



РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Т. 11 • № 2 • МАРТ – АПРЕЛЬ • 2013

Содержание

Управление неуправляемым *Фёдор Лукьянов* 5

Россия и устройство мира

Способна ли Россия быть глобальным лидером? *Дэниэл Трейсман* 8

Внешняя политика России более конструктивна, чем полагают многие на Западе. Но Москве часто не удается добиться достойной оценки, потому что Кремль слишком увлечен риторикой, разыгрывая антиамериканскую карту.

Москва у штурвала «Группы двадцати» *Марк Медииш, Дэниэл Лучич* 14

Россия уже почти полсрока председательствует в *G20*, остается мало времени, чтобы что-то исправить. Но никогда не поздно выдвинуть свежую идею и произвести энергичные изменения, которые положительно повлияют на саммит в Санкт-Петербурге.

Экономики разные – проблемы общие
Леонид Григорьев, Александра Морозкина 26

Обострение проблемы неустойчивости мирового развития в 2008–2013 гг. показало, что глобальные решения не обязательно будут найдены в Бреттон-Вудских институтах или ОЭСР. Это подтолкнуло БРИКС к активизации.

В фокусе – Евразия

Внешняя политика для большинства? *Игорь Окунев* 40

В условиях замыкания и кризиса Запада Евразийский союз – это попытка предложить альтернативную модель социально-экономического, а главное – духовно-цивилизационного развития, задача вполне исторического масштаба.

Содержание

- Прагматическое евразийство *Евгений Винокуров* 49

Интеграция не должна замыкаться в себе или быть направленной на воссоздание единства постсоветского пространства в том или ином виде. Естественным продолжением станет евразийская континентальная интеграция.

Военное планирование

- Стратегия в эпоху жесткой экономии *Эндрю Крепиневич* 60

Обязательства в области безопасности перед Европой требуют сохранения НАТО, но при минимальных издержках. Нужно пересмотреть планы размещения систем ПРО при отсутствии финансирования со стороны европейских союзников.

- Между пушками, маслом и здравым смыслом *Павел Золотарёв* 72

Не решив проблему конверсии, оборонные предприятия остались в прежней зависимости от военных заказов. Отсюда возрождение практики навязывания Министерству обороны новых разработок без учета реальных потребностей.

- Уроки на будущее *Никита Мендкович* 81

Все страны-участницы операции НАТО в Афганистане накопили определенный опыт контрпартизанской войны, который, судя по всему, будет актуален для конфликтов будущего.

Эхо холодной войны

- Утраченная логика сдерживания *Ричард Беттс* 92

Применение сдерживания, если в нем нет необходимости, означает в лучшем случае растраниживание ресурсов. В худшем — может спровоцировать конфликт вместо того, чтобы предотвратить его.

- Жизнь после смерти *Владимир Орлов, Александр Чебан* 106

Программа Нанна-Лугара внесла немалый вклад в обеспечение ядерной безопасности, но она себя исчерпала. Ей на смену должно прийти Новое партнерство, которое поставит сотрудничество на равноправную основу.

Весеннее обострение

- Культурное многообразие, демократия и хорошее управление
Виталий Наумкин 116

Состояние умов во всё возрастающей степени требует самоидентификации, и мир совершил прыжок вспять, вернувшись к первоначальным основам — религии и культуре.

Содержание

- «Арабская весна» — туман и тревога *Георгий Мирский* 125

В мире происходит мощное возрождение религиозного духа, значение религии в политике чрезвычайно возросло, можно наблюдать такой феномен, как «реисламизация» — новый, невиданный со времен халифата подъем ислама.

- Центр силы или источник нестабильности?
Вячеслав Белокреницкий 138

Встав на путь экспансии через талибо-джихадистские каналы, Пакистан неминуемо превратится в катализатор суннитско-шиитского противостояния в эпицентре мирового ислама.

- Разорвать отношения нетрудно *Хусейн Хаккани* 152

США и Пакистану лучше перестать заниматься самообманом и признать, что союз в нынешней ситуации невозможен, а затем продолжить двигаться вперед и вести поиск компромиссов.

Дальневосточный фронт

- Нация и воинственный дух *Александр Лукин* 166

Россия как дружественное Китаю государство должна использовать свое влияние, чтобы националистические тенденции не стали основой китайской внешней политики.

- Сумма всех страхов *Василий Кашин* 176

Учитывая долгосрочную неопределенность в отношении будущего Китая, Россия по-прежнему не может исключать перехода китайской угрозы в категорию реальной.

- Цутцванг Пхеньяна *Андрей Ланьков* 187

Во главе КНДР находятся шуниничные и умные прагматики, они вполне здраво оценивают ситуацию, в которой оказалась их страна. Главная задача очевидна — сохранение режима.

Рецензии

- Здоровый взгляд на больную страну *Владислав Иноземцев* 200

- Борьба за лучшие умы *Симон Сараджян* 206

- Энциклопедия миграции *Евгений Гонтмахер* 210

ЖИЗНЬ ПОСЛЕ СМЕРТИ

Придет ли Новое партнерство
на смену программе Нанна–Лугара?

Владимир Орлов, Александр Чебан

Одни считают ее панацеей, позволившей избежать утечек ядерных материалов и умов из России в лихие девяностые. Другие — удобным изобретением разведсообщества США, чтобы проникнуть в святая святых российского ядерного комплекса, воспользовавшись временной слабостью «вероятного противника». Крайности — в сторону, как и черно-белую картинку, хотя за два десятилетия, что уж кривить душой, случалось всякое. Были спасительные миллионы и коррупционные скандалы, попытки под предлогом помощи выведать секреты и параноя по сохранению тайн там, где их нет.

Как бы то ни было, мы провожаем программу Нанна–Лугара в последний путь. Двадцать лет прошло, и она тихо скончалась. Похороны предлагаем сделать праздничными, с музыкой, на новоорлеанский манер: все-таки эта инициатива сыграла немалую роль в укреплении ядерной безопасности и поддержании российско-американского стратегического диалога.

ОДНАЖДЫ ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ

Программа была разработана благодаря усилиям сенаторов Сэма Нанна и Ричарда Лугара, которые сумели обратить внимание американского руководства на необходимость срочного решения проблем, связанных с ядерным оружием и ядерными материалами в СССР, а затем в России. «Зеленый свет» зажегся 17 июня 1992 г., когда президенты Джордж Буш-старший и Борис Ельцин подписали официальный документ с очень длинным и не очень русским по грамматическим нормам названием — Соглашение

В.А. Орлов — президент ПИР-Центра (Центра политических исследований России), главный редактор журнала «Индекс Безопасности». А.Я. Чебан — научный сотрудник ПИР-Центра.

между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия. В дальнейшем мы будем для простоты называть его Соглашение от 17 июня 1992 года.

Документ действовал семь лет и дважды – в 1999 и в 2006 гг. – продлевался еще на семь лет. 16 июня 2013 г. срок его действия истекает. На протяжении 2012 г. американские представители предлагали пролонгировать программу Нанна–Лугара (ПНЛ) в ее нынешнем формате до 2017 года. Однако в октябре 2012 г. Россия заявила об отказе. Это решение вызвало у некоторых западных экспертов опасения, что и без того непростые отношения еще более осложнятся – прекращает действовать один из немногих отлаженных механизмов взаимодействия. После этого, по мнению экспертов, не останется почти ничего, что сближало бы позиции, и как следствие страны могут скатиться к ситуации, близкой к временам холодной войны.

Россию не устраивает то, что благодаря программе американцы получали возможность посещать секретные ядерные объекты. Такое право приходилось предоставлять ввиду того, что жизненно важные работы по улучшению физической защиты и ядерной безопасности осуществлялись за американские деньги, и поэтому представители Соединенных Штатов регулярно посещали места ограниченного доступа в России, чтобы контролировать расходование выделенных средств. С этими навязчивыми визитами Москва еще мирилась в тяжелые девяностые, но теперь такая практика унижительна. Далее, Россию особенно раздражало то, что участвующие в программе Нанна–Лугара граждане США наделялись чрезмерно широкими привилегиями. Особенно вопиющим является освобождение от любой ответственности за нанесенный на российской территории ущерб, даже умышленный. Россия несколько раз пыталась изменить ситуацию, но безуспешно, и, согласно пока действующему Соглашению от 17 июня 1992 г., участвующие в ПНЛ американцы до сих пор имеют право безнаказанно наносить ущерб российским предприятиям, на которые они вообще-то допущены для прямо противоположного – оказания помощи в повышении их ядерной безопасности.

Как бы то ни было, в обамовском Вашингтоне не стали ни паниковать, ни раздражаться. Тон задал сам президент, сказав в декабре прошлого года, что ничего страшного не происходит, время «искать новые формы». Американские представители, присутствовавшие на расширенном заседании рабочей группы ПИР-Центра по ядерной безопасности в марте с.г., также признали, что в Вашингтоне осознают необходи-

мость замены этого далеко не нового механизма более современным форматом. Переговоры ведутся полным ходом. Вопросы «жизни после Нанна—Лугара» обсуждались во время февральского визита в Москву и.о. заместителя госсекретаря Роуз Готтемюллер, а затем на ее встрече с заместителем министра иностранных дел России Сергеем Рябковым в апреле в Женеве. Несмотря на значительный объем предстоящей работы, прогресс, кажется, наметился. По словам советника генерального директора «Росатома» Владимира Кучинова, «рельсы еще не проложены, но шпалы уже кладем». Но что за рельсы? И зачем — разве России еще требуется американская помощь?

Вопрос находится сейчас в стадии горячего обсуждения, и мы решили — на основании исследовательского проекта, ведущегося сейчас в ПИР-Центре, — предложить свое видение того, куда направить новые рельсы, чтобы у России был не конъюнктурный, но долгосрочный и не меньший, чем у Соединенных Штатов, интерес.

Мы исходим из того, что у действующей ПНЛ есть только один путь — демонтаж, включая правовые механизмы и фактическую реализацию. Она действительно себя исчерпала, и здесь российская позиция представляется обоснованной.

Но демонтаж должен быть обеспечен без зияющей дыры, без временного зазора. Такой зазор пошел бы во вред укреплению международного режима ядерного нераспространения и ядерной безопасности.

ШПАЛЫ И РЕЛЬСЫ

На смену ПНЛ, по нашему мнению, должна прийти новая российско-американская программа, ограниченная сроком в 10 лет (допускающая продление) и гораздо более компактная по объемам финансирования и числу проектов. Назовем ее условно Новым партнерством (НП). Главный принцип — равноправие, а не опека через донорские вливания. Еще 10 лет назад в докладе, подготовленном ПИР-Центром совместно с вашингтонским Центром стратегических и международных исследований (CSIS), предлагалось перейти «от назидательной опеки к реальному партнерству». Недопустимость деления партнеров на «старшего» и «младшего», донора и реципиента должна касаться не только выбора направлений деятельности, но и финансирования, и правовых вопросов.

Направления деятельности (проекты) должны отвечать национальным интересам России не в меньшей мере, чем США. В НП соответственно предполагается включать только те проекты, которые попадают в естественное пересечение интересов. В 2013 г. таковых наберется не боль-

ше десятка, а можно ограничиться и всего пятью — но такими, которые представлялись бы российскому политическому руководству не «проходными», а выгодными в военном, внешнеполитическом, имиджевом (использование «мягкой силы» в третьих странах) или коммерческом плане.

Первое. *Уничтожение химического оружия (УХО)* должно быть продолжено при двустороннем и международном участии. Сегодня работы в этой области в России завершаются, причем за счет российского государственного бюджета. Поэтому направление по УХО в рамках российско-американского сотрудничества, завершив в России, целесообразно перенести на третьи страны, где может быть использован отечественный опыт в этой сфере.

Второе. *Деятельность по обеспечению безопасности ядерных боеприпасов* следует прекратить. Задачи здесь решены, возвращаться к ним нецелесообразно. Благодаря американскому финансированию повышена безопасность хранения ядерных боеголовок на 50 ядерных объектах Военно-морского флота, 25 складах Ракетных войск стратегического назначения и двух оружейных предприятиях «Росатома». Работы по улучшению физической защиты складов ядерных боеприпасов завершены еще в 2008 г., в настоящий момент при помощи США проходят тренинги по поддержанию системы защиты. Срок программы тренингов истекает в текущем 2013 году.

Третье. *Совместные действия по повышению физической ядерной безопасности (ФЯБ)* на предприятиях атомной отрасли пора закончить, задачи могут решаться далее без американского участия. Госкорпорация «Росатом» осуществляет масштабную деятельность по обеспечению физзащиты ядерных материалов и установок, по организации охраны, предупреждению террористических актов. К тому же благодаря помощи Соединенных Штатов в прошлом многие проблемы физзащиты уже решены, и теперь нет нужды выделять на эти цели значительные средства.

Помимо Соединенных Штатов значительный вклад в совершенствование физзащиты ядерных объектов внесли Канада (63,1 млн долл.), Великобритания (11,54 млн фунтов), Германия (63,4 млн евро). Таким образом, России оказано самое широкое международное содействие по решению проблем атомной отрасли, и теперь эти проблемы, если и остались, носят не катастрофический характер и далее могут решаться самостоятельно.

Четвертое. НП следует переключить на *российско-американское сотрудничество в укреплении ФЯБ в третьих странах* — прежде всего в государствах СНГ: Украине, Казахстане, государствах Центральной Азии, а также, со временем, на Южном Кавказе (включая Грузию). Особенно эффективным может оказаться двустороннее российско-американское

взаимодействие в Центральной Азии, где уже есть совместные наработки. Так, на саммите по ядерной безопасности в Сеуле в марте 2012 г. президенты Соединенных Штатов, России и Казахстана выступили с совместным заявлением о трехстороннем сотрудничестве на бывшем ядерном испытательном полигоне в Семипалатинске. Россия и США вместе работали в Узбекистане по решению проблем ядерных исследовательских реакторов, отработанное топливо которых было транспортировано в Россию. Однако при этом следует отметить, что Москва явно отстала от Вашингтона в сфере реализации ядерных проектов в Центральной Азии. Но более активное подключение России не будет запоздалым и на данном этапе.

По соседству также есть чем заняться. Полезной (хотя и политически чувствительной) может стать реализация совместных программ в Пакистане, где американцы работают уже давно, выделяя Исламабаду значительные средства на предотвращение хищения ядерных материалов. В Афганистане России интересно обучение вместе с Соединенными Штатами специалистов в области экспортного контроля и второй линии защиты. Россия и США способны содействовать повышению уровня радиационного мониторинга на границах Афганистана, а также реализации программы по предотвращению хищения ядерных материалов с целью не допустить их нелегальный транзит через афганскую территорию. Полезен опыт применения российских радиационных детекторов «Янтарь».

Использование позитивного потенциала ПНЛ для реализации проектов в третьих странах должно стать приоритетом. Выводя американские программы содействия из России, Москва не только устранила анахронизм, но и автоматически снимет большие вопросы наподобие ответственности за ущерб, иммунитеты и т.п. Правила игры на третьих площадках две державы должны устанавливать вместе.

Пятое. *На Ближнем и Среднем Востоке* интересным для России представляется *переобучение ученых-ядерщиков, военных химиков и биологов из Ирака и Ливии*. Правда, Соединенные Штаты уже провели здесь значительную работу без нашего участия. Но, с другой стороны, в Ираке и Ливии предстоит решать проблемы, схожие с теми, которые не так давно решались в России по УХО и ядерной безопасности, поэтому опыт российских специалистов может оказаться незаменимым.

Шестое. *В Африке южнее Сахары* США и Россия в рамках НП могли бы начать *совместную работу над предотвращением исходящих оттуда угроз биобезопасности* — эпидемий естественных и, возможно, искусственных. Например, требуется содействие медицинскому исследователь-

скому центру в Кении и вирусологическому исследовательскому институту в Уганде, где ведутся, в частности, работы с вирусом Эбола. К тому же в регионе Сахеля (Мавритания, Мали, Чад, Нигер) активно действуют радикальные исламистские группировки, проявлявшие интерес к возможности приобретения вируса Эбола.

Международное сотрудничество – единственная возможность добиться позитивных результатов в сфере предотвращения биотерроризма. Российско-американская инициатива по Африке в рамках Нового партнерства могла бы стать в этом отношении новым и заметным ходом, причем инициированным Москвой.

Седьмое. В Юго-Восточной Азии первоочередный интерес представляют *комбинированные усилия по укреплению ФЯБ и тренингу местных специалистов-ядерщиков*. Целый ряд стран ЮВА (Индонезия, Малайзия, Вьетнам, Таиланд) заявили о планах развития атомной энергетики в условиях отсутствия необходимого опыта и специалистов. России и Соединенным Штатам вполне по силам сотрудничать по строительству ядерных реакторов и вывозу отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) из этих стран, а также по утилизации или обеспечению хранения многочисленных источников ионизирующего излучения в Индонезии и Вьетнаме.

Восьмое. *Противодействие ядерному терроризму, оценка и моделирование угроз* также должны стать элементом НП. Параметры сотрудничества уже очерчены. Одним из наиболее эффективных инструментов является Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма (ГИБА-ЯТ), начало которой положило принятие президентами в Санкт-Петербурге 15 июля 2006 г. совместного российско-американского заявления. На данный момент членами ГИБАЯТ являются 85 государств, причем Россия и США до 2015 г. сопредседатели данной инициативы, что открывает широкие перспективы для двустороннего сотрудничества. Примерами его стали совещания спецслужб в рамках ГИБАЯТ по вопросу предотвращения актов ядерного терроризма (Хабаровск, 2007 г.), организация совместных семинаров и особенно проведение 27–28 сентября 2012 г. в Москве и г. Дмитрове Московской области международного показательного учения «Страж-2012» с участием представителей спецслужб более 50 стран. Целью мероприятия стал обмен опытом по пресечению незаконного перемещения ядерных материалов и радиоактивных источников.

К уже намеченным форматам сотрудничества следует, на наш взгляд, добавить еще два проекта. Прежде всего *совместную оценку киберугроз для безопасности ядерных объектов*. А также *противодействие финансированию ОМУ-терроризма и распространения* в рамках уже имеющихся решений

Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), где Россия председательствует начиная с июля этого года.

Девятое. Развитие российско-американского сотрудничества по нераспространению в сфере *образования* – то направление Нового партнерства, которое наименее противоречиво, наименее политизировано и остро востребовано уже сегодня. Обмен опытом, совместная передача знаний молодому поколению по определению позволят снизить градус напряженности в двусторонних отношениях. Оптимальным форматом могла бы стать совместная магистратура, созданная ведущими российскими и американскими научными центрами и университетами – МГИМО в России и Мидлбери-колледж в США. Такая магистратура будет особенно полезной, если она нацелится на подготовку не только российских и американских молодых специалистов, но и на специалистов из третьих стран, где атомная энергетика развивается и, следовательно, риски, связанные с распространением, потенциально возрастают.

ПОЕЗДА: ПО КАКОМУ РАСПИСАНИЮ?

Мы не наивны. При нынешнем, мягко говоря, охлажденном состоянии двусторонних отношений нужны розовые очки, чтобы ожидать, что поезд Нового партнерства уже скоро легко и непринужденно заскользит по новеньким рельсам, а правовые разногласия, отравлявшие завершающуюся программу, вмиг будут урегулированы. Далеко не все из предложенных нами направлений НП смогут стартовать в этом году даже при успешной работе дипломатов. Тут потребуются и терпение, и пошаговые решения. Но вот что важно, если мы хотим не наломать дров – или, точнее, шпал – еще до старта.

Во-первых, все текущие проекты в рамках программы Нанна–Лугара, которые еще не завершены, надо планомерно завершить, не прерывая их (но и не начиная новых проектов или новых фаз действующих проектов). Это вытекает и из пока действующего Соглашения между РФ и США от 17 июня 1992 года. В статье 14 сказано, что после окончания его действия статьи 6, 8 и 12, подразумевающие продолжение незавершенных проектов, будут действовать, если не появится иной письменной договоренности между сторонами.

За этими сухими формулировками из официального документа стоит живой интерес многих российских институтов и работающих в них специалистов. За десятилетия действия программы Нанна–Лугара некоторые предприятия «Росатома» и ядерные научно-исследовательские институты буквально подсади на донорскую иглу, с которой им не так про-

сто сразу слезть. Их представителей приводили в ужас предложения завершить финансирование российской атомной отрасли иностранными государствами. Этим людям понять можно. Они опасаются, что если резко прекратить предоставление американской помощи, то в российском бюджете не удастся сразу найти финансирование для компенсации выпадающих средств. Пострадают же не только сами сотрудники институтов, но и тысячи или даже миллионы российских граждан.

Например, сейчас в России завершается утилизация радиоизотопных термоэлектрических генераторов (РИТЭГов), из прогнившей оболочки которых необходимо срочно извлекать радиоактивные вещества и помещать их в места хранения радиоактивных отходов, чтобы они не попали в окружающую среду и не вызвали экологическую катастрофу. Американцы продолжают финансировать процесс утилизации, поскольку боятся террористических угроз, связанных с РИТЭГами. И Россия, и США заинтересованы в уничтожении этих опасных устройств уже в ближайшие годы. Обе страны не хотят растягивать процесс на десятилетия, что может случиться из-за проблем российского финансирования, если внезапно прекратить предоставление американской помощи. Поэтому таким проектам, как утилизация РИТЭГов, надо дать возможность завершиться при американском содействии. Их немного (в основном они касаются улучшения физической защиты российских ядерных НИИ), и завершить их можно в ближайшее время.

Во-вторых, одной из основных движущих сил реализации проектов *Нового партнерства* должны стать российские бизнес и промышленность — точно так же, как одним из главных двигателей программы Нанна—Лугара всегда был интерес американского бизнеса, приближенного к Пентагону и Министерству энергетики («Ратон», «Парсонс», «Хелибертон», «Бектел» и др.). Американский бизнес и сейчас действует инициативно. Важно, чтобы российский не отставал. России необходимо выработать принципы государственно-частного партнерства, которое должно увеличить возможности по финансированию проектов в третьих странах. В перспективе Москва должна быть готова играть с Вашингтоном в третьих странах на паях, пополам (в том числе в вопросах финансирования). Иначе сама идея равноправного партнерства будет скомпрометирована. Адекватное финансирование проектов с российской стороны «зацепит» отечественный бизнес.

Юристам и политикам придется еще приложить немало усилий, чтобы остающиеся препятствия правового характера — такие как ответственность за ядерный ущерб — были преодолены не «как было», а «как надо». А надо — не в ущерб российским интересам. Здесь работа продвигается

вперед, хотя и не гладко. Но выход на новое исполнительное соглашение, адаптируя к сегодняшнему дню имеющиеся еще с 1999 г. «лекала», возможен уже к июню.

Ни Россия, ни США не будут выделять деньги на сотрудничество ради сотрудничества. Последнее должно быть подкреплено *конкретным взаимным интересом, а от выделяемых средств требуется отдача*. Так, взаимодействие в сфере повышения качества ядерного образования специалистов из стран, планирующих развитие атомной энергетики, обещает конкретную коммерческую выгоду для Соединенных Штатов и России, поскольку государства, приступающие к развитию ядерной энергетики, накопили достаточно финансов, чтобы оплатить услуги по обучению своих специалистов-ядерщиков.

В-третьих, ни суровые политические реалии, о которых мы говорили выше, ни трудности правового оформления новых договоренностей не должны послужить предлогом для того, чтобы утопить саму возможность Нового партнерства, затягивая введение его в действие. Времени терять нельзя. Президенты Путин и Обама встретятся в Северной Ирландии на саммите «восьмерки» в июне этого года. Затем американский президент приедет в Санкт-Петербург в сентябре. Непосредственно накануне встречи «двадцатки» он готов провести, по его же словам, «полноценный двусторонний саммит» с президентом Путиным.

В середине апреля Вашингтон дал понять Москве: если к июню обе стороны определятся с новыми правовыми рамками относительно продолжения нашей работы по совместному уменьшению угрозы, это было бы убедительным сигналом, подтверждающим взаимную готовность работать сообща у себя дома и в третьих государствах по проблематике обеспечения безопасности и уничтожения оружия массового уничтожения.

Нет причин, мешающих Москве отреагировать на этот сигнал позитивно. Так что период между летом и осенью этого года — хорошее время для того, чтобы первый поезд уже отправился по новым рельсам.