

Принуждение к партнерству

Дмитрий Тренин

Принято считать, что мюнхенская речь Владимира Путина открыла новый этап российской внешней политики. В действительности она завершила поворот, обозначившийся тремя-четырьмя годами раньше. Смысл поворота — в возвращении России в положение самостоятельного, не связанного никакими «сложноподчиненными» отношениями с Западом игрока на международной арене. Мюнхен в этом контексте — драматическое изменение тональности общения, резкая смена тактики, но не стратегии.

Материальная основа российской внешнеполитической самостоятельности России очевидна. Это — практически выплаченный внешний долг, резко возросшие валютные резервы, многократно увеличившиеся размеры экономики (ВВП составил 1,25 трлн долл. против 200 млрд в 2000 г., восьмое место в мире). Эти показатели основываются на устойчивом экономическом росте последних девяти лет. То, что рост достигнут во многом (по некоторым оценкам, на 50%) благодаря высоким ценам на энергосырье, — факт, не отменяющий самой реальности этого роста. В 1970-е

годы, как известно, советское руководство не сумело грамотно распорядиться нефтяными доходами, и спустя десятилетие столкнулось с жесточайшим валютным кризисом.

С точки зрения Кремля международная политическая конъюнктура так же благоприятствует России, как и конъюнктура цен на энергоносители. Начиная с 2005 г. мировая сверхдержава США испытывает возрастающие трудности в Ираке, а также в Афганистане, куда переместился центр тяжести практической деятельности НАТО.

Разговоры об общем кризисе американской внешней политики и беспрецедентном падении престижа Соединенных Штатов в мире стали общим местом. «Цветные революции» на постсоветском пространстве, которых Кремль не на шутку пугался в 2004—2005 гг., заметно поблекли. Притягательность примера Украины, Грузии, не говоря уже о Киргизии, снизилась. Расширившийся Европейский союз по-прежнему поглощен проблемой интеграции. Китай продолжает неуклонное возвышение, но его отношения с Россией остаются устойчиво дружественными. Возрастает между-



Дмитрий Витальевич Тренин — председатель научного совета Московского Центра Карнеги, руководитель программы «Внешняя политика и безопасность».

Брифинги Московского Центра Карнеги теперь выпускаются в новом дизайне, что обусловлено «Новым видением» (New Vision) Фонда Карнеги за Международный Мир, объявленным в феврале 2007 г. Более подробная информация о Московском Центре Карнеги и Фонде Карнеги за Международный Мир на веб-сайтах <http://www.carnegie.ru> и <http://www.CarnegieEndowment.org>.

народный вес других развивающихся стран — Индии, Бразилии, ЮАР. «Многополярный мир», который уже больше десяти лет не устают возвещать в Кремле и на Смоленской площади, принимает реальные очертания.

Смысл поворота в российской внешней политике — в возвращении России к положению самостоятельного, не связанного никакими «сложноподчиненными» отношениями с Западом игрока на международной арене.

«Тыл» российской внешней политики также выглядит крепким. Кремль ощущает себя стопроцентным победителем. Власть собрана в кулак. Думские выборы превратились в плебисцит поддержки популярного главы государства. Президентские выборы фактически окончились еще до официального старта предвыборной кампании. От олигархата остались смутные воспоминания, бизнес усвоил урок послушания, коммунисты, оставшиеся единственной оппозиционной силой, втиснуты в компактную «нишу», либералы рассеяны, унижены и объявлены апатридами. Народ безмолвствует: кто-то вкушает плоды «просперити», кто-то привычно занят выживанием. Лишь отдельные сохранившиеся интеллигенты, как в достопамятные годы, говорят что-то об «эстетических разногласиях» с властью. Территориальная целостность страны между тем восстановлена: «чеченизация» сработала успешно. На территории России уже три-четыре года не ведутся боевые действия и (чур-чур-чур!) не осуществляются крупные теракты.

Политтехнологам из президентской администрации в основном удалось напавить постимперскую волну национа-

лизма в русло консервативного государственного патриотизма. Благодаря тесному сотрудничеству Кремля с Русской православной церковью православие становится ценностной основой общественной жизни. Школьные учителя получили «национально-ориентированный» учебник истории. В этих условиях не просто самостоятельная, а наступательная внешняя политика Москвы получает широкую поддержку в элитах и в большинстве слоев общества. Едва уловимый в прошлом внешнеполитический «консенсус» трансформировался в почти автоматическое одобрение любых дипломатических шагов Кремля — чем жестче и хлеще, тем лучше. Время бессильной «обиды за державу» сменилось временем чувствительных ответных ударов.

Под новую внешнюю политику Кремль подвел теоретическую базу. Тезис о «суверенной демократии» — при всей его сомнительной, но совершенно необязательной «научности» — крайне важен для понимания исходной точки и пункта назначения политики Кремля. «Суверенность» России означает ее формальную и фактическую независимость от Запада — США и Евросоюза. Это главная часть формулы. «Демократия» содержит претензию на качественное равенство с Западом, переставшим восприниматься в качестве «учителя жизни». Российская демократия опирается не столько на институты, сколько, как подчеркивает президент Путин, на доверие народа своим руководителям. Таким образом, формула «суверенной демократии» посылает сигнал Западу: мы не ниже вас и не хуже вас. А что до ролевой модели, то в мире, по методологии Кремля, существует (помимо России) только одна настоящая суверенная демократия — США. Остальные либо недостаточно суверенны, либо недостаточно демократичны.

Мюнхен в этих условиях означал прежде всего смену тактики российской внешней политики. От глухого выражения недовольства действиями Соединенных Штатов — к публичному оппортированию им. От жалоб на неучет российских интересов — к односторонним действиям по обеспечению этих интересов. От возмущения западной критикой действий российских властей — к язвительным, иногда на грани оскорблений («третий рейх», «сопливый нос» и т. д.) выпадам в адрес обидчиков, к «зачистке» инструментов их влияния на территории России и переносу дискуссий на поле оппонента. Мюнхен и все, что за ним последовало, — это попытка принуждения к партнерству на условиях Кремля. В сжатом виде эти условия сводятся к следующему. Принимайте нас такими, как есть, и не вмешивайтесь в наши внутренние дела; признайте нас равными себе; там, где наши интересы пересекаются, решение может быть только компромиссным. Мы уступим, только если уступите вы.

Прошел год. Что сделано? Москва резко обозначила пункты расхождений с Западом. Как в годы «холодной войны», в центре российско-американских отношений и отчасти российско-европейских оказались проблемы контроля над вооружениями. Затронуты едва ли не все уровни: стратегическая оборона (как быть с элементами системы ПРО в Европе) и стратегические наступательные вооружения (что заменит Договор СНВ-1, срок действия которого истекает в 2009 г.), средние ракеты (судьба Договора по ракетам средней и меньшей дальности — РСМД) и обычные вооружения в Европе (Договор об обычных вооруженных силах в Европе — ДОВСЕ). Москва перешла в дипломатическое наступление. Путин сделал Бушу важное предложение по ПРО, направленное на превращение аме-

риканского проекта в американо-российский. По РСМД Москва обозначила перспективу: «глобализация» договора или выход из него. Наиболее драматический шаг был сделан в отношении ДОВСЕ: чтобы заставить страны НАТО ратифицировать адаптированный договор, Москва приостановила свое участие в действующем соглашении как в «безнадежно устаревшем».

Не останавливаясь на этом, Россия перешла к демонстрации военной силы в воздухе и на море. Стратегические бомбардировщики вновь, как двадцать лет назад, проверяют надежность систем ПВО США и их союзников по НАТО, а тяжелый авианесущий крейсер «Адмирал Кузнецов» с небольшим отрядом кораблей возвращает Андреевский флаг в Средиземное море. Помимо очевидной необходимости для летчиков летать, а для моряков — ходить в дальние походы, в обоих случаях речь идет о глобальном пиаре: в мире есть держава наряду с США, способная к глобальному проецированию если не силы, то во всяком случае флага. Другая эффектная демонстрация была организована на суше в центре России — в ходе «антитеррористических» учений Шанхайской организации сотрудничества, в которой наряду с хозяевами участвовал довольно многочисленный контингент Народно-освободительной армии Китая.

Особенность российского «принуждения к партнерству» заключается в использовании силовой дипломатии не для возрождения противостояния, а для обеспечения выгодных условий сотрудничества.

На уровне вопросов региональной безопасности Россия, к удивлению многих,

отказалась «разменять» косовскую проблему на ряд текущих уступок со стороны Запада, поставив США и Евросоюз в неприятное положение: либо принять российский подход (не ограниченные во времени переговоры до тех пор, пока диаметрально противоположные позиции не сойдутся в какой-то неопределенной точке), либо идти на нелегитимные действия (признание односторонне провозглашенной независимости). В последнем случае Косово вдобавок рискует приобрести прецедентное значение для «сепаратистской стороны» в «замороженных конфликтах» на постсоветском пространстве и в других регионах.

Без системы договоров по контролю над вооружениями стратегическое положение России в обозримой перспективе становится более уязвимым.

Наконец, Кремль недвусмысленно дал понять США и Европе, что не желает более подвергаться унижительной процедуре «выставления отметок за демократию» со стороны инспекторов из Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Наблюдение за думскими выборами 2007 г. было организовано так, чтобы ясно дать понять: все происходящее есть внутреннее дело России. Москва не считает необходимым или интересным для себя инспектировать других и не допустит, чтобы другие проверяли ее.

Что достигнуто? На Россию стали обращать больше внимания. Отчасти благодаря своей внешнеполитической активности Владимир Путин стал «человеком года» по версии журнала «Тайм». Что более существенно, произошли подвижки на направлениях ДОВСЕ и ПРО, которые, правда, не позволили пока выйти на

взаимоприемлемые решения. В политико-академическом сообществе США и Европы начинаются серьезные дебаты на тему политики в отношении России. С одной стороны, те, кто давно считает режим Путина могильщиком свободы и демократии в России и одним из столпов «авторитарного интернационала», доказывают, что новый внешнеполитический курс Москвы делает Россию потенциальной угрозой безопасности соседей и растущей проблемой для Запада в целом. Таким образом, внутренняя политика «отката» трансформируется во внешнюю политику «наезда».

С другой стороны, часть комментаторов, убедившись на опыте последних лет в невозможности для Запада направлять внутреннее развитие России, предлагают сосредоточиться на внешнеполитических сюжетах. Исходя из логики Realpolitik и принципа геополитических «разменов», они призывают Соединенные Штаты и ЕС учитывать законные интересы России на международной арене и на этой основе добиваться решения проблем (например, ядерной программы Ирана), с которыми страны Запада не могут справиться без привлечения других крупных игроков включая Россию. Исход дебатов непредсказуем, равно как и то, какое влияние они окажут на политику следующей администрации США. Новым стало то, что впервые с начала 1990-х годов «русские чтения» на Западе утрачивают однозначную внутривнутриполитическую ориентацию. В отношениях России со странами Запада наряду с проблемами демократии открылся «второй фронт» — дипломатический.

Вряд ли США удастся, «проставив» Россию, превратить ее в удобного для себя партнера. Нынешняя внешнеполитическая стратегия Кремля по сути своей — это ревизионизм. Если говорить коротко, Москва стремится переиграть «кон-

цовку» «холодной войны». Речь не идет, конечно, о стремлении восстановить Советский Союз, расставить гарнизоны по Эльбе и Висле и тем более вновь войти в Афганистан. Москва стремится встать вровень со всеми своими основными партнерами на Западе и Востоке и создать центр силы и влияния на пространстве от Евросоюза до Китая в меридиональном отношении и от Северного полюса до «традиционного» Ближнего и Среднего Востока — в широтном.

В отличие от периода «холодной войны» «сумма игры» в новом раунде российско-западных отношений не обязательно будет нулевой (когда выигрыш одного означает проигрыш другого), но в отличие от периода «стратегического партнерства» она и не обязательно будет положительной для всех (пресловутый «win-win»). Начинаясь третий раунд ближе всего к модели отношений второй половины XIX столетия, когда крупные державы были одновременно и партнерами, и противниками, не доводя дело до полномасштабного столкновения. Такое развитие соответствует глобальному тренду становления новых центров силы, прежде всего в Азии. Глобализация меняет геополитику, но не отменяет ее. Ставки в «больших» и «малых» играх вновь поднялись, и опять возросло значение не только стратегического планирования и дипломатического искусства, но и военной силы.

На этом фоне особенность российского «принуждения к партнерству» заключается в использовании силовой дипломатии не для возрождения классического противостояния, а для обеспечения выгодных условий сотрудничества. Раньше Москва играла с «позиции слабости», теперь пробует себя в «позиции силы». Здесь есть проблема. Задиристую тактику вполне можно принять за конфронтационную стратегию. В прошлом СССР

много терял, когда оборонительные с точки зрения Кремля шаги — начиная с блокады Берлина и вплоть до вторжения в Афганистан — воспринимались Западом как агрессивные и провоцировали реакцию, ухудшавшую международное положение Советского Союза. Традиционно слабая сторона российской внешней политики — неумение достоверно объясниться с Америкой и Европой. Милые, по Фрейду, оговорки российских военных насчет «вероятных партнеров» хороши ровно до тех пор, пока «противники-партнеры» не готовы принимать их всерьез. После чего ситуация может резко измениться.

Если Москве удастся договориться с Западом о новых правилах игры, она может повысить свой статус и укрепить безопасность. Если же договоренности достичь не удастся, то инерция силовой дипломатии и накал антизападной риторики будут толкать Россию туда, куда ей не нужно, — к конфронтации.

Речь, однако, не только о стилевом оформлении высказываний официальных лиц. В сфере военной безопасности выход России из системы договоров, все еще определяющих военно-политические отношения в Евро-Атлантическом регионе, может создать новую, уже ничем не регулируемую ситуацию. Действительно, первоначальный договор ДОВСЕ устарел, а адаптированный не ратифицирован и содержит ограничения для России и лазейки для партнеров. Да, есть соблазн «вскрыть» договор по средним ракетам, чтобы под прикрытием угроз в адрес «партнеров» на Западе укрепить потенциал применения силы на юге и потенциал сдерживания на Востоке. Тем не менее

без системы договоров по контролю над вооружениями стратегическое положение России в обозримой перспективе становится более уязвимым.

Для того чтобы Россию на Западе воспринимали как равную, требуется равенство не по боеголовкам и даже не по ВВП, а по качеству национальных институтов.

Даже согласившись с тезисом о неконфронтационности внешней политики России, нельзя не замечать, что ее военная политика, оставаясь в принципе оборонительной, рассматривает США в качестве вероятного противника. Совместная борьба с терроризмом отошла на третий план. Облик войн будущего вновь приблизился к классическим образцам XX в. Уже не только система вооружений, но и военная доктрина и практика боевой и оперативной подготовки Вооруженных сил Российской Федерации нацелена на сдерживание США в готовности дать отпор их действиям. Логика сдерживания такова, что подобная установка неизбежно генерирует враждебность и восстанавливает инфраструктуру конфронтации.

Сосредотачиваясь на США как вероятном противнике, политика России рикошетом бьет по Европе. Москва предупредила Варшаву и Прагу о том, что размещение на их территории элементов американской глобальной системы ПРО вынудит Россию нацелить на эти объекты российские ракеты. Говорилось также о возможности размещения российских ракетных систем и ядерного оружия в Калининградской области и Белоруссии. Пока речь идет о психологической работе с «геополитическими перебежчиками», но если такая линия продолжится, то Москва может спровоцировать реакцию,

обратную желаемой: европейцы — не только центральные, но и западные — не отшатнутся от Соединенных Штатов, а теснее прислонятся к ним для защиты от «новой русской угрозы».

Здесь коренится главная проблема современной российской внешней политики. Если Москве удастся договориться с Западом о новых правилах игры, она, вероятно, сможет повысить свой статус и укрепить безопасность. Если же договоренности на этих условиях достичь не удастся, то инерция силовой дипломатии и накал антизападной риторики будут толкать Россию туда, куда ей вовсе не нужно, — к конфронтации, которую решительно отвергают в своих выступлениях президент Путин и министр иностранных дел Лавров. Собственно, и тот и другой говорят об опасности противостояния, но видят ее корни исключительно в политике США. Будущие историки могут с такой трактовкой не согласиться.

В последние годы российское руководство совершало серьезные внешнеполитические просчеты, будь то в ходе выборов 2004 г. на Украине или во время «газового кризиса» 2006 г. Антигрузинская и антиэстонская кампании 2006—2007 гг. не добавили авторитета российской внешней политике, и причина этого кроется совсем не в ангажированности западных СМИ. Она состоит в неумении тщательно калибровать свои внешнеполитические акции, неспособности объяснять свои намерения внешнему миру, широком использовании антизападной и националистической риторики для достижения внутриполитических целей. Российские официальные лица и структуры не раз демонстрировали, что могут провалить дело даже тогда, когда у России изначально сильные позиции. Провалы же легко списываются на счет злокозненного Запада.

Это опасная тенденция, ведущая к деградации внешней политики. Чтобы затормозить ее, необходимо подвести итоги «мюнхенского года» без вновь входящих в моду придыханий и оваций. В этой связи полезно обратить внимание на следующее.

В российской внешней политике наблюдается явный дисбаланс «позитива» и «негатива». Последний очевидно перевешивает. Москва твердо знает, чего она не хочет, но не очень знает, что именно нужно делать и как этого достичь. Создается впечатление, что российская дипломатия «сидит на заборе» и критикует других — вместо того, чтобы предлагать серьезные альтернативные проекты. Имеются в виду Косово и «замороженные конфликты», о которых речь ниже, но не только.

По проблеме ПРО нужно продолжать диалог, стремясь, как минимум, к обеспечению прозрачности и доверия, а как максимум — к созданию механизма взаимодействия в рамках совместной системы ПРО в Европе или между соответствующими системами России и США. Ни в коем случае не проводить дезориентирующие аналогии с Карибским ракетным кризисом 1960-х годов и не сдаваться в плен ядерной метафизике. Из эпохи глобального противостояния Россия и США выбрались окончательно.

По РСМД должно быть ясно: односторонний выход России из договора может повредить ее собственным интересам. Перспективные военные потребности могут быть удовлетворены альтернативными способами (авиацией, ракетами с дальностью пуска до 500 км), а если добиваться глобального запрета ракет дальностью от 500 до 5000 км, то путем переговоров с Китаем, Индией и другими странами. США уже выступили в поддержку российской инициативы глобаль-

ного запрета, хотя ясно, что добиться этого будет трудно, если вообще возможно. Как бы то ни было, расширение формата российско-американского диалога по военно-стратегическим вопросам с подключением к нему КНР — назревшая необходимость, и в интересах России активно способствовать этому.

По Косово «простой» защиты принципов международного права и переговоров как способа достижения договоренности недостаточно. Не в интересах Москвы быть бесконечно используемой сербскими политиками в качестве «козыря для торга» в переговорах с Европой и США. Нужны конкретные российские соображения и готовность к совместной (прежде всего с Европейским союзом, поскольку Балканы — это его будущая «территория») работе по решению косовской проблемы не в отдаленном, а в уже близком будущем. Косово — осколок, на котором проверяется не только способность ЕС к стратегическому мышлению и соответствующим шагам, но и компетентность России в качестве одного из несущих элементов системы европейской безопасности.

Ратификация адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе — проблема прежде всего Запада, который не меньше Москвы должен быть заинтересован в укреплении материальной основы безопасности и стабильности в Европе. Этот вопрос нужно решать без увязок с другими проблемами, и поскорее — настолько он важен.

Возвращаясь к российской политике, нельзя не заметить, что сейчас для Москвы самое время активизировать работу по урегулированию другого застарелого конфликта — приднестровского. С учетом неудачи 2003 г. России потребуются сотрудничество с Украиной, ЕС и США. При условии такого сотрудничества успех реален, а с ним — укрепление реги-

Фонд Карнеги за Международный Мир со штаб-квартирой в Вашингтоне, США, является неправительственной, некоммерческой организацией, занимающейся независимыми исследованиями в общественно-политической области и содействующей международному сотрудничеству между странами. Московский Центр Карнеги был создан Фондом в 1993 г. с целью способствовать развитию в России и странах бывшего Советского Союза независимых общественно-политических исследований и улучшению отношений между Россией и Соединенными Штатами.

В 2007 г. было объявлено о «Новом видении» (New Vision) Фонда, который теперь позиционирует себя в качестве первой международной, а в перспективе глобальной научно-исследовательской организации. Помимо офисов в Вашингтоне и Москве созданы отделения Фонда в Пекине, Бейруте, Брюсселе. Московский Центр Карнеги с его почти пятнадцатилетним опытом проведения исследований и общественно-политических дискуссий служил образцом при разработке «Нового видения» и является моделью при преобразовании Фонда Карнеги в первую международную научно-исследовательскую организацию.

ональной безопасности и повышение престижа российской дипломатии. Объединение Молдавии на условиях, удовлетворяющих оба берега Днестра, стало бы хорошим почином для разрешения других конфликтных ситуаций. Вот это был бы правильный ответ на «вызов Косово».

По отношению к ОБСЕ и Совету Европы пора «выйти из позы» и начать использовать эти структуры по прямому назначению — для помощи становлению демократических институтов и гражданского общества в России. Сейчас, когда российская власть располагает кредитом общественного доверия внутри страны, но страдает от дефицита доверия вовне, для этого самое время. Для того чтобы Россию воспринимали на Западе как равную, требуется равенство не по боеголовкам и даже не по

ВВП, а по качеству национальных институтов. Именно достижение такого равенства поставит российскую внешнюю политику на действительно прочную основу.

Итак, выход из некомфортной ситуации «сложного подчинения» России Западу состоит не в самострельной попытке заменить незадавшееся стратегическое партнерство новым соперничеством и враждебностью, а в создании работающей модели «сложносочиненных» отношений. Разработка и реализация этой модели требует интеллектуального мужества и способности к лидерству, чего можно только пожелать будущей команде третьего российского президента. Цена вопроса достаточно велика, а риски слишком реальны, чтобы просто-душно радоваться тому как Россия «нагибает» Запад.

В брифинге отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

© Carnegie Endowment for International Peace, 2008

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ CARNEGIE ENDOWMENT

FOR INTERNATIONAL PEACE

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2.
Тел.: +7 (495) 935-8904
Факс: +7 (495) 935-8906
E-mail: info@carnegie.ru
<http://www.carnegie.ru>