее выбор регионов, которым наиболее целесообразно предоставлять помощь, в высшей степени затруднителен. Предпочтение Новгорода, например, обеспечит поддержку авторитарному режиму областного губернатора и будет способствовать применению другими исполнительными работниками региона более авторитарных методов в надежде на дальнейшую поддержку такого же рода. Кроме того, для большинства региональных правительств характерен высокий уровень коррупции. Поэтому политика «хождения в области» — примитивный подход, способный породить столько же проблем, сколько и решений. В целом, с нашей точки зрения наилучшим является сотрудничество с небольшими группами на нижнем уровне управления — с людьми, доказавшими на практике свою надежность и честность, и внимательный контроль использования ими западных средств.

В-пятых, в том, что касается кажущихся неразрешимыми проблем в Чечне и на Кавказе, мы считаем, что в наилучших интересах России, Запада и всех государств этого региона или граничащих с Кавказом было бы сотрудничество в поиске путей для окончания войны и стабилизации положения в регионе. Только потому, что эти задачи чрезвычайно сложны, не следует игнорировать их так, как это делают в настоящее время многие из затронутых чеченской ситуацией государств. Самую актуальную проблему создает тот факт, что режим Путина объявил своей обязательной задачей выиграть в войне, которая выиграна быть не может. Для стабилизации положения на Северном Кавказе потребуется деликатная многосторонняя дипломатия групп не слишком тесно связанных государств на протяжении продолжительного периода времени. Вторая проблема, вызванная первоначально решением правительства Ельцина вторгнуться в Чечню в 1994 г., а затем применить жестокую тактику тотальной войны, состоит в том, что некоторые из чеченцев стремятся освободить от России весь Северный Кавказ. Добиваясь этой цели, они начали прибегать к военным действиям и террористическим актам, получая помощь от таких иностранных террористических лидеров, как Осам бин-Ладен. В то время как многие правительства одинаково заинтересованы в борьбе с террористами, Запад, по нашему мнению, совершил бы серьезную ошибку, помогая Кремлю бороться с мусульманским терроризмом методами, которые разжигают войну в Чечне.

В-шестых, прозрачность (подотчетность и подконтрольность) должна отличать не только действия российского правительства, но и западных организаций, предоставляющих помощь. Зачастую западные спонсоры даже не знают, какие именно регионы получали помощь в рамках программ, выполняемых их организациями. Кроме того, выбор ими мест и методов предоставления помощи часто демонстрирует вопиющее невежество в отношении политических характеристик выбранного региона или полное отсутствие внимания к этому важному фактору. Например, Европейский банк реконструкции и развития решил вкладывать средства во Владивосток, несмотря на то что репрессивный характер регионального правительства Приморского края общеизвестен.

В-седьмых, Запад должен способствовать усовершенствованию методов контроля проведения в России выборов на региональном и федеральном уровнях. Группа иностранных наблюдателей, прилетевшая за день до выборов проверять соблюдение правил голосования, не может достаточно разобраться в ситуации и гарантировать законность выборов. Заблаговременное опубликование дополнительных сведений об освещении выборов средствами массовой информации и о методах ведения предвыборной кампании, а также широкое

оповещение общественности о нарушениях законов сразу после их выявления, помогли бы повысить уровень внимания общественности к таким проблемам. Кроме того, на региональном уровне мы рекомендуем, в качестве эксперимента, приглашать русских из других регионов контролировать процедуры голосования. Такие граждане России лучше, чем иностранцы, чувствуют признаки фальсификации результатов выборов, но так же, как и иностранные наблюдатели, не будут находиться в зависимости от исхода выборов, и потому смогут выполнять функции относительно нейтральных третьих сторон.

Наконец, обеспокоенные представители западных стран должны, по нашему мнению, использовать любые подходящие возможности для того, чтобы вести незаметный диалог с теми русскими, которых они знают и которым они доверяют, обсуждая самые слабые места российского государственного аппарата и отсутствие общественной поддержки правительства. Образованные русские готовы обсуждать эти вопросы отчасти потому, что те же проблемы были характерны как для царистского режима начала двадцатого века, так и для советского государства в 1990-91 гг. Если русские не начнут решать этот вопрос достаточно скоро, существующее государство также может оказаться в опасности.

КОНСУЛЬТАНТЫ, ОКАЗАВШИЕ ПОМОЩЬ В ПОДГОТОВКЕ ОТЧЕТА

Участники совещания исследовательской группы

Диана Арсенян, корпорация *Carnegie Corporation of New York*.
Майкл Брэдшо, Лестерский университет, Великобритания.
Филип Хэнсон, Бирмингемский университет, Великобритания.
Марина Калашникова, «Независимая газета», Москва.
Эдуард Лукас, газета «Экономист», Москва.
Николай Петров, Колледж Макалестера.
Леонид Смирнягин, Московский государственный университет.
Стивен Солник, Колумбийский университет.
Дэйвид Спида, корпорация *Carnegie Corporation of New York*.
Айрин Стивенсон, Американский центр международной солидарности профсоюзов.

Лица, дававшие интервью

(в США):

Фиона Хилл, Институт Брукингса.
Анатолий Ливен, организация *Carnegie Endowment for International Peace* («Фонд Карнеги за международный мир»)
Бен Слэй, *PlanEcon*.
Николай Соков, Институт международных исследований в Монтерее.
Кэтрин Стоунер-Вайсс, Принстонский университет.

(в России):

МОСКВА

Пол Старобин и Ольга Кравченко, газета «Коммерческая неделя».
Валерий Соловей, политический аналитик, *ИМЕМО* и «Реформа».

ЕКАТЕРИНБУРГ

Илья Горфинкель, советник губернатора Росселя по политическим вопросам и связям с общественностью, Свердловская область.
Павел Блик, директор отдела новостей регионального Свердловского филиала телекомпании «РТР ТВ».
Владимир Злоказов и Илья Усачин, главные исполнительные директора независимых телестанций.
Сергей Агеев, зам. директора, отв. за связи с общественностью, машиностроительная компания «Уралмаш».
Сергей Тушин, политический советник мэра Аркадия Чернецкого, Екатеринбург.
Валерий Михайленко, начальник отдела международных дел, Уральский государственный университет.
Вячеслав Житенев, политический социолог, проректор, Академия государственного обслуживания.
Дмитрий Стровский, адъюнкт-профессор журналистского факультета, Уральский государственный университет.
Наталья Минц, диктор, телепрограмма «Студия 41».

КАЗАНЬ

Мидхат Фарукшин, профессор политических наук, Казанский государственный университет.

Рашит Ахметов, главный редактор либеральной газеты «Звезда Поволжья».

Андрей Татьянчиков, бизнесмен, лидер партии «Союз правых сил».

Владимир Беляев, профессор политических наук, Татарстанский технологический университет.

Георгий Исаев, советник спикера парламента Фарита Мухаметшина.

Александр Штанин, депутат парламента от партии «Демократический выбор России»; физик.

Индус Тагиров, главный исполнительный директор, «Всемирный татарский конгресс».

Тимур Акулов, советник президента Шаймиева по иностранным делам.

Эдуард Хабибулин, начальник отдела Америки и Австралии, министерство иностранных дел.

Рафаил Хакимов, политический советник президента Шаймиева.

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ

Даниил Цыганков, социолог, Санкт-Петербургский государственный университет.

Владимир Гельман, политический исследователь, Европейский университет.

Роберт Коулсон, директор, служба развития коммерческих средств массовой информации, Национальный институт прессы.

ПСКОВ

Владимир Васильев, главный редактор принадлежащей городскому управлению газеты «Новости Пскова».

Андрей Щеркин, независимый журналист.

Виктор Бибииков, областной магнат и олигарх.

Лев Шлосберг, лидер политической партии «Яблоко», директор центра общественных проектов «Возрождение».

Участники московской конференции 29-30 сентября (*текст порученных докладов можно найти в Интернете по адресу <http://www.iew.org/rrrabout.nsf>):

* Олег Барабанов, Российская Академия наук, Москва и Алтайский край.

* Рустам Бикметов, Ульяновский государственный университет.

* Сергей Борисов, Нижегородский исследовательский фонд.

* Борис Губман, Тверской государственный университет.

* Сергей Кондратьев, Тюменский государственный университет.

* Иван Курилла, Волгоградский государственный университет.

* Андрей Мирошниченко, городской законодатель, репортер газеты «Город Н», Ростов-на-Дону.

* Сергей Пушкарев, Уральский государственный университет, Екатеринбург.

* Игорь Рабинович, Башкортостанский государственный университет, Уфа.

* Сергей Сарычев, Курский государственный университет.

* Мидхат Фарукшин, Казанский государственный университет.

* Игорь Телин, «Радио Свобода», Саранск.

* Ариадна Попова, Краснодарский государственный университет.

* Юрий Шабаев, Государственный институт языка и литературы Республики Коми, Сыктывкар.

* Наби Абдуллаев, журналист, Дагестан.

* Василий Думов, журналист, Красноярск.
* Леонид Смирнягин, Московский государственный университет.
Петр Федосов, Совет Федерации.
Алексей Кузьмин, Московский институт гуманитарных политических исследований.
Владимир Гельман, Европейский университет, Санкт-Петербург.
Владимир Климанов, Академия наук, Москва.
Антон Попов, Краснодарский государственный университет.
Василий Филипов, Академия наук, Москва.
Наталья Зубаревич, Московский государственный университет.
Николай Петров, Университет Макалестера.
Сергей Титков, Центр корпорации *Carnegie Corporation of New York*, Москва.
Наталья Лапина, Академия наук, Москва.
Михаил Афанасьев, политическая консультационная группа «Никколо М», Москва.
Вадим Волос, фирма *Roper Starch*, Нью-Йорк.
Петр Козма, «Восточно-Западный институт».
Оксана Орачева, «Восточно-Западный институт».

Лица, подготовившие порученные доклады:

Юджин Хаски, Стетсоновский государственный университет.
Стефен Шенфилд, Университет Брауна.
Арбахан Магомедов, Исследовательский центр Хоккайдо, Япония.

Примечания

¹ Важнейшими из этих организаций обычно считаются военная разведка (ГРУ), полиция и внутренние войска (МВД), тайная полиция (ФСБ), служба контроля и перехвата связи (ФАПСИ), служба внешней разведки (СВР), налоговая полиция, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Управление Генерального прокурора и Министерство иностранных дел. Путин сделал карьеру в ФСБ (КГБ).

-ПРИМЕЧАНИЯ-

-ПРИМЕЧАНИЯ-