

**ЧАСТЬ II**

**ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА**

## Введение

В 2008 г. ключевое воздействие на российскую внешнюю политику будут оказывать две группы факторов. К первой относятся важнейшие международно-политические тренды, наметившиеся изменения в расстановке сил на глобальном уровне и в некоторых региональных ареалах, проблемы и неопределенности мирового развития. Вторая связана с внутривнутриполитической ситуацией в стране, где предстоят изменения в высших властных структурах, и возможными в связи с этим последствиями для ее взаимоотношений с внешним миром.

Вместе с тем можно ожидать сохранения общей направленности проводимого Москвой курса в отношении окружающего мира, которая была ясно определена в выступлении Владимира Путина на конференции в Мюнхене в феврале 2007 г. Под влиянием упомянутых выше внешних и внутренних стимулов в российскую политику на международной арене могут вноситься коррективы—но вряд ли настолько существенные, чтобы изменить ее вектор.

Этот вектор в истекшем году был не только обозначен, но и стал некоей **новой константой российской внешней политики**.

- Ее главная черта—ориентация на энергичное обретение страной весомого международно-политического статуса, закрепление на ведущих позициях в международных отношениях.
- Дисбаланс в пользу эконоцентричного прагматизма, который долгое время доминировал в повестке дня, начинает решительно преодолеваться. Экономическая проблематика (торговля, инвестиции и т.п.), безусловно, сохраняет свое значение и остается одним из ключевых факторов в определении российского подхода на том или ином направлении международной политики. Но во многих случаях на первый план вновь выводятся геостратегические мотивы, поднимаются застарелые или новые спорные вопросы, затрагивающие "большую политику" – безопасность, престиж, влияние и т.п.
- Указанные вопросы ставятся Москвой прежде всего по существу дела. Но одновременно Россия обретает политико-психологическую компенсацию за издержки болезненного процесса исторического отступления, которое пришлось совершить стране в результате распада Советского Союза. Западу выставлены все счета, накопившиеся в 1990-е гг. и в текущем десятилетии.
- Россия сделала заявку на то, чтобы ее считали не только "энергетической сверхдержавой", но и влиятельным политическим игроком – причем способным действовать, в числе прочего, и на военно-политическом поле. Это – претензия не просто на возвращение в "большую политику", но и на восстановление статуса страны как державы мирового класса.

**Источником корректировки российской внешней политики** становится совокупность целого ряда обстоятельств.

- В рамках проводимого российским руководством курса на обеспечение консолидации, стабильности и преемственности политического режима актуальное значение приобретает новое позиционирование страны на международной арене как влиятельной региональной державы и одного из главных центров в глобальной системе.

- Объективно востребованным становится акцентирование статуса России как самостоятельного субъекта мировой политики. В российском политическом классе нарастает неприятие такого позиционирования страны в международных делах, когда она выступает в качестве ведомой силы, младшего партнера, реципиента поступающих извне рекомендаций.
- Появляется задача сформулировать новую идеологию, которая соответствовала бы этим императивам. Возникает необходимость внятного определения сути и целей внешней политики России на длительную перспективу – концептуального и вместе с тем увязанного с практическими проблемами международной жизни.
- В восприятии международных событий нередко доминирует ощущение усиливающейся конкуренции между главными действующими лицами на мировой арене, возрождающегося значения геополитических императивов и подходов. Для России значимость этого тренда особенно высока в связи с событиями по периферии ее границ, прежде всего в ареале Кавказ—Каспий—Центральная Азия.
- Исключительно благоприятная ситуация с ценами на углеводородное сырье и позитивная динамика развития национальной экономики создают внушительный запас прочности для внешнеполитического маневрирования – и одновременно могут вызвать эксцессы самоуверенности в отношении контрагентов, предрасположенность к избыточному активизму, простым и прямолинейным решениям.
- Все более явно проступает несоответствие между возросшими российскими возможностями и неготовностью ряда ведущих стран принять это обстоятельство как данность международной жизни. Речь идет прежде всего о США, допускающих откровенное и даже вызывающее игнорирование позиции России, а также Европейском Союзе, сдержанно относящемся к ее призывам относительно более тесного сотрудничества. Как следствие антизападные мотивы в российском дискурсе получают дополнительную подпитку со стороны самих же западных партнеров России.
- В России деидеологизация внешней политики и курс на модернизацию через вовлечение в мировую экономику и политику носили противоречивый характер, не сопровождались достаточно глубоким обновлением стереотипов восприятия внешнего мира. Инерционную настороженность и недоверие к нему не удалось изжить в полной мере даже тогда, когда Россия стала открытой страной. Возродить синдром "враждебного внешнего окружения" оказывается относительно нетрудной задачей, привлекательность которой может быть и не связана с собственно внешнеполитическими соображениями.

**Последствия** возникновения новых мотивов в российском внешнеполитическом курсе носят многоплановый характер.

Во **внутристранных дебатах** тематика взаимоотношений с внешним миром начинает занимать значительно более заметное место, чем раньше.

- Тезис об усилении международных позиций России как главном достижении президентства В.Путина становится преваляющим и приобретает характер аксиомы.
- В этом ключе формулируются не только официальные оценки, но и настроения значительной части общественного мнения. Формула "Россия встает с колен" становится рутинной фигурой речи и вызывает вполне благоприятный отклик в массовом сознании. В последнем отчетливо прослеживается удовлетворение тем, что Россия "перестала идти на поводу" у внешних контрагентов, а при случае не упускает шанса поставить их на место. Восстановление державного могущества, лексикона, стиля пока еще вызывает реакцию некоторого отторжения, но преваляющий

политико-пропагандистский тренд явно нацелен на то, чтобы сделать эту тему приемлемой и востребованной.

- Вместе с тем очевидна эрозия традиций профессионального, ответственного и нелицеприятного обсуждения вопросов взаимоотношений с внешним миром. В результате далеко не всегда принимаемым решениям удается придать убедительность, обеспечить им достаточно широкую общественной поддержку. Это приводит к дефициту понимания проводимого внешнего курса, его различным, порой противоречивым интерпретациям, что деконсолидирует и дезориентирует элиту и общество.
- Поскольку аrogантность и задиристость трудно представить в качестве безусловного внешнеполитического достоинства, таковым позиционируется преодоление "долгой полосы унижений", которые стране пришлось пережить в 1990-е гг. Прежнюю политику начинают все больше интерпретировать под этим углом зрения – даже когда для такой интерпретации нет сколько-нибудь серьезных оснований.
- Став фактором внутривполитической борьбы, вопросы взаимоотношений России с Западом могут оказаться поставленными в обратную зависимость от ее динамики. Тезис о враждебном окружении не только хорош для консолидации и мобилизации сторонников, но также инерционен и способен стать немаловажным внешнеполитическим драйвером – даже вопреки рациональным мотивам и устремлениям тех, кто "делает" внешнюю политику.

**Реакция других стран** на российские внешнеполитические новеллы выглядит более однозначной, хотя тоже не лишена амбивалентности.

- Внешний мир не может не видеть, что новые акценты в российской политике придают ей определенность и целенаправленность – хотя зачастую прежде всего за счет усиления элементов жесткости и наступательности. В общем и целом это делает "российский фактор" в мировой политике более весомым, побуждает других участников международной жизни вводить его в свои внешнеполитические расчеты.
- Усиление России вкупе с осознанием энергетической зависимости от нее оживили старые озабоченности и страхи. Их подогревает возникшее ощущение, что Москва решительно настроена на прагматичное использование оказавшихся в ее распоряжении рычагов. С Россией стали больше считаться – но доверие к ней скорее уменьшилось, отношение ухудшилось, опасения возросли.
- Вызывающий внешнеполитический стиль может производить на контрагентов России должное впечатление в том, чтобы продемонстрировать серьезность ее намерений. Но он же ухудшает общую атмосферу взаимоотношений, сужает возможности достижения компромиссов, подталкивает к аналогичным по стилистике жестам, риторике, действиям.
- Новым импульсом к ренессансу традиционалистских воззрений на Россию стали внутривполитические процессы в стране, интерпретация и трактовка которых приобретают все более отчетливо выраженный критический характер. Вызревает коллизия между позитивными ожиданиями вовлеченного в российские дела бизнеса, который предвкушает стабильность и преемственность в российском политическом развитии, и усиливающимся негативизмом в оценке российских реалий западными средствами массовой информации, политиками, общественностью.

В этих условиях возникает вопрос о **стратегических параметрах взаимоотношений России и Запада**. Схематически можно представить развитие этих взаимоотношений по двум сценариям.

- Первый. Суть проблемы в том, что Запад оказался перед вызовом формирования нового подхода к России, вышедшей из политического и экономического кризиса и требующей признания своей роли как одной из ведущих мировых держав. Ответить на этот вызов в рамках существующей организации международно-политической жизни и на основе устоявшейся парадигмы поведения ее главных участников невозможно.

Следовательно, речь идет о начале нового этапа во взаимоотношениях России и Запада – этапа конфронтации. России придется в ней участвовать хотя бы для подтверждения своих статусных притязаний. Исход назревающей коллизии неясен, но общая динамика этого второго издания холодной войны понятна. В частности, могут оказаться востребованными некоторые хрестоматийные элементы ее предыдущей версии (образ внешнего врага как беспроблемный инструмент мобилизации общества и элиты, и т.п.).

- Второй. Суть проблемы в том, что Россия стоит перед вызовом продолжения курса на модернизацию страны. Для эффективного ответа на этот вызов Запад нужен не в качестве внешнего врага, а как партнер для кооперативного взаимодействия. Это не предполагает ни буквального копирования его опыта, ни следования в фарватере его политики – но требует избегать превращения конфронтации в превалирующий императив взаимоотношений с ним.

В этот сценарий вписываются и самостоятельное внешнеполитическое поведение России, и нормальные условия конкуренции с Западом, и сотрудничество с ним на началах взаимного учета интересов, и совместные действия для решения общих проблем.

Возможность первого из упомянутых сценариев – конфронтационного – не должна сбрасываться со счетов. Этот курс, несомненно, подпитывают и популистская привлекательность отдельных его компонентов, и неопределенности внутривнутриполитического транзита, и турбулентности международного развития, и действия некоторых зарубежных правительств.

Вместе с тем существуют **значительные предпосылки для неконфронтационного сценария**. В событиях последнего времени обнаруживается немало рациональных аргументов и сигналов, дающих основания исходить из его предпочтительности и для российского, и для международно-политического "мейнстрима".

- При всем своем разочаровании в политике Соединенных Штатов и стран Европейского Союза, Россия отнюдь не демонстрирует желания ни присоединиться к какому-либо анти-западному альянсу, ни тем более стать организатором такового.
- Российское стремление к обретению весомого статуса на международной арене имеет мощную политико-психологическую мотивацию, но весьма осторожно транслируется в плоскость практической политики. Об этом можно судить хотя бы из сравнения великодержавной риторики в публицистике, политической массовке и псевдоаналитике с более чем сбалансированными высказываниями официальных лиц, включая министра иностранных дел и президента<sup>1</sup>.
- Сам по себе внутривнутриполитический транзит в Москве требует относительно стабильного состояния внешней для России среды, дабы не осложнять этот процесс дополнительными неопределенностями. Эскапады против Запада, организованные в

---

<sup>1</sup> Министр иностранных дел С.Лавров прямо высказался против того, чтобы Россия ориентировалась на «сомнительный статус энергетической сверхдержавы» («Россия в глобальной политике», N 2, март-апрель 2007. с. 14). По словам президента В.Путина, «России не надо корчить из себя великую державу и лезть на рожон» («Коммерсант» 15 сентября 2007 г.).

ходе предвыборной кампании в России, были сориентированы в основном на внутреннюю аудиторию.

- Адресуясь к внешним контрагентам, Москва не раз обозначала свою готовность искать компромиссы, развязки и договоренности. В некоторых случаях это предполагало внесение весьма существенных корректив в российские подходы на отдельных внешнеполитических направлениях – как, например, в связи с предложением совместного использования Габалинской РЛС.
- Мера вовлечения России во внешнюю среду уже настолько значительна, что игнорировать нашу страну становится невозможным. Это обнаруживается по расширяющемуся кругу проблем как экономического, так и политического характера. Если право решающего голоса за Россией признают пока еще далеко не всегда, то необходимость самого ее участия в разнообразных переговорных и консультативных форматах все чаще рассматривается как очевидная и бесспорная.
- Руководство большинства западных стран отдает себе отчет в сложности складывающегося положения дел по линии взаимоотношений с Россией, аналитики высказываются за то, чтобы по возможности реагировать на него умеренно и сдержанно, не превращать текущие проблемы в трудно преодолимые противоречия на более длительную перспективу<sup>2</sup>.

Можно ожидать, что в этих условиях Россия будет продолжать в 2008 г. политику, в которой **тремя основными структурными компонентами** будут:

- сетевая дипломатия, т.е. взаимодействие государств гибких в двусторонних и многосторонних форматах, постепенно замещающих традиционные громоздкие «обязывающие альянсы», как и «священные союзы» против кого бы то ни было – поскольку они уже теряют свою былую эффективность;
- сохранение евро-атлантического пространства в глобальной политике через тройственное взаимодействие в международных делах между Россией, США и ЕС, на основе представления о целостности европейской цивилизации и восприятия России и Соединенных Штатов как двух ее ветвей;
- повышение управляемости международной системы и ее более эффективная организация через международные институты, прежде всего ООН.<sup>3</sup>

Такая стратегия исходит из представления о предпочтительности развития России **в общем русле европейской цивилизации**. В этом – ответ на основные вопросы, проистекающие из озабоченностей касательно той роли, которую будет играть Россия в мировой политике и безопасности.

По этой же причине экзистенциальной проблемой для России остается возможность ее отчуждения от Европы – в соответствии с предпочтениями западных протагонистов сдерживания России или антизападно настроенных политиков в самой России. И, соответственно, ключевая задача России в 2008 г. будет состоять в том, чтобы не дать себя вытолкнуть из европейского политического пространства.

Специфика **взаимоотношений с США** будет во многом определяться характером развития предвыборной кампании в этой стране. Для России могут оказаться важными следующие моменты: непривычно высокая роль внешнеполитической проблематики; острый критический пафос адресуемых администрации упреков по поводу ее международных провалов; достаточно высокая вероятность ее ответной реакции в виде повышенного

<sup>2</sup> См. Д.Саймс. Мы можем потерять Россию.—<http://www.inosmi.ru/translation/237578.html>

<sup>3</sup> С.Лавров. Сдерживание России: назад в будущее?—«Россия в глобальной политике», N 4, июль-август 2007.

активизма в международных делах; предложение демократами альтернативных ориентиров на будущее.

В этих условиях США, как можно предположить, будут стремиться удержать свою "российскую линию" в следующих параметрах:

- избегать ненужных обострений (поскольку внешняя политика США и без того перегружена конфликтами и спорными проблемами: Ирак, Иран, Северная Корея, Сирия, Венесуэла и др.);
- придерживаться спокойной и дружественной риторики, демонстрировать готовность к активному сотрудничеству (ПРО, Иран, КНДР);
- отложить вопрос о возможных принципиальных коррективах до завершения президентских выборов.

На практике это будет означать жесткую конкуренцию в ресурсно-привлекательных регионах (включая СНГ – Каспий, Центральная Азия) при продолжении избирательного сотрудничества по вопросам безопасности, в т.ч. по проблемам Ирана, Ближнего Востока, Северной Кореи.

**В отношениях с ЕС** Россия будет ориентироваться на возобновление их общей динамики после длительной паузы. Основаниями для позитивных ожиданий служат:

- разрешение (в основном) внутренних для ЕС проблем, тормозивших подготовку нового соглашения с Россией или препятствовавших его подписанию;
- надежды на то, что в ЕС будет расти понимание необходимости развития стратегического партнерства вне увязки с вопросами демократии в России;
- устранение "польского раздражителя"<sup>4</sup>;
- успешная в целом "личная дипломатия" В.Путина<sup>5</sup>.

Позитивно отразится на отношениях с ЕС преодоление им к концу 2007 г. затяжного внутреннего кризиса. Был принят Договор о реформах, делающий ЕС более дееспособным и открывающий перед ним новые возможности. С обновлением политического руководства во Франции, Великобритании, Германии стали более ровными отношения этих стран с США, что расширяет их поле деятельности и на российском направлении. Намечились предпосылки для минимизации коллизий между "старой Европой" и "новой Европой".

Одним из ключевых факторов отношений России с ЕС в 2008 г. будет обострение конкуренции по вопросам энергоресурсов и энерготранзита в каспийско-центральноазиатском регионе. В то же время возможности «размена» по результатам традиционного торгового обмена могут экономически (за счет инвестиций в Европу) и тем более политически компенсировать России частичные потери в этой зоне.

Есть основания ожидать, что проблема «общих соседей»<sup>6</sup> в 2008 г. в отношениях России и ЕС будет стоять не так остро, как в последние два-три года. Полностью снять ее в обозримой перспективе не удастся—в частности, потому, что в определенном противостоянии России и ЕС по этому вопросу заинтересованы сами «общие соседи». Однако как ЕС, так и особенно США в ближайшей перспективе не заинтересованы в дестабилизации новых независимых

---

<sup>4</sup> По словам нового премьера Польши Д.Туска, «хотя у нас свой взгляд на положение в России, мы хотим диалога с Россией—такой, какая она есть».

<sup>5</sup> Установлен хороший контакт с Н.Саркози, поддерживается высокий тонус в отношениях с Р.Проди, введены в рабочее русло отношения с А.Меркель

<sup>6</sup> Имеются в виду страны СНГ (помимо России), находящиеся в Европе (Беларусь, Украина и Молдова) и на Кавказе (Азербайджан, Грузия, Армения).

государств, причем меньше всего – в кавказском регионе (имея в виду его близость, с одной стороны, к Ирану, а с другой – к каспийским и центрально-азиатским энергоносителям).

Внешнеполитическое внимание России к **Китаю** будет сохраняться на высоком уровне, с поддержанием позитивной тональности взаимоотношений и артикуляцией совпадающих интересов, целей и принципиальных подходов к международным проблемам. Вместе с тем:

- в 2008 г. можно ожидать обострения отношений конкуренции между Россией и Китаем в Центральной Азии;
- Пекин, скорее всего, усилит давление на Москву по вопросам строительства трубопроводов для углеводородного сырья;
- России предстоит осмыслить характер провозглашенной Китаем «концептуальной дипломатии», направленной на участие в создании новой архитектуры мировой безопасности;
- то же самое касается динамики и стратегических ориентиров китайско-американских отношений.

При сохранении ключевых стратегических ориентиров, в российской внешней политике в 2008 г. могут проявиться **следующие особенности**.

- Поскольку в период президентства В.Путина российская внешняя политика приобрела высоко персонифицированный характер, возможно важно не допустить временного снижения активности страны в международных делах в связи с изменениями на российской политической сцене.
- Россия будет стабильно поддерживать высокий уровень своего присутствия на международной арене благодаря действующим форматам по Ирану, Ближнему Востоку, Северной Корее.
- Будет уделяться повышенное внимание реализации крупных проектов в рамках инициированного в 2007 г. проектно-регионального подхода (преимущественно по поставкам углеводородного сырья и в атомной энергетике). России важно превратить их в опорно-осевые линии европейского политического пространства, придающие ему устойчивость и стабильность.
- Россия будет по-прежнему озабочена поиском региональных направлений и отдельных точек (стран), которые сделают возможным ее дальнейшее продвижение в европейскую экономику. Активным проводником этой линии будут крупнейшие российские компании, прорывающиеся, хотя и с трудом, со своими инвестициями на западноевропейские рынки.
- Продолжится начатый в 2006 г. курс на активное «возвращение России» на международную сцену за пределами ее непосредственного окружения, формирование и/или углубление политических и торгово-экономических и военно-технических связей, в ряде случаев масштабных, с отдельными государствами в Азии, Африке, Латинской Америке.
- По проблематике международной безопасности будут поддерживаться возможности "больших разменов" на основе пакетного подхода (ДОВСЕ, ПРО, РСМД, ядерная проблема Ирана), хотя с формальной точки зрения сведение всех этих вопросов воедино маловероятно.

В переходный период, то есть до завершения внутривнутриполитических изменений в Москве и Вашингтоне, главная задача будет состоять в том, чтобы не подорвать будущих возможностей достижения договоренностей.



Традиционным российским ресурсом в подходе к безопасности будет позиция ряда ведущих европейских стран, склонных к поддержанию международных институтов, ООН, международного права, использованию "мягкой силы" и т.п.

В целом у **России сохраняются хорошие возможности** в плане продвижения своих интересов во взаимоотношениях с внешним миром.

Вместе с тем в этой области перед нашей страной возникают **все новые и более сложные задачи**. Поскольку внешняя среда становится динамичной, разноплановой, многофакторной, и при этом – по мере укрепления позиций России – менее благорасположенной к ней и более жесткой.

## Соединенные Штаты Америки

### Общие тенденции

В 2008 г. главные события во внешней политике США будут возникать в связи со следующими проблемными ситуациями.

- Углубляющийся кризис вокруг американской политики в Ираке. Причина кризиса – сохранение и даже нарастание хаоса в стране, сомнительные перспективы обеспечения управляемости ситуацией, усиливающаяся угроза распада Ирака. У Соединенных Штатов нет ни продуманной стратегии, ни понимания объема и характера своих задач в сложившихся обстоятельствах. Доминирует желание выиграть время, демонстрируя веру в успех и не давая противникам администрации внутри страны и за ее пределами возможности использовать кризис вокруг Ирака в качестве средства нанесения поражения партии республиканцев на предстоящих выборах. Отдельная линия, которая может получить развитие в 2008 г., касается политико-организационного и инфраструктурного обеспечения масштабного военного присутствия США в стране.
- Нарастание напряженности в отношениях с Ираном. Администрация, используя сведения о возможной разработке Ираном ядерного оружия, организовала беспрецедентный нажим, проявляющийся, во-первых, в постоянном запугивании Ирана возможностью воздушного удара по ядерным и промышленным объектам; во-вторых, в активной дипломатической кампании в ООН и МАГАТЭ с угрозами добиться введения санкций против Ирана; в-третьих, в ужесточении статуса иранских активов в США. Вместе с тем в руководстве США отсутствует единство мнений по вопросу о конкретных действиях в отношении Ирана, что будет питать тенденцию к известному иммобилизму на этом направлении.
- Обострение полемики в США вокруг внешней политики. Внешнеполитический курс администрации превращается из фактора, который обычно консолидирует элиту ("двухпартийная внешняя политика"), в его противоположность – то, что ее разделяет. Более того, критика внешней политики республиканцев трансформируется в критику концепции неоконсерватизма, что может привести к серьезному провалу всей нынешней правящей верхушки.
- Продолжающиеся трудности в отношениях с Россией. В текущем плане они связаны главным образом с возражениями Москвы против размещения элементов американской ПРО в Европе, сопротивлением России американской позиции по

Косово, ее попытками сыграть роль посредника в кризисе с Ираном. Хотя указанные противоречия только вышли на уровень публичной дискуссии, и пока не сопровождаются какими-то резкими действиями, они уже усилили впечатление о неуспешности внешней политики администрации.

Эти и некоторые другие проблемы во внешней политике США (феномен Уго Чавеса в Латинской Америке, ядерный потенциал КНДР, нестабильность на Ближнем Востоке и т.д.) развивались на фоне ряда устойчивых явлений, характерных для общих позиций США.

Во-первых, США продолжают оставаться единственной сверхдержавой со всеми присущими этому статусу атрибутами: огромной конвенциональной и ядерной военной мощью, лидирующей экономикой, технологическим отрывом от других стран, национальной валютой в виде мирового платежного средства, развитой системой международных союзов.

Во-вторых, продолжает сохраняться и даже укрепляться мировая структура, в которой США играют ведущую роль. Эта структура состоит из:

- группы высокоразвитых стран – союзников США, контролирующих мировую экономику и во многом – мировую политику;
- группы стран переходного типа (Россия, Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и др.), стремящихся попасть в группу высокоразвитых и поэтому заинтересованных в поддержке устойчивых и плодотворных связей с США;
- группы влиятельных в экономическом отношении стран традиционалистского типа (Саудовская Аравия, Кувейт, Иран), часть из которых поддерживает близкие отношения с США, а другие – становятся объектами американских угроз;
- ряда «несостоявшихся» государств, часть из которых становится клиентами американской помощи, а часть – вообще оказалась на периферии активных международных отношений.

В-третьих, продолжающийся процесс перестройки системы международных отношений приводит к появлению новых сфер сотрудничества и соперничества, в которых США имеют возможность либо усиливать свое влияние, либо демонстрировать свою мощь и соответствующие ресурсы: энергетика, глобальный климат, окружающая среда, космос, тонкие технологии, программное обеспечение.

В-четвертых, на фоне этих устойчивых явлений в самих США обостряется кризис идентичности и национальной цели: достижение и подтверждение позиции единственной сверхдержавы требует значительных усилий, на которые большинство в американском обществе не готово.

В этом состоянии внешняя политика США входит в год президентских выборов, на которых она будет играть весьма заметную роль. По существу уже сейчас можно наблюдать, как споры между претендентами и возможными кандидатами на пост президента постепенно вытесняют с первых мест в национальных дебатах вопросы экономики, внутренней политики и социального обеспечения и все более сосредотачиваются на внешней политике. Это несколько необычное для США явление придает особую роль внешнеполитической проблематике в качестве критерия оценки провала нынешней администрации и выбора в пользу следующего президента. Следовательно, вопросы внешней политики обретают дополнительное значение в качестве объекта борьбы между разными группировками в политических играх США. Это сделает развитие внешнеполитического курса в 2008 г. менее предсказуемым и более подвижным.

В качестве отдельных вопросов американской внешней политики, заслуживающих специального внимания в прогнозе на 2008 г., можно выделить следующие.

## Политика в Ираке

В настоящее время можно уже говорить о некоторой **результативности** заявленной президентом Джорджем Бушем в январе 2007 г. «Новой стратегии США в Ираке»: в результате временного увеличения численности американской группировки до 130 тысяч человек в зоне Багдада и его пригородах достигнута главная заявленная цель – «предоставить правительству Ирака время и пространство (time and space) для поиска и реализации политических решений, призванных закрепить данный военный успех». Параметры **военного успеха** следующие:

- число терактов и нападений в основном боевиков террористической группировки «Аль-Каида в Междуречье» (АКМ) на подразделения армии США, иракской армии и мирное население сократилось к сентябрю-октябрю 2007 г. по одним оценкам на 50 %, по другим - на 70%;
- существенно снизился накал межобщинного (сунниты-шииты) военного противостояния, а основной его фокус сместился на противодействие всех общин, включая суннитов, отрядам АКМ, что заметно ограничивает масштабы и интенсивность действий террористов;
- тенденция к нормализации положения в центре начала постепенно распространяться на другие районы страны;
- вожди большинства племен в суннитской зоне (провинции Анбар) открыто переходят на сторону США и правительства Ирака и усиливают сопротивление АКМ. Союзники США начали постепенный вывод своих контингентов из Ирака.

Большинством экспертов этот успех оценивается как **тактический**, так как до сих пор он не получил достаточного политического подкрепления на уровне общеполитических процессов в русле национального примирения. Это означает, что сегодня нельзя до конца исключить «афганского варианта», когда подавленное и оттесненное в результате вторжения коалиции в октябре 2001 г. движение Талибан начало воссоздаваться и возвращаться в страну. Экспертные комиссии США фиксируют крайне медленное продвижение правительства Ирака по определенной администрацией Буша «дорожной карте» (из семи важных пунктов, реализация которых должна была начаться до конца текущего года, прогресс обозначен только по двум). По оценке, например, одного из ведущих экспертов Энтони Кордсмана, «светское ядро в иракских верхах основательно отодвинуто от рычагов власти, а политика в ближайшее время будет во многом определяться мотивами религиозного плана, трайбализмом, что будет отражаться и на формировании общественных ценностей, и на самом процессе законодательства». По другим оценкам, правительство аль-Малики не воспользовалось представившимся окном возможностей во время недавнего «восстания суннитских племен против АКМ», чтобы сблизить позиции суннитов и шиитов. Поиски другого подходящего повода для примирения двух общин могут затянуться во времени.

Не решены такие параметры **«курдского вопроса»**, как определение линий разграничения Курдской автономной зоны и степени самой ее автономности, самостоятельности. Не решена проблема контроля над нефтеносным районом Киркук. Все это потенциально взрывоопасные вопросы и проблемы. В администрации Буша растут опасения, что среди курдских группировок в связи с событиями вокруг Косово всерьез вызревает идея создания самостоятельного курдского образования с претензией на превращение де-факто в подобие «сухопутного американского авианосца», что предполагает предоставление Америкой этому образованию гарантий безопасности. Это рассматривается как неприемлемый вариант, поскольку такое развитие событий будет раздражать Анкару и Багдад. Проблема на сегодня

в том, что сам президент Ирака Талабани и другие курдские руководители осознают это, а курдские лоббисты в Вашингтоне – нет.

При всем вышеперечисленном, однако, появление положительных тенденций в развитии ситуации в Ираке **может отразиться на ходе противостояния между республиканцами и демократами в США:** запланированный на весну-лето будущего года вывод из Ирака существенной части введенного в этом году контингента наверняка состоится и будет использован республиканцами в пропагандистском ключе в разгар президентской гонки. Демократы сегодня ищут адекватный пропагандистский ответ на эту акцию, но пока ничего привлекательного ими не предложено. Пока все основные элементы складываются так, что вывод части контингента администрация сможет представить не как результат давления демократов, а как результат реального прогресса в Ираке, иными словами – пусть и не окончательной, но «долгожданной победы США (т.е. Буша)» в Ираке.

## **Иранское направление**

Обстановка вокруг Ирана существенно обостряется после того как президент Ахмадинежад заявил, что в его стране запущены 3000 центрифуг. Вкупе с его жесткими заявлениями в адрес стран Запада и особенно Израиля многие эксперты расценивают ситуацию как «зеленый свет» для начала израильской атаки против ядерных объектов в Иране.

Важная подвижка в этом направлении – кадровое перемещение в руководстве курирующего этот вопрос Высшего совета национальной безопасности (ВСНБ) Исламской республики Иран (ИРИ): вместо Али Лариджани, склонного к определенным уступкам, на пост секретаря ВСНБ назначен близкий к президенту Ахмадинежаду Саид Джалили. По сути, это свидетельствует об усилении влияния консервативной команды президента на весь комплекс вопросов, связанных с реализацией иранской ядерной программы. Действия Ирана в этом направлении могут стать еще жестче. Сосредоточение переговорного процесса по ядерной проблеме в руках С. Джалили, имеющего реноме исламского фанатика, не способного на компромиссы, заводит процесс решения иранской ядерной проблемы в очередной тупик.

США объявили 25 октября 2007 г. об ужесточении режима санкций против Ирана. Помощник госсекретаря США Николас Бернс сказал, что США не снимают с повестки дня военное решение иранской проблемы, но такое развитие событий возможно лишь тогда, когда будут исчерпаны все прочие. Ужесточение экономических санкций, по его словам, вписывается в практику несилового решения. Меры США по ужесточению давления на Иран включают бойкот ряда иранских фирм и финансовых и государственных организаций, ограничения на зарубежное передвижение некоторых функционеров исламского режима, внесение определенных иранских военно-политических структур в список террористических организаций и др. В этом списке на первом месте фигурирует Корпус стражей исламской революции (КСИР). В США необходимость всестороннего давления на эту военно-политическую структуру аргументируют тем, что она приобрела роль государства в государстве, реализующего большую часть планов по милитаризации Ирана. В США учитывают и то обстоятельство, что Корпус обладает колоссальным экономическим и финансовым потенциалом, беспрецедентными политическими возможностями. Он сконцентрировал в своих руках самые эффективные отрасли национальной экономики, контролирует экспортно-импортные операции и превратился, по определению западной печати, в «бизнес-империю». Будучи опорой правительства Ахмадинежада, выходцы из КСИР все более привлекаются в органы исполнительной власти с тем, чтобы обеспечить реализацию жесткого наступательного курса консервативного президента. Давление на КСИР позволит, как полагают в США, создать препятствия дальнейшей радикализации исламского режима в Иране, создающего угрозу безопасности как на региональном, так и на глобальном уровне.

При всей вызывающей браваре реакции на санкции со стороны официальных структур в Иране, однако, раздаются и голоса тех, кто считает, что ужесточение введенных США экономических санкций и возможное присоединение к ним других стран могут серьезно сказаться на внутренней ситуации в стране. Аналитики-иранисты отмечают, что за два года правления М. Ахмадинежада наблюдается снижение экономических показателей по многим параметрам. В частности, значительно возросла инфляция. Руководитель Центра исследований межджлиса Ахмад Тавакколи обнародовал в октябре 2007 г. последние данные: годовой уровень инфляции уже превысил 20% и продолжает расти. По утверждению Тавакколи, два года правления Ахмадинежада стали для страны временем наибольших экономических потрясений. Действительно, за этот период, по данным СМИ, вдвое выросли цены на многие предметы первой необходимости, в частности, на продовольствие. Резко повысились цены на недвижимость. Введение квотирования бензина привело к новому росту цен, стало причиной проявлений социального протеста во многих регионах страны и до сих пор чревато возможностью их повторения.

Вполне вероятно, что страны-члены Совета Безопасности ООН присоединятся к американским санкциям. Возможности и последствия такого шага предполагается обсудить. О поддержке таких усилий заявил и министр иностранных дел Австралии Александр Дунер. Австралия сделает это, когда убедится в бесперспективности других возможностей, направленных на предупреждение обладания Ираном ядерным оружием. По прогнозам главы МИДа Австралии, вскоре к режиму санкций присоединятся Япония и большинство стран Европы. Позиция Москвы, по заявлению пресс-секретаря российского МИДа, сводится к тому, что ужесточение санкций ослабляет возможность поиска дальнейших путей дипломатического решения иранской ядерной проблемы. Критическую позицию в этой связи занял и Китай. Как бы то ни было, лишь демонстрация способности Ирана занять конструктивную позицию в дипломатическом решении своей ядерной программы может остановить процесс присоединения все новых стран к режиму санкций.

## **Ядерное уравнение в Северной Корее**

Угрозы в адрес США и их союзников со стороны Северной Кореи можно рассматривать в трех измерениях: глобальном (режим нераспространения), региональном (американские контингенты в Японии и Южной Корее), а также американо-китайско-российском, заключающемся в поддержании региональной стабильности и недопущении гонки вооружений, в том числе ядерных, в Восточной Азии. В начале ноября, почти через год после северокорейских ядерных испытаний, американские эксперты приступили к остановке 5-мегаваттного ядерного реактора в КНДР. Так началось выполнение договоренностей по закрытию северокорейской ядерной программы, принятых на последнем раунде шестисторонних переговоров. Планируется, что к концу 2007 г. реактор будет полностью отключен. В обмен на это США обещают поставить Северной Корее 950 тыс. тонн мазута и установить с КНДР дипломатические отношения.

Между тем, в достигнутых с Ким Чен Иром договоренностях существуют лазейки, дающие возможность северокорейскому лидеру в очередной раз провести американцев. Во-первых, в совместном заявлении по итогам октябрьского раунда шестисторонних переговоров четко не прописана процедура демонтажа 50- и 200-мегаваттных северокорейских реакторов, строительство которых было заморожено еще в 90-е годы. Во-вторых, КНДР пока отказывается предоставлять данные об имеющемся у нее ядерном оружии и ядерных технологиях. Как сказал замминистра иностранных дел и главный северокорейский переговорщик Ким Ге Гван, «если мы это сделаем, то автоматически раскроем уровень, на котором сейчас находятся наши исследования в ядерной сфере». В-третьих, стороны не договорились о контроле над процессом закрытия северокорейской ядерной программы. И,

наконец, отказ США вычеркнуть КНДР из списка стран, поддерживающих терроризм, дает Ким Чен Иру возможность обвинить американцев в срыве договоренностей и использовать все описанные выше возможности.

Ключевое отличие нынешнего «периода сотрудничества» между США и КНДР от этапа конца 90-х в том, что сейчас Ким Чен Ир действует по принуждению, в то время как в конце президентства У. Клинтона он шел на сближение с Вашингтоном потому, что видел в этом выгоду. Выгод от общения с Бушем Ким Чен Ир не видит, тем более, после заключения соглашения о закрытии реакторов американцы уже успели дважды его подвести. США сначала задержали разморозку северокорейских счетов в банке Макао (намекая любому банку, который будет заниматься переводом счетов из Макао в КНДР, что этот банк не получит финансовых санкций со стороны США), а затем не исключив КНДР из списка стран-спонсоров терроризма в начале осени. Именно поэтому договоренности между США и Северной Кореей постоянно находятся под угрозой срыва. Некоторые специалисты выделяют 5 элементов в американо-северокорейском коммуникативном процессе, которые негативно влияют на эффективность американской политики в отношении КНДР. Это: лингвистические барьеры, идеологические барьеры, умозрительные конструкции, недостаток воображения и нежелание глубже понять тип мышления северокорейцев, преднамеренное искажение для получения политических или переговорных преимуществ.<sup>7</sup>

Для того, чтобы успешно решать проблемы, связанные с КНДР, администрация должна следовать следующим принципам:

- Сочетать политику вовлечения с элементами сдерживания. Лишь грамотный и хорошо продуманный баланс этих двух подходов поможет избежать возникновения мини-кризисов на полуострове. В случае чрезмерного следования политики вовлечения без демонстрации элементов сдерживания перед северокорейским руководством появилось бы искушение заняться шантажом. В случае превалирования второго варианта создавалась бы неблагоприятная атмосфера на переговорах, и они бы зашли в тупик из-за недоверия сторон;
- Поддерживать единство в оси Вашингтон-Сеул-Токио, а желательно и Пекина по северокорейскому вопросу. В ином случае КНДР может лавировать между интересами трех держав, и в случае давления одной из них находить опору в позиции другой;
- Не строить свою политику на гипотезах о скорой смене режима в КНДР и относиться к ней как к равноправному партнеру по переговорам, признавая её право на существование. Для северокорейской элиты, как и для любых восточноазиатских руководителей, очень большое значение играют не только факты, содержание, но и форма. Поэтому сам факт ведения прямых переговоров с американцами, соответствующее проявление во фразах и поступках уважения к ним со стороны чиновников Государственного департамента и Белого дома очень много значат для северокорейцев и очень высоко ими ценятся.

Успех переговорного процесса на Корейском полуострове зависит от того, верно ли стороны смогут определить, какие именно интересы стоят за желанием северокорейского руководства получить ядерное оружие. Имеется несколько вариантов:

- Северокорейская элита посчитала, что только обладание ядерным оружием позволит КНДР гарантировать свою безопасность;

---

<sup>7</sup> D. Pinkston, C. Saunders. Seeing North Korea Clearly. Survivor, no. 45, vol. 3 Autumn, 2003 P. 80-81 <http://www.cns.miiis.edu/research/korea/450079.pdf>

- Северная Корея хочет обменять свою ядерную и ракетную программу на гарантии безопасности и неприкосновенности со стороны США;
- КНДР хочет иметь ядерное оружие и одновременно развивать равноправные отношения с Соединенными Штатами, Японией и Южной Кореей;
- Среди северокорейской элиты нет единого мнения по вопросу о том, что лучше обеспечит безопасность КНДР: ядерное оружие или договоренности с Соединенными Штатами;
- Северной Корее нужно ядерное оружие и баллистические ракеты для агрессивных действий, в частности для нападения на Южную Корею.

Все эти интересы у руководства КНДР присутствуют, однако степень их влияния зависит от внешней среды. Отсюда же идут и истоки агрессивности Северной Кореи. Как верно отметил бывший посол США в РК Джеймс Лейни, чрезмерно резкая реакция КНДР на враждебные по отношению к ней шаги проистекает «не потому, что северокорейский режим такой чувствительный, а потому... что это является следствием их слабости».

В 2008 г. следует ожидать медленного продвижения обеих сторон к какому-то окончательному соглашению. Это движение может быть ускорено, если администрация сочтет необходимым увеличить список своих внешнеполитических побед за счет Северной Кореи. Вместе с тем, если все же в действиях администрации сохранится нынешнее содержание (Ирак и Иран), то ожидать серьезных подвижек в корейском вопросе со стороны США в год президентских выборов не следует.

## **Партнерство и соперничество с Китаем**

**Экономика.** Несмотря на ряд китайских проблем внутреннего характера (масштабная коррупция, экономический разрыв между городом и деревней, особенности передачи власти следующему поколению и значительное ослабление «Шанхайского клана») в долгосрочной перспективе Китай, несомненно, будет представлять реальную угрозу для Соединенных Штатов, и прежде всего в экономическом плане. Вашингтон опасается в этой связи потерять свои позиции в странах АСЕАН, чья экономика все больше и больше завязывается на Китай. Показателем глобальной экономической мощи китайцев является, в частности, то, что в середине октября 2007 г. в первой десятке крупнейших корпораций мира по капитализации оказались целых пять китайских компаний. Это государственная нефтяная компания Petrochina (второе место), провайдер сотовой связи China Mobile (четвертое место), Коммерческий и промышленный банк Китая (пятое), нефтяная компания Sinopec (девятое) и компания China Life Insurance, на которую приходится 44% рынка страховых услуг в КНР (десятое). К слову, крупнейшая российская компания «Газпром» находится на седьмом месте, опережая Sinopec лишь на 10 млрд. долларов.

Американцев не устраивает значительный отрицательный баланс в торговле с Китаем. Сейчас американский рынок завален дешевой и доступной продукцией китайского производства. Причем до 2005 г. китайский импорт с каждым годом дешевел, и лишь последние пару лет в связи с изменением приоритетов внутриэкономической политики китайских властей он стал расти в цене. Тем не менее, товары с ярлыком Made in China являются наиболее дешевыми на американском рынке. Впрочем, американские корпорации нашли рецепт борьбы с подобным явлением. В США уже инициировано публичное расследование происхождения большинства товаров, которые попадают на их рынки. Летом по американским каналам прошла масса репортажей, демонстрирующих китайские заводы, где нарушались все мыслимые стандарты производства. Это уже возымело свой эффект. По данным опросов социологической службы Zogby, к концу августа 63% американцев готовы

были бойкотировать китайские товары, а 61% «с удовольствием покупал бы изделия с маркировкой China free, если бы таковые были в наличии».

**Тайвань.** Безусловно, в выборе вектора американо-китайских отношений огромную роль продолжит играть фактор Тайваня. Сейчас власть на острове находится в руках националистов. Они планируют провести параллельно с будущими президентскими выборами в марте 2008 г. общенациональный референдум по вопросу вступления острова в ООН под именем «Тайвань». Подобная постановка вопроса, вкупе с ожидаемым на него положительным ответом со стороны жителей острова, вызовет неизбежное обострение отношений в Тайваньском проливе, и США будут вовлечены в этот процесс. На форуме стран АТЭС Ху Цзиньтао прямо предупредил Буша о том, что «этот год и следующий будут «очень опасным периодом в Тайваньском проливе». Он напомнил американцам о принятом в Китае в 2005 г. «Законе о противодействии отделению», согласно которому Китай может применить силу в случае, если возникнут события, влекущие за собой формальное отделение Тайваня от Китая.

Тем не менее, в случае возникновения кризисных ситуаций в начале 2008 г. сомнительно, что китайское руководство будет готово на эскалацию конфликта. Ведь в середине 2008 г. в Пекине пройдет Олимпиада, которая, по мнению китайских властей, будет иметь колоссальное пропагандистское значение. И китайская элита будет готова на все, чтобы ее не сорвать. На это и надеются тайваньские власти, готовя свои провокационные шаги, несмотря на призывы Вашингтона не делать этого.

Опасность заключается в том, что Соединенные Штаты не контролируют националистическое руководство Тайваня, которое, в свою очередь, в полной мере отражает позицию населения острова. Уже более половины жителей Тайваня считают себя больше тайваньцами, чем китайцами.

**Военная мощь.** Только по официальным данным на военные расходы Китай выделяет более 45 млрд. долларов (не считая множества косвенных ассигнований на военные нужды). В пересчете по паритету покупательской способности даже «официальный» китайский оборонный бюджет, по мнению Джона Ткачика из фонда «Наследие», равен американскому. Исследователь утверждает, что через 10 лет, а может быть и раньше, Китай станет единственным соперником США по военной мощи и стратегическому влиянию. Американцев также беспокоят планы Китая по созданию «флота голубой воды».

С одной стороны, американские консерваторы, безусловно, преувеличивают военную угрозу со стороны Китая. Им вторят и военные, которым нужен образ «стратегического врага» для увеличения оборонного бюджета. На самом деле китайский флот в его нынешнем состоянии уступает даже тайваньскому, не говоря уже об американском.

С другой стороны, наличие комплексного «китайского вызова» в системе, подкрепленного фактором, получившим название «The Rise of China» очевидно. Другое дело, что этот «вызов» Китая достаточно нетрадиционен с точки зрения норм функционирования всех классических систем международных отношений, и потому США очень сложно на него реагировать. Впервые в истории международных отношений государство-претендент пытается найти свое место под солнцем не разрушая предыдущую систему и даже не трансформируя ее радикально под себя. Китай растет до уровня сверхдержавы, используя все возможности, которые несет в себе сама система. Поскольку он растет «по правилам», установленным системообразующими акторами, а, точнее, актором, то этому актору очень сложно приклеить Китаю ярлык «нарушитель порядка» и бороться с ним, используя общепринятые методы.



## Взаимоотношения с Россией

В 2007 г. противоречия между США и Россией вышли на уровень публичной дискуссии (речь президента В.В.Путина в Мюнхене). В целом этот факт не вызвал большого отклика ни в США, ни в Европе, поскольку на Западе отдавали себе отчет в том, что Россия меняет свою ориентацию и стиль поведения и становится значительно более жесткой и требовательной. В результате этого процесса Россия продемонстрировала определенную жесткость на Балканах (Косово), в Прибалтике (Эстония), на Кавказе (Грузия), в Центральной Азии (работа ШОС по усилению военного сотрудничества). Наиболее ярким примером противодействия США стал визит В.В.Путина в Иран в октябре 2007 г. и его угрожающее заявление о недопустимости использования силы в кризисе вокруг Ирана.

В США довольно спокойно реагировали на признаки ужесточения российской внешней политики и старались избежать ненужной полемики вокруг критических высказываний В.В.Путина о внешнеполитическом курсе администрации Дж.Буша, особенно таких инициатив США, как размещение ПРО в Европе (и на Дальнем Востоке), представление независимости Косово, поддержка президента Украины В.Ющенко и президента Грузии М.Саакашвили. Наоборот, в своих оценках действий России и президент Дж.Буш, и сотрудники его администрации занимали осторожную и дипломатичную позицию, что начало вызывать раздражение некоторых неоконсерваторов в США.

В отношении России США придерживаются следующих принципов:

- избегать ненужных обострений, поскольку внешняя политика США и без того перегружена конфликтами и спорными проблемами: Ирак, Иран, Северная Корея, Сирия, Венесуэла и др.;
- придерживаться спокойной риторики, демонстрировать готовность к активному сотрудничеству (ПРО, Иран, КНДР) и даже к сохранению близких дружественных связей между двумя президентами (блиц-визит В.В.Путина на дачу отца американского президента в Кенненбанкпорте);
- отложить вопрос об отношениях с Россией на последующий период, после завершения президентских выборов. На данном этапе ни один из возможных претендентов на пост президента не заявлял о какой-либо особой симпатии к России. Следовательно, следующая администрация, будь то демократическая или республиканская, будет занимать более жесткую позицию по России и поэтому в ответе на уже поставленный в американских СМИ вопрос: «Кто потерял Россию?» вины администрации Дж.Буша не будет.

Вместе с тем, внешняя доброжелательность и спокойствие администрации не могут затушевывать тот факт, что в отношениях России и США намечаются серьезные сферы несовпадения интересов и даже противоречий. Глубокое беспокойство в США вызывают: позиция России по нераспространению оружия массового поражения; попытки России использовать поставки энергоресурсов зарубежным странам в качестве средства политического давления (Украина, Белоруссия, Эстония, Литва). США с тревогой следят за ростом военных расходов в России и испытаниями новых образцов ракетного оружия. Повышенное внимание уделяется подготовке новой редакции военной доктрины России и ее военному сотрудничеству с Китаем.

Одним из главных вопросов будущей повестки дня американской внешней политики будет вопрос: «Что делать с Россией?» С одной стороны, она так и не стала союзником США и, если нынешние тенденции в России сохранятся, скорее всего, им не станет. Трудно себе представить, чтобы США шли на установление союзнических отношений с авторитарным режимом, вооруженным ядерными ракетами. С другой – Россия остается слишком заметной

величиной, чтобы ее игнорировать. Остается, видимо, один путь: возвращение к политике «сдерживания» России, что не обязательно будет означать конфронтацию и холодную войну, но что-то подобное выборочному сотрудничеству с ней на фоне вытеснения России из ряда важных регионов (СНГ, Каспийское и Черное моря) и международных режимов – «восьмерка», ВТО, ОЭСР.

Все это будет происходить на фоне двух главных процессов: президентских выборов, которые должны обозначить новую группировку в правительстве США, не связанную с неоконсерваторами; и поисков путей реализации стратегии «восстановления позиций Америки в мире» (по определению известного журналиста Фарида Закарии). Различные заявления, объявляющие США «больным гигантом», скорее всего, так и останутся на совести их авторов, поскольку на стороне США имеются два важных фактора: во-первых, все еще сохраняющийся огромный потенциал практически во всех областях, может быть за исключением культуры и религии; во-вторых, объективная потребность нынешней международной системы в лидере, который возьмет на себя функции не контроля и управления, а организатора мировой политики для решения насущных проблем человечества: укрепления мира и обеспечения безопасности, поощрения развития и достижения благополучия, сохранения окружающей среды, инвестирования в науку и технологию, обеспечения примата прав человека.

## **Европейский Союз**

В 2007 г. Европейский Союз, по ряду признаков, преодолел пик кризиса, который продолжался несколько лет, проявляясь на институциональном, национальном и политическом уровнях. Его начало относят к 2005 г., когда Франция и Голландия по результатам референдумов не смогли ратифицировать Конституционный договор, или даже к 2003 г., когда произошел раскол европейских стран по вопросу о военной операции в Ираке. К 2008 г. "единая Европа" если и не консолидировалась, то по крайней мере осознала политическую и социально-экономическую необходимость консолидации. Хотя нет оснований предполагать, что в ЕС в ближайшей перспективе произойдут кардинальные сдвиги, его дееспособность как центра силы возрастет, а присутствие на международной арене станет более заметным.

### **Преодоление институционального кризиса**

В октябре 2007 г. на саммите ЕС в Португалии был утвержден текст «Договора о реформах», который получил название Лиссабонского договора. Его подписание было назначено на 13 декабря 2007 г., вступление в силу предусматривается в 2009 г. Тем самым перед ЕС открывается путь для выхода из затяжного институционального кризиса после краха амбициозного проекта Конституции для Европы. Для этого потребовалось урегулировать споры по целому ряду проблемных тем.

- Механизм принятия решений. По новому договору в ЕС будет действовать принцип «двойного большинства»: решение считается принятым, если за него проголосовали представители 55% государств ЕС (сегодня это 15 из 27), в которых проживает не менее 65% населения Евросоюза. По настоянию Польши на протяжении переходного периода будет также действовать механизм, позволяющий несогласным с принятым решением "притормозить" его выполнение и настаивать на продолжении переговоров.

- Минимизация "надгосударственной" символики. Из договора устранены термины, вызывавшие раздражение противников движения ЕС к наднациональности. Не будет ни "законов ЕС", ни поста "Президента Европейского Союза", ни должности "министра иностранных дел ЕС". Не упоминаются также гимн, флаг и девиз ЕС (хотя они по-прежнему будут использоваться).
- Рационализация некоторых процедур и правил. Большинство изменений не кажутся очень значительными и выглядят скорее "техническими", но вместе с тем обозначают определенное повышение значимости ЕС. Например, в Европейском Совете (структуре, состоящей из глав государств и правительств стран-членов) учреждается пост Президента; его будут избирать на два с половиной года, и осуществляемые им функции будут включать внешнее представительство Европейского Союза<sup>8</sup>.
- Продолжающийся трансферт полномочий на интеграционный уровень. Расширяется перечень сфер, где это происходит. Усилены полномочия Еврокомиссии, Европарламента и Европейского суда, в особенности в сфере юстиции и внутренних дел. На несколько десятков позиций увеличился перечень вопросов, по которым становится возможным принимать решения не единогласно, а большинством голосов—то есть вопреки возможным возражениям отдельных участников. Но чтобы как-то сбалансировать эту тенденцию, национальным парламентам впервые предоставляют возможность подключения к процессу разработки политики в ЕС.
- Характер включения в договор проблематики прав и свобод. Здесь обнаруживается прямо противоположная картина. Из-за бескомпромиссной позиции Великобритании в договоре осталась лишь ссылка на Хартию основных прав и свобод ЕС. Это не лишает ее юридически обязывающего характера, но дает Лондону гарантии против использования данного документа Европейским судом для принятия решений, изменяющих английское трудовое законодательство.
- Национальные квоты в Европейском парламенте. Они основываются на демографических показателях, но абсолютно пропорциональное представительство невозможно (в этом случае Германия, к примеру, должна была бы иметь в Европейском парламенте примерно 200 раз больше депутатов, чем Люксембург), а договориться по практической реализации регрессивно-пропорционального принципа оказалось довольно трудным делом—хотя в конечном счете достичь компромисса удалось<sup>9</sup>.
- Расширение полномочий и повышение статуса Верховного представителя ЕС по общей внешней политике и безопасности. Он будет также одним из заместителей председателя Еврокомиссии и аккумулирует позицию ее члена (комиссара), отвечающего за внешние связи. Таким образом, он возглавит всю службу внешних сношений Европейского Союза—как по его "традиционной" торгово-экономической

---

<sup>8</sup> Президентство в Европейском Совете—это значительно меньше, чем хотели сторонники введения президентства в Европейском Союзе, но все-таки оно представляет собой заметное возвышение существующего сегодня минималистского института стран-председателей, сменяющих друг друга каждые полгода. К тому же сейчас происходит рутинная ротация стран-председателей, тогда как новая практика предусматривает *избрание* на пост президента Европейского Совета (хотя это избрание, к разочарованию максималистов, будет осуществляться всего лишь самими членами Европейского Совета, а не путем всеобщих выборов, как это можно было бы предусмотреть для поста президента Европейского Союза).

<sup>9</sup> По достигнутым договоренностям Италия, например, сумела сохранить паритет с более населенной Великобританией; самая же большая доля депутатских мандатов осталась у Германии, хотя в абсолютных цифрах ее квота сократилась в сравнении с сегодняшней ситуацией.

тематике, так и в области Общей внешней политики и политики безопасности (CFSP)<sup>10</sup>.

В целом Лиссабонский договор воспроизводит многие положения отвергнутой два года назад конституции, хотя зачастую и в усеченной форме. Эксцессы наднациональности смягчены; вместе с тем предусмотрен целый ряд мер по активизации функционирования ЕС. Мотивы эффективности медленно, но верно оттесняют мотивы суверенности на задний план.

Есть основания полагать, что ратификация Лиссабонского договора (в основном на протяжении 2008 г.) пройдет гораздо более гладким образом, чем это было в случае с Конституцией для Европы. В большинстве стран-членов планируют провести процедуру ратификации через национальные парламенты (в том числе в Великобритании, где на референдуме Лиссабонский договор мог бы и не получить поддержки).

## **Российская проблематика в европейском интеграционном пространстве**

«Российский фактор» оказывает довольно заметное воздействие на формирование политики ЕС и стран-членов. Позиции России в Европе в 2007 г. укрепились в результате весьма напористо проводимого Москвой курса, затрагивающего широкий круг проблем—экономики, внешней политики, безопасности. Но даже удвоенной энергии двух основных акторов российской политики в Европе – российского президента и крупнейших российских компаний – оказалось недостаточно, чтобы нейтрализовать растущие опасения касательно усиливающейся России, которые проявляются как на уровне ЕС (со стороны Европейской комиссии), так и на уровне стран-членов.

В этих опасениях есть значительная политико-психологическая составляющая: Европа не воспринимает Россию как свою органичную и необходимую часть. Но есть и реакция на неудовлетворительный характер существующих между ними экономических связей: абсолютный приоритет в них энергетических ресурсов и зависимость Европы от российского газа придают отношениям сторон функционально ограниченный характер, побуждают ЕС считать их для себя по большей части вынужденными, лишаящими его свободы действий, ставящими в подчиненное положение. Начинают звучать голоса, требующие сдерживания (или «мягкого» сдерживания) России, которая воспринимается как потенциальный источник давления на ЕС или даже более жестких враждебных действий.

Вместе с тем именно по вопросу об отношении к России внутри ЕС возникают серьезные разногласия. По мнению экспертов Европейского совета по международным отношениям, «Россия – самый мощный фактор, разъединяющий Европу»<sup>11</sup>. Иными словами, хотя политика стран-членов ЕС формируется под воздействием различных кратко- и долгосрочных экономических, внутри- и внешнеполитических, культурно-исторических и религиозных факторов, различия между ними определяет именно подход к отношениям с

---

<sup>10</sup> Значительное на первый взгляд возвышение проблематики CFSP сбалансировано практически полным сохранением "принципа межгосударственного сотрудничества" при формировании Общей внешней политики и политики безопасности. Решения здесь, как и раньше, будут приниматься через поиск общего знаменателя позиций сторон, а сами государства-члены сохраняют практически полную свободу действий на международной арене.

<sup>11</sup> Недавно образованный Европейский совет по международным отношениям (European Council on Foreign Relations, ECFR) рассчитывает оказывать влияние на формирование европейской внешней политики—подобно тому, как это делает американский Совет по международным отношениям, созданный в начале XX в.. Разъединяющая роль России в Европе – основной тезис опубликованного в ноябре 2007 г. доклада ECFR «Расстановка сил в отношениях Европейского союза и России» (A Power Audit of EU-Russia Relations). Его авторы - исполнительный директор ECFR Марк Леонард (Mark Leonard) и Нику Попеску (Nicu Popescu). См. [www.ecfr.eu/content/entry/pr\\_power\\_audit/](http://www.ecfr.eu/content/entry/pr_power_audit/)

Россией. В соответствии с данным критерием в ЕС можно выделить несколько категорий стран-членов:

- те, которые внутри ЕС поддерживают Россию, в известной мере играя роль ее «троянского коня» в интеграционном объединении (Греция и Кипр);
- «стратегические партнеры», строящие отношения с Россией нередко вопреки принципам единой внешней политики ЕС (Германия, Франция, Италия и Испания);
- «дружественные прагматики» - самая многочисленная группа стран, чьи хорошие отношения с Россией носят прежде всего экономический характер (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Люксембург, Мальта, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия);
- «сдержанные прагматики», со значительной заинтересованностью в экономических связях с Россией, но критикующие ее за нарушения прав человека и отступление от демократических принципов (Великобритания, Дания, Ирландия, Латвия, Нидерланды, Румыния, Швеция, Чехия, Эстония);
- те, кто имеет с Россией «откровенно враждебные» отношения и которые выступают в качестве своего рода «поборники новой холодной войны» (Польша и Литва).

В целом Европейскому Союзу, считают критически настроенные аналитики, не удастся противопоставить напору России свой главный ресурс—единство. Прогнозируя будущую динамику развития ЕС, можно предположить, что именно это обстоятельство может стать для стран-членов одним из стимулов продвижения к совместной политике в тех областях, где этого требует логика взаимоотношений с Россией.

Разногласия ЕС и России затрагивают целый ряд сфер: энергетику, Косово, зону СНГ. Последнее из этих направлений привлекает внимание тем, что здесь наблюдается примечательное изменение акцентов в политике ЕС и определяемых им для себя концептуальных приоритетах. Еще совсем недавно на первое место по очевидным политическим соображениям ставились Украина, Молдавия, Грузия. Сегодня наблюдается перефокусировка внимания на богатые энергетическими ресурсами страны Каспийского бассейна и Центральной Азии. Именно здесь ЕС хотел бы «продвигать политические реформы, заниматься урегулированием конфликтов и развивать энергетическое партнерство»<sup>12</sup>.

В сущности, речь идет об ориентации на то, чтобы преодолеть превалирующее российское влияние в этих регионах, которые Москве пока удавалось держать «закрытыми» от ЕС.<sup>13</sup> На смену концепциям «конца истории», «столкновения цивилизаций» приходят откровенно геополитические подходы—в данном случае применительно к формату ЕС—Россия.

В России явно склонны считать двусторонние отношения наиболее эффективным каналом реализации своих экономических и политических интересов в ареале ЕС. Именно поэтому ряд европейских политиков, экспертов и СМИ определяют политику России формулой «разделяй и властвуй» и рассматривают ее как фундаментальный вызов или даже угрозу ЕС со стороны России.

---

<sup>12</sup> В 2007 г. Высокий представитель ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности Х.Солана неоднократно посещал страны Центральной Азии, а также встречался с их лидерами в Брюсселе. Обсуждался проект проекта реализации транскаспийского газопровода (в обход России) и его присоединение к проекту Nabucco. Наблюдатели ожидают активизации Казахстана и Туркменистана и оказание им поддержки Брюсселем и Вашингтоном с целью преодолеть сопротивление Москвы. В этом случае альтернативный маршрут поставок энергоресурсов из стран Центральной Азии в Европу в рамках «новой европейской стратегии» может оказаться реальностью уже в ближайшем будущем.

<sup>13</sup> [www.ecfr.eu/content/entry/pr\\_power\\_audit/](http://www.ecfr.eu/content/entry/pr_power_audit/)

## Стратегические партнеры

В политическом пространстве Европейского Союза произошли некоторые важные изменения, которые во многом будут определять ход развития событий в 2008 г.

### Франция

Главным результатом прошедших в этой стране президентских выборов станет стремление Парижа играть более активную роль в Европе и в политике Запада в целом, причем принципиально новым становится энергичное позиционирование страны как надежной опоры трансатлантизма.

Николя Саркози, одержавший убедительную победу на президентских выборах, считается сильным лидером. По крайней мере именно таковы связываемые с ним ожидания, в том числе и в отношении его действий на международной арене. Он решителен в кризисных ситуациях (что проявилось еще в бытность министром внутренних дел), пришел к власти в выигрышный для экономики Франции период, имеет довольно прочную опору внутри страны (ему лоялен парламент, на него делает ставку бизнес, и в обозримой перспективе его рейтинг останется высоким).

С одной стороны, Саркози—сторонник сильных международных институтов, «командный игрок». Его основными приоритетами во внешней политике являются институциональное укрепление Евросоюза, НАТО, ООН и налаживание трансатлантических отношений. С другой стороны, во внешней сфере он выступает как жесткий прагматик, защищающий и продвигающий интересы крупного бизнеса страны.

Он считается инициатором решительных действий с целью преодоления тупика в Европейском Союзе. Еще в период предвыборной кампании от него еще исходила идея нового упрощенного договора, которую он активно продвигал в жизнь. С ним связывают и включение в этот договор не только институциональной проблематики ЕС, но и вопросов общей политики в отношении энергетики, иммиграции, экологии и обороны. Можно ожидать, что во время своего председательства в ЕС во второй половине 2008 г. Франция приложит значительные усилия, чтобы к выборам в Европейский парламент в 2009 г. Лиссабонский договор был ратифицирован и вступил в силу.

Считая Россию и постсоветское пространство в целом одним из своих внешнеполитических приоритетов, Саркози все же вряд ли сосредоточит внимание ЕС на этом направлении в период председательства Франции. Это обусловлено, как минимум тремя факторами.

- До 2009 г. вряд ли удастся выработать новый договор между Россией и ЕС. Это связано и с неготовностью самого ЕС, и с переменами на политический сцене России.
- Политическая неопределенность и/или нестабильность в европейских странах СНГ (Украине, Грузии, Молдове, Армении) оставляет неясным характер взаимоотношений России и ЕС на этом направлении. Франция до настоящего времени не была активно движущей силой «политики соседства» ЕС, и в 2008 г. какие-то особые подвижки здесь маловероятны. Поскольку «политика соседства» ЕС является для России сильным раздражителем, ее низкий профиль в 2008 г. может сказаться позитивно на взаимоотношениях по линии РФ—ЕС.
- В ином – конкурентном – ключе будет воздействовать на отношения России и ЕС то обстоятельство, что Франция в период своего председательства в ЕС может сосредоточиться преимущественно на средиземноморском регионе, а также на африканских странах-соседах. Главные усилия Парижа, по мнению экспертов, будут сосредоточены на энергетических, прежде всего газовых проблемах.

Ярко выраженная атлантическая ориентация Саркози не обязательно окажется трансформированной в однозначное следование проамериканским курсом на уровне практической политики. В рамках данного направления в 2008 г. будут действовать разнонаправленные тренды. Не исключено, что США будут в обозримом будущем стремиться к опоре в своей европейской политике не только на Великобританию как главного союзника, но и на Францию. Вместе с тем очевидны расхождения между Парижем и Вашингтоном в некоторых достаточно важных вопросах, в том числе концептуального плана.

Один из них, например, касается видения будущей роли НАТО. В Париже рассматривают НАТО как региональную организацию, которая не должна ни подменять, ни ограничивать роль ООН и Совета Безопасности—и этот подход контрастирует с представлениями о желательности дальнейшей глобализации альянса, популярными в некоторых кругах, близких к американской администрации. Впрочем, эта противоречивость затрагивает более широкие вопросы (касательно военных операций в отдаленных районах типа Афганистана и т.п.) и вовлекает в их обсуждение более широкий круг стран.

Затрагивает она и Россию—не оставляя ее безразличной к позиции Франции. Россия тоже не считает необходимыми ни дальнейшее расширение НАТО, ни перестройку его по лекалам ООН. В то же время Россия допускает практическое взаимодействие с НАТО и открыто выражает свою заинтересованность в продолжении миссии НАТО в Афганистане. Подготовленный в 2007 г. Обзор внешней политики МИД Российской Федерации однозначно констатирует: «Если афганская кампания закончится неудачей, а США и НАТО уйдут, страны Центральной Азии и Россия останутся **один на один** перед лицом последствий усугубившейся афганской проблемы, в первую очередь наркотеррористической угрозы, всплеска фундаменталистских настроений и дестабилизации региона»<sup>14</sup>. Это может трактоваться как готовность согласиться с «избирательной глобализацией» НАТО—очевидно, с тем, чтобы не затрагивались регионы, которые Россия рассматривает как сферу своих особых интересов (например, Закавказье). Хотя такая позиция амбивалентна, она создает возможность для дипломатического маневра и поиска решений, отвечающих интересам национальной безопасности России или как минимум не наносящих ей ущерба.

Москва и Париж близки друг к другу (хотя и по разным мотивам) в вопросе о размещении дополнительных элементов американской системы ПРО в Европе. В то же время по ядерной проблеме Ирана Франция в рамках «шестерки» (пять постоянных членов СБ ООН плюс Германия) поддерживает США. Осенью 2007 г. Саркози высказался в том смысле, что Евросоюз должен будет ввести дополнительные санкции, если не удастся достичь согласия по резолюции в СБ ООН. Это вызвало обеспокоенность Германии, считающей, что иранская проблематика не должна выходить за рамки ООН. На иранском рынке ядерных технологий и атомной энергетики Франция конкурирует с Россией.

Для России в 2007 г. проблемой в отношениях с Францией «после Ширака» был поиск новых точек соприкосновения, заполнение возникшего на месте личной приязни вакуума. Эта проблема была решена в ходе психологически удачного контакта Путина и Саркози на встрече «большой восьмерки» в Германии. Переход французского президента от настороженно-напряженного к жизнерадостному тону в отношении России был успешно продолжен в ходе его официального визита в Москву в октябре 2007 г.

Ключевым фактором в формировании политики Франции в отношении России остаются интересы крупного бизнеса. Характерным в этой ситуации оказалось решение, принятое по Штокмановскому месторождению, которое эксперты называли стратегическим ресурсом РФ в переговорах с нерезидентами. После начавшегося охлаждения российско-американских отношений «Газпром» в октябре 2006 г. принял решение изменить стратегию развития

---

<sup>14</sup> «Обзор внешней политики Российской Федерации». [www.mid.ru](http://www.mid.ru)

проекта – вместо сжижения природного газа с последующей поставкой его на рынок США было решено экспортировать газ по трубопроводу Nord Stream в направлении ЕС. Для реализации этого проекта «Газпрому» понадобились европейские партнеры—в частности, и для того, чтобы обеспечить лоббирование политической поддержки российского проекта. На эту роль была выбрана французская Total, которая получила 25% в уставном капитале оператора Штокмановского месторождения.

Эту акцию аналитики расценили как российский политический «аванс» французскому президенту. Последний ответил символическим жестом—отказавшись (со ссылкой на визит в Москву) от участия в конференции «Ответственная энергетика для ответственных партнеров»—знаковом мероприятии, организованном при активном содействии США в Вильнюсе, где одновременно проходило заседание совета глав государств ГУАМ (Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы).

Таким образом, экономический аргумент оказался действенным для нейтрализации во французской позиции того негативизма, который связан, с «российским досье» по проблемам демократии. И хотя прежней дружбы, как при Жаке Шираке, уже нет, создается впечатление, что Саркози намерен укреплять с Россией отношения «привилегированного партнерства», прежде всего в экономической области.

В принципе, при наличии политической воли, Франция в течение 2008 г. в период подготовки к своему председательству в ЕС и затем в ходе практического выполнения этой функции могла бы значительно продвинуть вперед дело разработки нового соглашения между ЕС и РФ, что означало бы переход взаимодействия России с Евросоюзом на качественно новую ступень.

### ***Германия***

Непросто в 2007 г. развивались отношения России с ее ключевым партнером в Евросоюзе Германией. Регулярные встречи глав государств не привели—и не могли привести—к решению наиболее острых вопросов. В то же время, как показал прошедший в октябре 2007 г. в Висбадене российско-германский саммит в рамках ежегодных межправительственных консультаций, Германия стремится сохранить свое приоритетное место в российской политике. Тот факт, что переговоры прошли сразу после визита в Москву Н.Саркози, писали немецкие СМИ, лишь укрепили этот подход Германии.

Продолжая политику «сближения через вовлечение» (Annäherung Durch Verflechtung) и развивая с Россией стратегическое партнерство, базирующееся прежде всего на солидной экономической основе, Германия осталась самой надежной опорой России в Европе, хотя в 2007 г. в отношениях между странами не раз возникали проблемы.

Так, хотя уже к осеннему (2006 г.) саммиту РФ-ЕС, когда в Евросоюзе председательствовала Финляндия, стало ясно, что сторонам не удастся приступить к разработке нового соглашения, с председательством Германии связывались надежды на нормализацию отношений и выход из тупика. Однако майский саммит РФ – ЕС в Самаре оказался одним из самых малопродуктивных и в какой-то момент даже был под угрозой срыва. Причины: вето Варшавы (к тому же заметно испортившей отношения с Берлином) на начало переговоров о новом соглашении ЕС с РФ; не преодоленный на тот момент кризис в ЕС; не прошедшее до лета общее «изумление» от выступления российского президента в Мюнхене; череда политических скандалов (убийство Анны Политковской, Александра Литвиненко). Не способствовали преодолению кризиса критика и повышенное внимание канцлера Ангелы Меркель к проблемам демократии в России.

Германия, воспринимавшаяся Москвой как европейский оплот в противодействии глобальному американскому унитаризму (особенно после начала войны США в Ираке),



в 2007 г. стала уделять больше внимания атлантическому измерению своего курса в международных делах и вернулась к политике «равноудаленности» в отношениях с США и Россией. МИД ФРГ, по свидетельству немецких дипломатов, испытывает сильнейшее давление со стороны Вашингтона, направленное на то, чтобы ужесточить подход Берлина к Москве.

Ситуация усугубляется межпартийными расхождениями по этому вопросу (между христианскими демократами и социал-демократами). Некоторые видные деятели ХДС строят свои внутривластные рейтинги на резкой критике Кремля, что находит поддержку у части населения<sup>15</sup>. В свою очередь социал-демократы во главе с шефом МИД Ф.-В.Штайнмайером отстаивают стратегическое значение отношений с Россией и настаивают на продолжении «восточной политики» с ее ориентацией на ненавязчивое вовлечение России в сеть взаимозависимостей с Западом.

Особую роль в германской политике касательно России продолжает играть крупный бизнес. К примеру, параметры, на которые ориентируется немецкий капитал в России, определяются следующим образом<sup>16</sup>:

- совместимость ценностей (развитие рыночной экономики, соблюдение прав человека, поддержка среднего и малого бизнеса);
- общие интересы и совместные цели (например, в среднесрочном плане—вступление России в ВТО, разработка и подписание нового договора о сотрудничестве между РФ и ЕС);
- взаимодействие (например, Россия могла бы поддерживать немецкие компании в Центральной Азии, Германия—российский бизнес в Европе).

Предлагаемая немецким бизнесом программа бесспорна в своих стратегических ориентирах, но может оказаться уязвимой в конкретике и имплементации. К примеру, «размен» во взаимном продвижении интересов трудно реализуем, к тому же возможно их прямое столкновение (в частности, в Центральной Азии). Кроме того, не исключена и переоценка возможностей и влияния сторон: как России (в той же Центральной Азии), так и Германии (в ЕС). Пример тому – самый масштабный и политически самый уязвимый совместный проект по строительству Северо-европейского газопровода (СЕГ).

В 2007 г. проект СЕГ столкнулся не только с жесткой критикой, но прямым (со стороны Польши и Эстонии) и косвенным (со стороны Финляндии и Швеции) противодействием, в том числе и институциональным. Именно под этот проект и имея в виду российский «Газпром» как его главного исполнителя Комиссия ЕС разработала к осени 2007 г. норму, требующую юридического и экономического разделения производства энергии и эксплуатации распределительных сетей.

Германия предприняла серьезные усилия, чтобы снять барьеры на пути СЕГ. Но потребовалось, чтобы к ней присоединились еще по меньшей мере семь стран ЕС, тесно сотрудничающих с Россией и «Газпромом» (Франция, Греция, Кипр, Болгария, Словакия, Австрия и даже Эстония.<sup>17</sup>). То есть политического веса одной Германии в Европе стало недостаточно, чтобы «продать» проект через европейские столицы, а также окончательно преодолеть сопротивление Еврокомиссии. Потребовались совместные действия всех

<sup>15</sup> Так, опрос германского Фонда Маршалла показал, что «73% немцев воспринимают Кремль в роли поставщика энергии как угрозу, а 76% озабочены растущим ослаблением демократии в России».

<sup>16</sup> Воспроизводится по выступлению Клауса Мангольда, председателя Восточного комитета немецкой экономики и члена Совета по иностранным инвестициям (Берлин, 30 октября 2007 г.).

<sup>17</sup> В числе мотивов Эстонии—опасение, что разделение концерна Eesti Energia и продажа электросетей чревата тем, что ими может заинтересоваться РАО «ЕЭС Россия». В то же время у Эстонии нет ни юридических, ни практических оснований заставить «Газпром» отказаться от своей доли в Eesti Gaas или продать свои сети.

заинтересованных стран. Можно, кстати говоря, считать это еще одним любопытным примером того, как «российский фактор» становится стимулом к сплочению европейцев—на этот раз не против России, а в поддержку кооперативных взаимоотношений с нею<sup>18</sup>.

В 2008 г., очевидно, сохранится роль германо-французской оси как основы и «мотора» объединенной Европы. Это подтвердил первый после вступления в должность зарубежный визит президента Саркози на саммит «большой восьмерки» в Хайлигендамме и его последующие встречи с канцлером Меркель. Для России немецко-французский тандем важен в плане преодоления Европой ограниченного, местечково-локального, провинциального взгляда на проблемы безопасности и международных отношений в целом. Именно из такого мышления возникает подход к России как неевропейской стране.

Примером иного – более широкого – подхода стала опубликованная в конце октября 2007 г. совместная статья министров иностранных дел Франции и ФРГ Бернара Кушнера и Франк-Вальтера Штайнмайера с призывом к России не выходить в одностороннем порядке из ДОВСЕ, что «может повлечь за собой новую гонку вооружений и возникновение новых поводов для конфронтации». Цель Берлина и Парижа—укрепление дееспособности Европы в сфере безопасности и обороны, что трудно осуществимо вне укрепления контроля над вооружениями и межгосударственных связей. Изложенная в статье и обращенная к России франко-германская инициатива по сохранению ДОВСЕ апеллировала к главной идее Парижской хартии – о неделимости безопасности в Европе<sup>19</sup>.

Сказанное выше дает основания предположить, что совместный поиск приемлемых подходов к решению вопросов международной безопасности Россией, Францией и Германией возможен. Его целесообразно вести по следующим линиям:

- недопустимость дальнейшего разрушения системы контроля над вооружениями;
- исключение скоропалительных решений, в том числе связанных с внутриполитическими мотивами;
- инициирование переговорного процесса на различных уровнях и в различном составе;
- признание объективно существующей взаимозависимости различных аспектов обеспечения международной безопасности и целесообразность их комплексного учета в процессе нахождения взаимоприемлемых развязок.

России это позволило бы в 2008 г. продолжить уже начатый жесткий переговорный торг по всему спектру проблем безопасности.

### ***Великобритания***

Разразившийся летом 2007 г. дипломатический скандал между Россией и Великобританией, вызванный «делом Литвиненко – Лугового», не вызвал далеко идущих и долгосрочных последствий. Напротив, президент Владимир Путин охарактеризовал ситуацию как «мини-

---

<sup>18</sup> Для усиления политических гарантий реализации проекта СЕГ в него была вовлечена голландская компания Gasunie, проявившая в ответ готовность предложить «Газпрому» участие во внутриевропейских инфраструктурных проектах, доступ к которым ему крайне затруднен. «Газпром» рассчитывает на участие и в других газовых проектах в Нидерландах, а также Бельгии и Люксембурге. В ноябре 2007 г. о планах по строительству отвода от СЕГ объявила Чехия.

<sup>19</sup> Париж и Берлин предлагают комплексный подход: (i) организацию двух встреч с участием всех сторон, а также балтийских государств и Словении с целью скорейшего вступления в силу адаптированного Договора; (ii) выведение крупных российско-американских соглашений о контроле над ядерными вооружениями (СНВ и РСМД) за рамки «соображений текущей политики»; (iii) продолжение переговоров по проблемам противоракетной обороны с Россией и с США, как и между ними; (iv) дальнейшее противодействие распространению оружия массового уничтожения (в частности; разрешение кризиса вокруг иранского «ядерного досье» с учетом российского подхода, то есть на переговорной основе).

кризис». А глава российского МИД Сергей Лавров в разгар кризиса истолковал позицию Великобритании как отчасти связанную с пробой сил новым британским кабинетом.

Приход к власти лейбориста Гордона Брауна, его первые зарубежные визиты, а также назначения в кабинете были восприняты как признаки грядущих изменений во внешней политике Лондона. Первой зарубежной столицей, которую он посетил в качестве премьер-министра, стал Берлин. Затем последовал визит во Францию и лишь после этого—в Соединенные Штаты. В связи с этим появились оценки насчет того, что Великобритания дает внятный сигнал относительно приоритетности европейского направления в своей внешней политике, а возможно, даже подумывает создать «новую трехстороннюю ось».

Символичны и назначения. На два ключевых поста в кабинете – министра иностранных дел и министра юстиции – Гордон Браун назначил двух последовательных критиков войны в Ираке: соответственно Дэвида Милибэнда (бывшего министра окружающей среды) и Джека Стро (который покинул кабинет главы внешнеполитического ведомства в правительстве Тони Блэра в знак несогласия с войной в Ираке).

Однако говорить о резких подвижках в политике Великобритании пока было бы преждевременно. Шаги навстречу друг другу Германия и Великобритания сделали еще раньше: Берлин – уделяя большее внимание США и улучшив отношения с Вашингтоном, Лондон – поддержав еще при предыдущем кабинете позицию Ангелы Меркель во время председательства Германии в ЕС. Великобритания при Гордоне Брауне, по всей вероятности, будет сохранять приоритет стратегического союзничества с США—одновременно проводя политику большей сбалансированности отношений с партнерами по ЕС.

Определенные выводы о будущей внешней стратегии Великобритании можно сделать на основании выступлений лидеров лейбористской партии в ходе ее конференции в конце сентября 2007 г., когда внешняя политика Блэра была подвергнута резкой критике. Так, Дэвид Милибэнд признал, что ставка на военную силу не оправдывает себя, война в Ираке привела к расколу в партии и стране в целом. Определяя новый курс Лондона в отношении Ирака, он заявил: «Мы должны работать со всеми соседями Ирака для консолидации суннитов и шиитов, не допустить раздела Ирака, что распространилось бы на весь Ближний Восток». Великобритания, по мнению нового главы Форин офиса, должна установить связи с умеренными мусульманскими кругами, добиваясь принятия Турции в ЕС (что совпадает с позицией Берлина), поддерживая демократию в Пакистане и Афганистане и выступая за создание палестинского государства. Важным элементом новой политики заявлен приоритет ООН. Выступление Милибэнда было также расценено как отказ от так называемой Чикагской доктрины Блэра (1999 г.), провозглашавшей право на «гуманитарную интервенцию», то есть военное вмешательство по гуманитарным основаниям.

Пока заявленные новые принципы только ожидают воплощения во внешнеполитической практике. Очевидно, что Великобритания, как и другие европейские лидеры, в 2008 г. будет находиться в ожидании смены команды в Белом доме. Также трудно предположить, что Лондон станет «мотором» европейской интеграции. Отношение к ЕС многих политиков, как и общества в целом, остается «островным». Переход в зону евро по-прежнему не рассматривается в качестве близкой перспективы. В то же время Великобритания поддерживает принятие нового Договора о реформах, а в условиях ослабления американского лидерства может действовать в интересах укрепления роли ЕС как внешнеполитического игрока, одновременно работая на восстановление трансатлантического единства.

В отношениях с Россией сохраняются все те основания, по которым отношения оказались переведенными в разряд значительно более прохладных, чем это было на заре эпохи Блэр—Путин. Можно предположить, что в 2008 г. к традиционной для Великобритании критике недостатков российской демократии добавятся две темы. С одной стороны, это придающая

сильный позитивный импульс отношениям двух стран поддержка интересов крупного британского бизнеса, приход которого на российский фондовый рынок исключительно важен как знаковое событие. С другой стороны—новое издание «большой игры» в Центральной Азии и прилегающих регионах. Этот процесс пока находится лишь в начальной стадии, информация о нем отрывочна и носит достаточно противоречивый характер, эвентуальные последствия еще только предстоит осмыслить.

## Заключение

Параллельно с некоторым увеличением влияния «российского фактора» в Европе на глазах растут масштабы озабоченности, высказываемой в связи с напористой политикой России и ее внутривнутриполитическим развитием. Мотивы стратегического и/или привилегированного сотрудничества с ней сохраняются, хотя и теряют в глазах многих европейцев убедительность; тему сдерживания России поднимают все чаще, даже вопреки объективным интересам взаимодействия в экономической сфере и в области безопасности.

Ставшая почти классической дихотомия «ценности *versus* интересы» в отношениях России и Европейского Союза в результате событий последнего времени оказалась развернутой самым неблагоприятным для России образом:

- ее приверженность европейским *ценностям* поставлена под вопрос;
- ее *интересы* открыто сталкиваются с интересами ЕС.

В связи с этим в 2008 г. ключевая задача России будет состоять в том, чтобы по обоим этим параметрам не дать себя вытолкнуть из европейского поля.

В рамках решения этой задачи важнейшим измерением будет внутривнутриполитическое, российское. В условиях, когда институциональное партнерство с Европейским Союзом находится в состоянии стагнации, а отношение к России характеризуется растущим недоверием, необходимы серьезные усилия для сохранения цивилизационной привлекательности России для Европы—привлекательности имиджевой и содержательной.

Во внешнеполитическом плане России придется учитывать изменения в расстановке сил и приоритетов, которые будут продолжаться в Европейском Союзе в 2008 г. Имевшее место с 2002-2003 гг. расслоение на «проевропейскую» и «проамериканскую» группы стран сегодня трансформируется в разделение по шкале их отношения к России. Адресуемые России упреки, по-видимому, будут воспроизводиться достаточно регулярно; в российской реакции важно не допустить, чтобы она помогала ставить Россию «вне Европы», оправдывала навешиваемые на нее ярлыки, легитимировала в отношении нее политику сдерживания.

Россия, вне всякого сомнения, может и должна проводить твердую политику на европейском направлении, имеет для этого необходимые политические и материальные ресурсы. Вместе с тем она нуждается в правильном выборе внешних партнеров и точном определении характера своего взаимодействия с ними. России необходимо апеллировать к тем политическим силам, которые в состоянии оценивать развитие мировой ситуации в глобальном масштабе и в долгосрочной перспективе, кто в состоянии брать на себя ответственность, кто видит в России крупную международно-политическую величину, с которой можно и нужно выстраивать кооперативные отношения.

Естественными партнерами России в реализации этого курса являются ее традиционные «стратегические партнеры» в Евросоюзе, одновременно ратующие за сбалансированное развитие отношений с США. Идеологией политики, направленной на сохранение партнерства с Европой и США, может быть предложенный Москвой «тройственный» евро-

атлантический союз России – ЕС – США, в котором Россия и США являются двумя ветвями европейской цивилизации.<sup>20</sup>

Позиция ряда ведущих европейских стран, склонных к поддержке ООН, многосторонней дипломатии, международного права, сдержанному отношению к использованию военной силы, остается традиционным российским ресурсом в подходе к безопасности. В 2008 г. это будет важно в связи с готовностью России к переформатированию некоторых важных элементов международного режима (ПРО, ДРВСЕ, РСМД, ядерное нераспространение и т.п.)

Особой проблемой в отношениях России и ЕС является зона СНГ. У обеих сторон осталось сильное послевкусие от всплеска политического противостояния в связи с «оранжевой революцией» на Украине. Но пик этого противостояния остался в прошлом. ЕС не заинтересован ни в дестабилизации обстановки в странах СНГ, ни в возникновении по этой причине коллизий в отношениях с Россией.

Впрочем, и то, и другое может произойти как следствие неконтролируемого развития событий, хотя вероятность такого сценария не слишком велика. Другим проблемным полем может стать обострение обстановки в зонах неурегулированных конфликтов—Абхазии, Южной Осетии и (в меньшей мере) в Приднестровье. Наконец, третьим (и наиболее вероятным) дисфункциональным феноменом в 2008 г. в отношениях Россия—ЕС может стать обострение конкуренции по вопросам энергоресурсов и энерготранзита в каспийско-центральноазиатском регионе.

## Центральная и Восточная Европа<sup>21</sup>

В 2007 г. произошло некоторое повышение роли стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) в Евросоюзе (да и в Европе в целом) вследствие завершения очередного, пятого расширения ЕС (за счет Болгарии и Румынии) и начавшейся реализации первого бюджета расширенного ЕС, более ориентированного на новых членов. Политическая сторона связанных с этим последствий выглядит даже более значимой, чем экономическая.

Это проявляется, например, в своего рода «кадровой экспансии» в институциональном пространстве Европейского Союза. В совокупном ВВП двадцати семи стран, участвующих в интеграционном объединении, на них приходилось в начало 2007 г. 10,5%, в численности занятых – 19,5%. Но при этом их доля в «правительстве» ЕС—Еврокомиссии—оставила 37%, в главном правотворческом институте—Совете—около 30%, в представительном институте—Европарламенте—26%. Причем в Еврокомиссии представители стран ЦВЕ возглавили целый ряд важнейших для ЕС направлений (связанных, в частности, с бюджетной, таможенной, региональной, энергетической политикой), а в Европарламенте—ключевой комитет по иностранным делам. Осваивают они и председательские функции в Совете—в первом полугодии 2008 г. их будет исполнять Словения, в 2011 г.—Венгрия, а за ней Польша.

В результате "фактор ЦВЕ" сказывается достаточно ощутимым и в процессах, происходящих внутри ЕС, и в его отношениях с третьими странами, прежде всего с Россией. Страны ЦВЕ, конечно же, являются прежде всего реципиентами исходящего от «старого ЕС» влияния; это

<sup>20</sup> С.Лавров. «Сдерживание России: назад в будущее?» - «Россия в глобальной политике», N 4, июль-август 2007

<sup>21</sup> Глава подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Формирование позитивного имиджа России в странах Центральной Европы и Балтии – членах Евросоюза» № 06-03-02115а

касается, например, уровня и темпов развития рыночной экономики, демократии и гражданского общества. Но и сами они приносят в интеграционное сообщество присущую им специфику—в частности, проистекающую из социально-психологических настроений, исторических традиций и предрассудков.

Новым становится то обстоятельство, что в 2007 г. страны ЦВЕ впервые не просто присоединялись к уже принятым документам ЕС, а активно с учетом своих интересов участвовали в их подготовке и принятии. Речь идет о документах как по институциональному развитию (Лиссабонский договор), так и по общеэкономическим вопросам (развитие рынка услуг и фондового рынка, гармонизация налоговых систем), общим отраслевым политикам (энергетической, аграрной и др.), политике в сфере внутренней и внешней безопасности.

Закрепившись в структурах ЕС, адаптировавшись к его наднациональным инструментам и гарантировав себе экономическую и политическую помощь и защиту, страны ЦВЕ стали активнее и эффективнее отстаивать национальные интересы, выступать с самостоятельными инициативами, все больше переходя к практике «экономического и политического патриотизма». Это далеко не всегда отвечает интересам ЕС в целом и его старых членов.

Страны ЦВЕ стали основными реципиентами финансовой поддержки Евросоюза, поглощая примерно 51% средств его структурных фондов и фонда сплочения, большую долю расходов на сельскохозяйственную, рыболовную и другие общие политики. Однако при этом они (особенно Польша) нередко нарушали правила их реализации и не обеспечивали эффективного использования выделяемых средств. Так, Литва на начало 2007 г. не могла отчитаться за использование 12% помощи ЕС. Кроме того, получив в виде помощи из бюджета ЕС своего рода «подушку безопасности», страны ЦВЕ несколько «расслабились»: замедлили темпы структурного реформирования (особенно систем пенсионного обеспечения и здравоохранения), стали уделять меньше внимания задачам модернизации экономики (в частности, замещению устаревших отраслей промышленности, развитию инфраструктуры), позволили росту зарплат опережать повышение производительности труда. При этом во многих странах росла социальная дифференциация, недовольство условиями и уровнем оплаты труда, вызывавшее массовые забастовки.

Снижение темпов реформирования сказывается на международном имидже стран ЦВЕ. Например, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2007/2008 г. обладающие наилучшими из стран ЦВЕ показателями по экономическому росту Эстония и Латвия опустились, соответственно, с 26 на 27 и с 44 на 45 место. Это пока не драматичные перемены—но направленность тенденции свидетельствует явно не в пользу стран ЦВЕ.

В сфере внешней политики и безопасности страны ЦВЕ впервые не просто присоединились к действиям, которые иницируются другими (как было ранее с участием в военных действиях в Афганистане и Ираке), но выступили со своими собственными инициативами. Это, кстати говоря, не всегда вписывается в логику совместного с партнерами определения позиции по важнейшим международно-политическим проблемам. Так, подход к вопросу о размещении элементов ПРО США в Польше и Чехии не стал предметом предварительного согласования с партнерами по ЕС и по НАТО. Дальнейшее развитие ЕС через принятие Лиссабонского договора, заменившего неудачную Конституцию для Европы, едва не стало заложником внутривнутриполитического курса Польши и некоторых других стран ЦВЕ.

В 2007 г. экономическая и политическая ситуация в странах ЦВЕ по существу впервые стала предметом серьезной озабоченности «старых» участников и институтов ЕС. Возникли сомнения в способности ряда стран ЦВЕ проводить ответственную экономическую, внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с общей стратегией развития Евросоюза и учетом новых вызовов глобализации. Прежде всего это было связано с нарастанием

неблагоприятных тенденций в экономике и усилением неопределенности и неоконсервативных трендов во внутренней и внешней политике стран ЦВЕ.

## **Экономический и политический национализм и «российский фактор»**

Сохраняя в целом приверженность общим принципам, целям и задачам экономической и политической интеграции в рамках ЕС, в новых условиях страны ЦВЕ все больше начинают тяготеть к защите собственных интересов. Наиболее рельефно такая дифференциация интересов и действий проявляется в отношениях с Россией, остающихся самой чувствительной зоной международного общения центральноевропейских государств. Ни один другой стратегический партнер Евросоюза не вызывает своим внутривнутриполитическим развитием и международной политикой такой реакции в странах ЦВЕ, как Россия. Это особенно заметно на фоне общей поддержки неоднозначно оцениваемой ими внешней политики США или безразличия к внутривнутриполитическим процессам в Китае.

Недоверие, настороженность, иногда почти открытая враждебность к России элит (да и определенной части общества) стран ЦВЕ обуславливают политизацию их отношений с Россией во всех областях. Преобладание политических соображений над экономическими связано, прежде всего, с опасениями последствий «неоимперских и экспансионистских тенденций» в России. Страны ЦВЕ воспринимают экономическое и политическое усиление России, более активное проведение ею линии на защиту своих национально-государственных интересов не столько как идейное «неомессианство», угрожающее европейским ценностям, сколько как возврат к роли сверхдержавы, претендующей на доминирование в регионе. В отсутствие в ЕС единой политики по отношению к России страны ЦВЕ пытаются самостоятельно адаптироваться к новым условиям, исходя из национальных интересов и возможностей. А это само по себе становится дополнительным фактором, оказывающим обратное влияние на выработку и реализацию общей стратегии партнерства Евросоюза с Россией и побуждающим рассматривать это партнерство как «вынужденное».

Хотя принципиально оценка странами ЦВЕ новой международной стратегии России совпадает, в национальных позициях заметны существенные различия, что особо отмечают европейские эксперты.<sup>22</sup> Они подразделяют страны ЦВЕ на три группы: «дружественных прагматиков», которые поддерживают тесные связи с Россией и ставят бизнес-интересы выше политических целей (Болгария, Венгрия, Словакия, Словения); «сдержанных прагматиков», также сосредоточенных на бизнес-интересах, но готовых критиковать Россию по вопросам прав человека и другим проблемам (Латвия, Румыния, Чехия, Эстония); энтузиастов «новой холодной войны», имеющих самые напряженные отношения с Россией и настроенных жесткую политику в отношении нее, включая блокирование ее стратегических переговоров с ЕС (Польша, Литва).

Предлагаемое деление условно и неустойчиво: среди «сдержанных прагматиков» Чехия и Румыния явно ближе к «дружественным», а Латвия и Эстония—к категории враждебно настроенных. Однако оно показывает, что отношения с Россией становятся катализатором политической и экономической дифференциации стран ЦВЕ. При этом различия в подходах имеют преимущественно политическую природу, поскольку экономическая сторона дела примерно одинакова для подавляющего большинства и прагматично, и негативно настроенных к России стран—сальдо торгового баланса с нею у них отрицательное.

Большинство стран ЦВЕ предпочитают оставаться в «мейнстриме» политики ЕС в отношении России, и лишь некоторые претендуют на роль субрегиональных лидеров

---

<sup>22</sup> См. подробнее раздел «Европейский Союз» в настоящем прогнозе

(Польша) или на выступление в рамках относительно самостоятельных «групп интересов» (страны Балтии). И все же России важно учитывать различия в экономическом и политическом весах стран ЦВЕ в ЕС, равно как и в их национальных амбициях. Здесь нужна достаточно тонкая настройка, чтобы содействовать расширению первой группы, вплоть до перехода ряда ее членов в категорию лояльных к России стран. Важна и стабилизация группы «сдержанных прагматиков», равно как и осторожное содействие перемещению в эту категорию тех, кто настроен недружески.

Эту же матрицу можно применить к формальным и потенциальным кандидатам на членство в ЕС из числа стран ЦВЕ. Вполне вероятным представляется пополнение группы «дружественных прагматиков» за счет Македонии, Сербии и Черногории, «сдержанных прагматиков» — за счет Хорватии, Боснии и Герцеговины, Албании и Косово. Впрочем, эти последние могут оказаться и в «негативной» части спектра — что, по-видимому, будет определяться уже в самом ближайшем будущем характером развития косовской проблемы и политикой России в этом вопросе.

Фактически в отношении стран ЦВЕ к России складываются два подхода — «осторожного вовлечения» и «мягкого сдерживания». Первый исходит из того, что после вступления в НАТО и ЕС «российская угроза» была нейтрализована. Поэтому к России целесообразно относиться как к эвентуальному стратегическому партнеру, интересы которого следует учитывать в общей политике ЕС (особенно в таких чувствительных сферах, как безопасность, энергетика, общее соседство), вовлекать ее в возможно большее число правовых и институциональных структур. Приверженцы второго подхода рассматривают Россию как постоянную угрозу, трактуют ее меры по защите своих геополитических и экономических интересов как экспансионизм, подрыв демократии, попытки возобновления «холодной войны».

«Сдерживание» России предполагает необходимость противодействовать ей в стратегических сферах экономики. На это, в частности, должна быть нацелена энергетическая политика Европейского Союза, которую надо превратить в инструмент его Общей внешней политики и политики безопасности, а в максималистской интерпретации — довести до формирования «блока энергетической безопасности» против России по модели НАТО. В русле такого подхода возлагают особые надежды на проводимую Европейским союзом «политику общего соседства» (European neighborhood policy) — в частности, с симпатией относясь к идее создания «санитарного демократического кордона» из европейских стран СНГ и скорейшее принятие их в НАТО.

В столь существенном расхождении позиций по одному из принципиально важных направлений внешней и внешнеэкономической политики Европейского Союза таятся серьезные проблемы для его собственного развития. Отсюда — поиск более рациональной стратегии, которая отвергала бы крайности и носила бы прагматический характер, но с ориентацией на долговременное взаимодействие. Такая линия предполагает переход ЕС к единой политике в отношении России на основе «верховенства права», базируясь не на «общих ценностях» и не на решении сугубо текущих проблем, а на стабильных правилах, которые обеспечивают симметрию взаимозависимости сторон — причем последние строго выполняют эти правила в отношениях друг с другом и поддерживают их в пространстве своего «общего соседства» (т.е. в странах СНГ).

По сути такой промежуточный по характеру подход в отношениях с Евросоюзом ищет и Россия. Вопрос состоит в определении приоритетов общего подхода и этапах его формирования, поскольку циклы экономического и политического развития ЕС и России не синхронизированы. В этом смысле большую роль могла бы иметь отработка такого подхода вначале между Россией и группой «продвинутых» в этом отношении стран ЕС — например, из числа стран ЦВЕ. Речь не идет о возврате к старой идее наделения их функцией «моста»



между Россией и ЕС—тем более, что некоторые из них фактически превратились в «предмостные укрепления». Имеется в виду иное: использование двусторонних отношений России со странами ЦВЕ из «дружественно-прагматичной» группы для реализации общей стратегии партнерства ЕС-Россия и налаживании, исходя из этой стратегии, партнерских отношений с другими странами ЦВЕ. Социально-экономические и внутриполитические предпосылки для того, чтобы начать движение в этом направлении в 2008 г., в большинстве стран ЦВЕ имеются.

## **Предпосылки для экономической коррекции**

**В сфере экономики** период подъема, который обеспечивался за счет дешевых внешних заимствований, опережающего роста зарплат и искусственного поддержания внутреннего спроса, фактически закончился. По-видимому, в 2008 г. большинство стран ЦВЕ ожидает серьезное замедление социально-экономического развития или даже экономический спад и неизбежная **ужесточающая коррекция экономической политики** (для перегретой экономики стран Балтии не исключена особенно «жесткая посадка»).

Экономическое отставание стран ЦВЕ от «старых» стран ЕС велико: ВВП на душу населения в них составляет от 63% (Эстония) до 35% (Болгария) от среднего уровня по ЕС. Этот разрыв постепенно сокращался, благодаря опережающему (в два с половиной-три раза по сравнению со старыми странами ЕС) экономическому росту, связанному с быстрым и кардинальным реформированием.

В 2004-2006 гг. страны ЦВЕ были если не локомотивами, то «передовиками» экономического развития ЕС. Однако, начиная с III квартала 2007 г., в большинстве из них заметно замедлился экономический рост (квартальные показатели прироста ВВП были самыми низкими за последние 3-4 года), скачкообразно усилилась инфляция. На фоне сохраняющейся безработицы появился дефицит квалифицированных работников, во многом связанный с их перетоком в старые страны ЕС. Ухудшилось состояние государственных финансов, несмотря на массивные вливания из бюджета Евросоюза (по оценкам польских экспертов, без учета этих поступлений в 2007 г. дефицит госфинансов в стране в 1,5 раза превысил бы официальный и составил 4,6% ВВП).

Кризис на мировых кредитно-финансовых рынках привел к ограничению и удорожанию иностранных кредитов, а затем и кредитов внутри стран ЦВЕ, сильно или практически целиком (в случае со странами Балтии) зависящих от внешних заимствований. Негативно сказались на экономике этих стран такие факторы, как: рост мировых цен на минеральное сырье, энергоносители, агропродовольственные товары; завышенный курс ряда национальных валют. В большинстве стран ЦВЕ в 2007 г. резко «раскрутилась» классическая инфляционная спираль «зарплата – цены». Растущий внутренний спрос при ограниченной конкуренции вызывал рост цен, повышение которых стимулировало сбережения и при дефиците рабочей силы вело к увеличению зарплат, в свою очередь подталкивавшему рост цен (в странах Балтии в 2006 г. зарплата возросла на 18-22%, в 2007 г. – на 11-15%).

В результате перед странами ЦВЕ возникла реальная угроза дальнейшего замедления роста или даже спада в экономике. По оценке Всемирного Банка (сентябрь 2007 г.), в 2007 г. темп прироста ВВП в странах ЦВЕ составит 4,7-9,0% , а в 2008 г. – уже снизится до 4,4-7,5%. Уровень инфляции, напротив, возрастет с 2,2-6,4% до 2,3-7,4%. При этом наибольшее снижение темпов роста и наибольшее повышение уровня инфляции ожидается в странах Балтии.

Правда, в Венгрии, ранее фактически считавшейся «больной экономикой» в рамках ЦВЕ, наметился противоположный тренд. Там прирост ВВП может возрасти с 2,2 до 2,8%, а

уровень инфляции – снизиться с 7,5 до 4,5%. Но в целом, с учетом реальной ситуации в конце 2007 г. (инфляция в странах Балтии в октябре – 9-11%), прогнозы начинают ухудшаться. Например, Минэкономики Эстонии снизило оценку прироста ВВП страны в 2008 г. в 1,7 раза до 4,3%, а Минэкономики Латвии – повысило оценку инфляции вдвое – до 11%. Эти тенденции, вероятно, сохранятся в среднесрочной перспективе, тем более, что экономический рост в старых странах ЕС останется невысоким (2,5 – 2,6 % в еврозоне в 2007 – 2008 гг.), ограничивая емкость их рынков и объем инвестиционных ресурсов для новых стран – членов (динамика польского экспорта во Францию и ФРГ уже в 2007 г. ухудшилась в 2-3 раза). Отрицательные последствия удорожания привлечения иностранного капитала и повышения процентов за кредит внутри стран ЦВЕ (замедление потребления, инвестиций и роста экономики), вероятно, будут ощущаться и в последующие годы.

Одновременно, еще не достигнув уровня экономического развития «старых» членов ЕС, страны ЦВЕ начинают сталкиваться с типичными для тех долговременными проблемами: старением населения, ростом расходов на пенсионное обеспечение, ухудшением экологической ситуации и др.

Снижение темпов роста в сочетании с усилением инфляции и несбалансированности госфинансов негативно сказались на устойчивости их национальных валют, причем для валют стран Балтии и Болгарии возникла угроза девальвации. Ухудшились перспективы присоединения большинства стран ЦВЕ к зоне евро. Вошедшая в 2007 г. в зону евро Словения, вероятно, останется в ней единственной страной ЦВЕ не до 2009 – 2010 гг., как намечалось ранее, а по крайней мере до 2012 г. Переход на евро Польши, Болгарии и Румынии может затянуться до 2015 г. Все это неблагоприятно сказывается на развитии экономического и валютного союза в рамках ЕС и на реализации Лиссабонской стратегии его социально-экономического роста.

Интенсификация экономических связей вне Евросоюза (особенно с Россией) могла бы стать для стран ЦВЕ дополнительным фактором нейтрализации проявившихся негативных трендов. Торговля этих стран с Россией относительно менее сбалансирована, чем у ЕС в целом. В начале 2007 г., при доле в общем экспорте ЕС в Россию около 15% и в импорте – 23%, их доля в общем для ЕС отрицательном торговом сальдо с Россией превышала 31%. Это связано как с недостаточной конкурентоспособностью экспорта стран ЦВЕ, так и с чрезмерной ресурсоемкостью их экономик, обуславливающей массивный и дорогостоящий импорт энергоносителей и минерального сырья из России. Положительного торгового сальдо с Россией добилась лишь Словения.

Реакция стран ЦВЕ на сложившуюся ситуацию неодинакова—причем различия иногда весьма существенны. Ряд стран ЦВЕ активизировали связи с Россией. Другие, напротив, попытались возложить на нее вину за негативные изменения и получить от ЕС «компенсацию» непосредственно (через усиление помощи из структурных и иных фондов) и косвенно (через «продавливание» через органы ЕС мер, направленных на получение от России экономических уступок). Дифференциация национальных подходов особенно отчетливо проявилась в торговой, энергетической и транспортной политике. Страны-прагматики стремились быстро решать периодически возникающие торговые проблемы с Россией в организационно-экономическом формате на двусторонней бесконфликтной основе. В то время как сторонники «сдерживания», практически независимо от причин и остроты проблем, расценивали их как политическое давление со стороны России и пытались вынести решение на уровень ЕС, провоцируя напряженность по линии ЕС—Россия.

Наглядным примером служит скандальная история с проблемой польского мясного экспорта в Россию. Варшава, под предлогом «политического характера» российского эмбарго на польский экспорт (в т.ч. реэкспорт) мяса, сохраняла в 2007 г. свое вето на переговоры о заключении нового соглашения о стратегическом партнерстве ЕС и России, а также пыталась

отозвать уже полученное согласие ЕС на вступление России в ВТО. При этом до ноября 2007 г. (т.е. до замены консервативно-националистического правительства Я. Качиньского либерально-центристским Д. Туска) игнорировались предложения России о проведении инспекции соответствующих польских предприятий<sup>23</sup>. Суть польской позиции выразил один из правых экспертов г. Слюбовский: «Даже отмена русскими эмбарго на польское продовольствие будет мало что значить. Варшаву и Москву разделяет фундаментальный конфликт интересов. Этого не изменит ни один политик».

Польское «мясное вето» создало неблагоприятный для России прецедент по превращению ЕС фактически в участника торговых войн с Россией, спровоцированных отдельными членами этой организации. В первой половине 2007 г. Еврокомиссия взяла на себя предотвращение введения Россией временного запрета на ввоз мяса из неблагополучных в ветеринарном отношении Болгарии и Румынии, хотя подобные ограничения уже действовали для их поставок на рынок ЕС. Страны Балтии «продавливали» через Еврокомиссию выравнивание тарифов на железнодорожные грузоперевозки к российским и прибалтийским портам и другие транспортные уступки России еще до принятия ее в ВТО.

Иногда страны ЦВЕ по внутриполитическим соображениям намеренно шли на обострение отношений с Россией даже ценой снижения конкурентоспособности национального бизнеса. Так, скандал с переносом памятника воину-освободителю в Таллинне в апреле 2007 г. привел к тому, что в условиях жесткой конкуренции на рынке балтийских транзитных перевозок часть российского транзита была переведена на российскую и финскую инфраструктуры. Результатом стало сокращение перевозок российских грузов эстонской железной дорогой за май-сентябрь 2007 г. на 42%, связанные с этим рост безработицы в стране на 12% и снижение темпа прироста ее ВВП на 1,5%. Пропуск эстонских грузоперевозчиков через российскую границу стал осуществляться «строго по правилам», что заметно усложнило и удлинило эту процедуру и даже вызвало подозрения в наличии у российских таможенников «черного списка» эстонских транспортных фирм. Между тем изменение транзитных предпочтений России не нарушало ее международно-принятых принципов и обязательств. В результате представители эстонского бизнеса обвинили правительство в принесении экономических интересов страны и ее имиджа в жертву политическим амбициям. Политика Литвы также привела к потерям ее транспортного сектора из-за переключения части автомобильных перевозок российских грузов с литовских перевозчиков на белорусских и латвийских.

В энергетической сфере часть стран ЦВЕ пыталась трактовать инициативу ЕС по диверсификации источников снабжения нефтью и газом как поиск не дополнения, а альтернативы российским энергопоставкам. Опасаясь ослабления своей позиции транзитных стран (Польша) или претендуя на получение такой позиции (Эстония, Литва), они «словом и делом» противостояли даже уже одобренным Еврокомиссией проектам улучшения снабжения ЕС российскими (или транзитными через Россию) поставками газа и нефти (через газопроводы «Северный поток» и «Южный поток» через нефтепровод «Бургас-Александропулис»).

По требованию Польши и Эстонии была изменена первоначальная трасса «Северного потока», что, по крайней мере, на полгода может задержать ввод его в действие и выполнение уже согласованных поставок по нему российского газа в ЕС. При этом Польша, Литва и Эстония фактически отказались от «европеизации» проекта, т.е. приобретения части долей немецких концернов в компании-операторе газопровода (на что пошли Нидерланды) или получения через эти концерны гарантированных поставок российского газа (что

---

<sup>23</sup> Между тем десятую часть свиней в Польше забивают без ветеринарного контроля, каждому пятому из проинспектированных ЕС в июле 2007 г. польских мясных и молочных предприятий были запрещены поставки на рынок ЕС.

планирует Чехия). Напротив, они пробовали привлечь на свою сторону транзитные страны СНГ, поскольку полная мощность «Северного потока» составит около 50% нынешнего объема транзита российского газа через Украину и 150% - через Беларусь, а «Южного потока» - соответственно, около 30% и более 100%.

Не прекращаются попытки Польши и стран Балтии наладить поставки нефти и газа из Каспийского региона в обход России и «оторвать» от нее страны СНГ, вовлекая их в альтернативные проекты энергоснабжения без российского участия.

- Включение Азербайджана и Грузии в совместный проект Польши, Литвы и Украины по строительству нефтепровода Одесса – Броды – Плоцк – Гданьск.
- Попытки вовлечь в проект даже политически неприемлемого для стран ЦВЕ режима А.Лукашенко с целью использовать территорию Беларуси для транзита нефти из Плоцка в Мажейкяй (Литва), а, возможно, и Вентспилс (Латвия).
- Активное участие Польши, стран Балтии и пассивное —ряда других стран ЦВЕ (Болгарии, Венгрии, Румынии) в лоббировании Транскаспийского газопровода и связанного с ним газопровода «Набукко» для поставках газа из Казахстана, Туркменистана, Узбекистана на рынок ЕС. Этот проект является конкурентом для Прикаспийского газопровода и транзитных российских газопроводов<sup>24</sup>.

Аналогичные проблемы возникают во взаимоотношениях России и стран ЦВЕ в «балтийском сегменте»—например, в энергетической и транспортной сферах.

- Литва пытается через Еврокомиссию «надавить» на Россию с целью возобновить доставку российской нефти на Мажейкяйский НПЗ по ответвлению трубопровода «Дружба», прекращенную в 2006 г. из-за его аварийного состояния<sup>25</sup>.
- Стремление наладить железнодорожное сообщение по линии Таллинн – Рига – Вильнюс – Варшава в обход Калининградской области ведет к фактическому дублированию проекта Польши и стран Балтии Rail Baltica и проекта развития российских железных дорог в рамках Международного транспортного коридора №9 России и ЕС<sup>26</sup>.
- Затягивание модернизации польских железных дорог и нерешенность ряда вопросов литовского железнодорожного транзита в Калининградскую область привели к организации Россией и ФРГ железнодорожно-паромного сообщения в обход Польши и Литвы.

В то же время не следует переоценивать масштабы и прочность политически мотивированной «балтийской солидарности» в отношении России.

- Представители латвийского бизнеса фактически возложили вину за резкое ухудшение обеспечения своего молочного рынка на Литву, перекупающую молоко у латвийских фермеров.
- Латвия не поддерживает претензий Эстонии в связи с сокращением транзита российских грузов.

---

<sup>24</sup> Стоит заметить, что страны ЦВЕ, традиционно опасаящиеся России как страны поставщика и транзитера газа и нефти, явно недооценивают небезопасность возникновения аналогичной потенциальной зависимости от Азербайджана, Грузии и Турции.

<sup>25</sup> Россия считает это экономически нецелесообразным, имея в виду возможность полного обеспечения указанного НПЗ танкерными перевозками нефти из российских портов. Вместе с тем происходящее сегодня развитие событий было вполне предсказуемо, когда Литва по политическим соображениям выбрала в качестве стратегического инвестора Мажейкяя не российские или казахстанские компании с их крупными нефтяными ресурсами, а не имеющий таковых польский нефтяной концерн.

<sup>26</sup> Примечательно, что оба эти проекта поддержаны Еврокомиссией.

- Возникают серьезные противоречия в связи проектом строительства в Литве новой Игналинской АЭС взамен закрытой<sup>27</sup>.

В целом самостоятельность стран ЦВЕ в развитии национальной экономики и экономических взаимоотношениях с Россией весьма условна и довольно жестко ограничена наднациональным финансовым и организационно-правовым регулированием в рамках ЕС. Иногда институты и «старые» страны ЕС сознательно поощряют такую самостоятельность для проверки возможной реакции и уступок со стороны России на планируемые нововведения в общей политике ЕС по конкуренции, энергетике, транспорту, сельского хозяйству, экологии и др.

В некоторых случаях инициативы стран ЦВЕ фактически играют роль «дымовой завесы» в отношении других проектов и планов внутри ЕС. Например, на июньском (2007 г.) саммите ЕС шум вокруг польских поправок к обсуждаемому Договору о реформе оказала полезным для целого ряда стран: Великобритания добилась особого режима применения Хартии основных прав и свобод, Франция – отмены безусловности принципа свободной конкуренции, Нидерланды – ужесточения комплекса экономических критериев расширения ЕС. Польская инициатива касательно «энергетического НАТО» облегчила принятие «третьего пакета либерализации энергетического рынка ЕС», в котором предусмотрено экономическое и организационное разделение производства (импорта) и распределения энергии, крайне невыгодное сейчас для большинства стран ЦВЕ. Осознание издержек такой практики становится дополнительным источником «евроскептических» настроений в этих странах.

## Начало политической коррекции

Начиная с 2008 г. серьезная коррекция ожидает страны ЦВЕ и **в политической сфере**. Им понадобится достижение прочного социального и политического консенсуса для продолжения или завершения третьего этапа рыночных реформ, укрепления демократии, обеспечения верховенства права и проведения взвешенной и ответственной внешней политики как в рамках ЕС, так и самостоятельно, включая отношения с Россией. Отсутствие такого консенсуса в последние 2-3 года обуславливало неустойчивость правящих партийных коалиций, участвовавшие правительственные кризисы и общую слабость правительств в большинстве стран ЦВЕ. Это препятствовало проведению реформ, снижало ответственность правящих элит за развитие стран, вплоть до провоцирования международных конфликтов, исходя из мелких политических соображений.

Слабые правительства – проблема многих стран Центральной Европы. В Словакии левая коалиция находится у власти лишь благодаря поддержке крайне правой Словацкой национальной партии. Премьер-министр Венгрии социалист Ф. Дюрчань проводит реформы в условиях народных протестов и сомнений в его добросовестности. Выборы в Чехии не принесли убедительной победы ни одной политической силе, и страна три месяца жила без правительства, прежде чем правоцентристская партия гражданских демократов сформировала трехпартийную коалицию. В Латвии в конце 2007 г. назрел новый кризис в связи с предстоящей отставкой социалистического кабинета А.Калвитиса.

В какой-то мере слабость этих правительств является неизбежным результатом пропорциональной избирательной системы, введенной после падения коммунизма. Даже в

---

<sup>27</sup> Этот проект возник из стремления обеспечить совместными усилиями независимость от России в области электроэнергетики. Доля Литвы в мощности АЭС должна была составить 40%, Латвии и Эстонии – по 30%. Позднее Литва пригласила к участию Польшу в обмен на строительство «энергомоста», т.е. связанной с польскими энергосетями ЛЭП, для экспорта части электроэнергии будущей АЭС в старые страны ЕС. Однако Польша потребовала за это 33% мощности АЭС, что резко уменьшило планировавшиеся доли Латвии и Эстонии и заставило их искать альтернативные источники обеспечения энергией в Финляндии и Швеции.

куда более стабильном политическом мире Западной Европы пропорциональная система часто ассоциируется со слабыми недолговечными правительствами, как в Италии.

В ЦВЕ проблемы осложняются глубокими разногласиями между бывшими коммунистами и бывшими антикоммунистами, которые препятствуют политическому развитию, в особенности, гибкому образованию коалиций. Эти противоречия были отчасти скрыты в годы, предшествовавшие расширению ЕС в 2004 г., поскольку основные партии сплотились для того, чтобы обеспечить своим странам вступление. Но в последние три года конфликты возобновились. Немногочисленные инициативные политики пытаются преодолеть раскол, но для многих центрально-европейцев такие альянсы, возможно, станут нормой лишь лет через десять. Остаются слабыми общественные институты, коррумпированными и недостаточно политически независимыми суды. Политическое давление испытывают СМИ.

Опасной тенденцией стало усиление консервативных и популистских националистических тенденций в странах ЦВЕ. При этом между консервативными партиями в новых и старых странах ЕС существует фундаментальное отличие. Для неоконсерваторов из ЦВЕ характерен страх перед модернизацией в широком смысле и обращение к традиционным ценностям. Их политическое возвышение стало реакцией на чрезмерный контроль посткоммунистических либералов над политическими процессами в период ускоренной демократически-рыночной трансформации стран ЦВЕ, завершившейся принятием их в НАТО и Евросоюз.

Безусловно, крайности во внутренней политике стран ЦВЕ – проявление очередного этапа их переходного состояния. По мнению польского эксперта г.Громадского, раньше ЕС закрывал глаза на этот дефицит демократии, а «нам нужно было показать, что мы прилежные ученики. Мы не могли сказать, чего мы хотим. Если бы мы это сделали, то нас бы не приняли. Теперь политики ощущают, что они могут высказать наболевшее. Они возрождают старые страхи и старых врагов».

В 2007 г. старые страны и институты ЕС испытали болезненный шок от наката «неоконсервативной волны» из стран ЦВЕ. В январе после появления евродепутатов от Болгарии и Румынии впервые в истории ЕС европейские крайне правые и экстремистские партии смогли приблизиться к образованию официальной фракции в Европарламенте, сформировав коалицию под названием «Самосознание, традиция, суверенитет». Ксенофобские, антисемитские, да и антироссийские, силы получили больше, чем когда-либо в прошлом, возможностей для выступлений, финансирования и политического влияния в Европарламенте.

Национализм и политическая недалекость предыдущего консервативно-популистского правительства Польши (при неофициальной, но активной поддержке Литвы) едва не сорвали принятие Договора о реформах ЕС, торпедировали начало переговоров о новом соглашении о стратегическом партнерстве Россия – ЕС. Новые члены ЕС выступают за дальнейшее расширение Союза за счет европейских стран СНГ, в то время как старые страны указывают на неготовность к этому потенциальных кандидатов и самого Евросоюза. Сепаратные переговоры Польши и Чехии о размещении на их территории элементов ПРО США были восприняты старыми странами ЕС как минимум без энтузиазма. ЕС был обеспокоен этой и другими антироссийскими инициативами стран ЦВЕ, давшими России повод ввести мораторий на свое участие в ДОВСЕ и начать обсуждение возможного выхода из РСМД, что означало бы демонтаж нынешней системы общеевропейской безопасности.

Действия правоцентристского правительства Эстонии фактически спровоцировали кризис в стране в апреле 2007 г., что ухудшило демократический имидж страны, осложнило и без того непростые отношения России с ЕС и НАТО, а внутри государства резко затормозило и без того трудный процесс межэтнической интеграции. Кризис, кроме того, показал энтузиастам вызывающей и задиристой политики в отношении России, что в случае серьезного конфликта с ней действенной помощи от ЕС и НАТО они вряд ли дождутся. Россия,

напротив, поняла, что может зайти в конфликте с новыми странами ЕС довольно далеко без опасения ответных коллективных санкций Запада.

Изддержки «неоконсервативной» волны уже имеют своим следствием определенные политические результаты. Парламентские выборы в октябре 2007 г. в Польше привели к власти либерально-центристское правительство Д.Туска и практически маргинализировали партии крайне правых и популистов (они набрали менее 1,5% голосов каждая).

Новый польский кабинет продекларировал прагматичный подход к решению спорных вопросов с Россией. Это касается, в частности Североевропейского газопровода. Новое польское правительство подтвердило интерес к размещению элементов ПРО, но вместе с тем сочло необходимым подчеркнуть, что «конкретного решения о размещении американских противоракет пока не принято». Оно будет зависеть от того, «какие обязательства по обеспечению польской безопасности берет в связи с этим на себя американская сторона, а также какие негативные последствия для Варшавы сулит осуществление этого проекта». Важно инновацией является намерение Польши привлечь к обсуждению проблемы ПРО Евросоюз и Москву. О готовности начать консультации с Москвой по этим вопросам заявил новый министр иностранных дел Р.Сикорский. В декабре в Брюсселе состоялась его встреча с С.Лавровым. В то же время прагматизму нового кабинета Польши в 2008 г. со всей очевидностью будут противостоять оппозиция в Сейме и президент Л.Качиньский.

Определенный прагматизм, как отмечалось выше, наметился и в политике стран Балтии. Латвия и Россия ратифицировали пограничный договор, открывающий возможность активизации экономического сотрудничества с Россией. МИД Литвы заявил, что власти страны «не могут оставаться в окопах» политического противостояния с Россией, оставляя национальный бизнес без поддержки в конкуренции за российский рынок.

## **Заключение**

Наметившаяся к концу 2007 г. коррекция политики стран ЦВЕ в сторону прагматизма является результатом действия трех факторов.

- В основном преодолен пик национального (а временами националистического) самоутверждения как на уровне внутриполитическом, так и в формате адаптации к членству в Евросоюзе.
- Осознаются экономические императивы в связи с тем, что на 2008-2009 гг. прогнозируются снижение темпов роста, обострение социальных проблем, а в ряде стран и кризисы.
- Со стороны ряда ведущих стран ЕС демонстрируется готовность к продвижению деидеологизированного подхода к отношениям с Россией (хотя и параллельно с усиливающейся критикой происходящих в ней внутриполитических процессов).

Обозначившиеся направления коррекции политики стран ЦВЕ создают более благоприятные условия как для развития их отношений с Россией, так и для партнерства по линии Россия—Европейский Союз. Конечно, историческая память и антироссийские стереотипы элит и населения этих стран остаются фактором пролонгированного действия. И все же в 2008 г. Россия могла бы использовать наметившиеся позитивные подвижки в своих интересах. Но для этого, наряду с наступательной политикой крупнейших компаний и поддержанием отношений с традиционными стратегическими партнерами в Европе, потребуются особенно взвешенный подход и гибкая политика в регионе ЦВЕ.

## Ближний Восток

Основные тенденции развития ситуации на Ближнем Востоке, отмеченные в прогнозе 2007 г., судя по всему, сохраняются и в будущем. По-прежнему большую роль играют радикальные исламистские организации, сложной остается ситуация в Ираке и Ливане. Характер вызовов, с которыми сталкивается регион, не изменился, но в 2007 г. явно возросла их интенсивность, что акцентировало необходимость возобновления процесса политического урегулирования ближневосточного конфликта как одного из важнейших факторов, оказывающих дестабилизирующее влияние на обстановку.

### Палестинский трек

В июне 2007 г. боевики ХАМАС начали столкновения с военными отрядами и силами безопасности Фатха, и после кровавых боев и расстрелов вытеснили фатховцев из Газы. В результате сложилась новая расстановка сил – Западный берег остался оплотом ООП и президента Абу Мазена, а сектор Газа полностью перешел под контроль радикалов из ХАМАС. Гражданская война нанесла сильный удар по палестинцам и, естественно, резко осложнила возможности для начала процесса политических переговоров. У некоторых политиков даже возникла идея о том, что надо превратить Западный берег в противовес сектору Газа в образец законности, порядка и процветания.

Осенью 2007 г. при посредничестве США были активизированы переговоры между Израилем и руководством Палестинской национальной администрации (ПНА). В качестве рамок для переговоров была вновь избрана «Дорожная карта». Этот план, который является плодом совместной работы квартета международных посредников, регулярно реанимируют, так как он является единственной схемой, в свое время с оговорками принятой и палестинскими и израильскими лидерами.

Судя по всему, созыв конференции в Аннаполисе преследовал цель начала имплементации первой фазы дорожной карты. Она предполагает проведение контртеррористических операций силами Фатха (разоружение террористических групп, аресты боевиков и т.п.), реформирование палестинских институтов, а со стороны Израиля – замораживание строительства поселений, эвакуацию ряда блок-постов и облегчение режима передвижения, уход из палестинских городов. В соответствии с достигнутой 27 ноября 2007 в Аннаполисе договоренностью, заключение соглашения об окончательном урегулировании на базе создания двух государств предполагается к концу 2008 г. Все это время специально созданный комитет, возглавляемый руководителями делегаций обеих сторон, будет организовывать регулярные встречи и обсуждения. Он разработает общий рабочий план, утвердит состав переговорщиков, будет направлять их работу. Президент Аббас и премьер-министр Ольмерт будут встречаться каждые две недели.

Стороны согласились создать тройственный механизм (американо-палестино-израильский) во главе с США, который будет обеспечивать имплементацию «дорожной карты».

Конференция в Аннаполисе с самого начала вызывала противоречивые оценки. С одной стороны, было ясно, что стороны сохраняют полярные позиции, а общая обстановка на палестинских территориях и в Израиле, где весьма агрессивно ведут себя религиозные радикалы, не способствует поиску компромисса, предполагающего уступки с обеих сторон. Кроме того, и Израиль и палестинская администрация ныне поставлены перед необходимостью решения базовых проблем конфликта (Иерусалим, беженцы, территории), которые, имея ценностный характер для обеих сторон, неоднократно становились непреодолимым препятствием на пути соглашения об окончательном статусе. С другой стороны, многие ощущали необходимость толчка, позволяющего возобновить замороженные



с 2000 г. переговоры. Политическая стагнация способствовала усилению экстремистов и еще больше сузила возможности для умеренных лидеров. Дальнейшее развитие негативных тенденций могло поставить под вопрос сам принцип решения проблемы на основе создания двух государств.

Вместе с тем упор на имплементацию первой фазы «дорожной карты» при американском мониторинге может обеспечить лишь некие предварительные шаги, но оставляет неясной последовательность дальнейших действий. Иными словами, при безусловно позитивном эффекте, Аннаполис все же не заложил основ для создания региональной архитектуры переговоров (по образцу конференции в Мадриде в 1991 г.), которая обеспечила бы вовлеченность в мирный процесс всех заинтересованных сторон. У тех, кто скептически оценивал возможности конференции, после ее завершения по-прежнему остались вопросы. Задумывалась ли конференция как возможность начала реального движения по пути к окончательному урегулированию, или скорее как попытка изолировать Иран, ослабить ХАМАС и поддержать умеренные силы во всем регионе? Взаимосвязь между этими проблемами не означает, что между ними можно поставить знак равенства, не задумываясь о выборе особой стратегии и тактики для каждого случая.

Немаловажным вопросом остается также контролирование финансовых потоков и других видов помощи. Как известно, огромные объемы помощи, поступавшей из ЕС, в свое время исчезли не оставив следа, кроме возмущения народа коррупцией в рядах палестинской бюрократии. Щедрая помощь, диктуемая, в том числе, и боязнью исламских радикалов, развратила часть палестинкой верхушки, оказавшейся оторванной от собственного избирателя. Несмотря на это, именно светский Фатх занял нишу единственного партнера, с которым (при всех ожидаемых трудностях) можно поддерживать контакты и вести переговоры.

Надежды посредников относительно прогресса на палестинском направлении, судя по всему, связаны с возможностью продвижения на Западном берегу, где основные позиции принадлежат Фатх, и полной изоляции сектора Газа с его исламистским правительством. Речь, таким образом, может идти о промежуточном урегулировании для определенной части палестинской территории. Возможно, как начальный этап такой подход имеет свою логику, но он имеет и свои слабые стороны.

То очевидное обстоятельство, что легче вести переговоры с президентом Абу Мазеном и его окружением (людьми несравнимо более умеренными и политически ответственными, чем их исламистские оппоненты), не означает, что возможна полная изоляция ХАМАС. В сложившейся ситуации осознаваемая многими необходимость вовлечения хамасовцев и других «плохих парней» в политический процесс разбивается о стену враждебности и обостренного соперничества между палестинскими группировками. Не случайно хамасовцы в ноябре 2007 г. заявили о своей готовности силой захватить Западный берег и установить там те же порядки, что и в Газе, а третья годовщина смерти Арафата была ознаменована новыми кровавыми столкновениями между главными оппонентами.

Переговоры, если они будут иметь место, не способны привести к хотя бы временному перемирию и прекращению насилия, идущему из сектора Газа. Израильская территория будет по-прежнему обстреливаться «Касамами», будет продолжаться контрабанда оружия, возможны и отдельные террористические вылазки. Население Газы все больше радикализуется, не видя для себя выхода из положения, и этот радикализм поддерживается хамасовской пропагандой. Ситуация в Газе и соперничество между Фатх и ХАМАС будет оказывать дестабилизирующее влияние на положение на Западном берегу. Наконец, израильский избиратель вряд ли поддержит политическое урегулирование на Западном берегу и поверит в него, если не убедится, что правительство в состоянии обеспечить безопасность и справиться с угрозами.

Учитывая эти факторы, нельзя исключить, что израильское руководство начнет рассматривать военное вторжение в Газу с целью свержения ХАМАС и окончательной зачистки сектора как один из возможных вариантов. Правда, здесь существует достаточно много ограничителей. Во-первых, вторжение в Газу приведет к жертвам среди палестинского населения, что после достижения соглашения с Абу Мазеном дискредитирует и начавшийся политический процесс и самого палестинского руководителя. Во-вторых, хотя Абу Мазену, выступающему от имени всех палестинцев, придется взять на себя ответственность и за население сектора Газа, ему нет смысла возвращаться туда на израильских штыках. В-третьих, новое вторжение будет означать военные действия израильской армии на стороне одной палестинской группировки против другой (в настоящее время на Западном берегу израильские военные поддерживают Фатх, но все же ситуация еще не дошла до полного абсурда).

Таким образом, против вторжения в Газу сейчас достаточно аргументов, но его нельзя исключить в случае новой волны террора, или прямого попадания ракеты, которое вызовет с большие жертвы. Тогда население Израиля потребует решительных действий по обеспечению безопасности. Менее вероятными вариантами, способными подтолкнуть израильское правительство к вторжению в Газу, могло бы стать резкое обострение ситуации в регионе или неожиданное политическое усиление группировки Абу Мазена.

## **Сирийский трек**

Выбор в пользу начала политических переговоров на палестинском направлении (как более перспективном) не означает полного игнорирования сирийского направления. Как известно, Сирия оказывает все возрастающее воздействие на ситуацию в регионе через поддержку ХАМАС, помощь Хизбалле, влияние на положение в Ираке, контакты с Ираном и т.п.

Израильское правительство, традиционно испытывавшее своего рода «антисирийский синдром», никогда не вело переговоров на двух направлениях одновременно. Начиная с 90-х гг., оно постоянно делало выбор между палестинским и сирийским направлениями в зависимости от того, какое из них казалось более перспективным. Несмотря на проникшие в печать сообщения о, якобы, имевших место плодотворных контактах между израильтянами и сирийцами, сирийский трек был явно отодвинут на второй план. Это можно объяснить следующими обстоятельствами:

- Израильско-сирийские противоречия никогда не имели исключительно территориального измерения, хотя вопрос о возвращении Голанских высот, безусловно, доминировал.
- Для Сирии важным моментом было признание ее интересов в палестинском вопросе и в Ливане.
- Руководство Сирии не было заинтересовано в превращении проблемы Голанских высот в тривиальный пограничный конфликт, который в случае достижения урегулирования с палестинцами, выйдет из сферы непосредственного международного внимания.

Для израильтян решение вопроса с Сирией выглядит весьма сложным. Здесь признанный всеми принцип «территории в обмен на мир» предполагает не просто заключение мирного договора в обмен на возвращение Голанских высот (не полностью и не сразу), а выполнение Дамаском ряда дополнительных обязательств: прекращение поддержки ХАМАС и Хизбаллы, пересмотр роли в Ливане, и, самое главное, политики в отношении Ирака (власти Ирака и правительство США неоднократно обвиняли Сирию в том, что через ее границу в Ирак движутся боевики). Иными словами, выдвигаемые условия предполагают

отказ Сирии от активистской региональной политики, обеспечивающей ей особый статус на Ближнем Востоке и вынуждающей других считаться с Дамаском.

Перспективы израильско-сирийского урегулирования ныне представляются весьма отдаленными, но нельзя исключить возможность оживления контактов. Особое внимание привлекло присутствие Сирии в Аннаполисе. Оно стало возможным благодаря активной деятельности России, заинтересованной в продолжении мирного процесса, этапом которого мог бы стать созыв конференции по Ближнему Востоку в Москве. Включение Сирии в переговорный процесс важно и для США, стремящихся ограничить влияние Сирии на иракскую ситуацию. Наконец, сам Дамаск не может не ощущать роста изоляции, негативного отношения умеренных арабских режимов к укреплению радикалов, происходящему, в том числе и при сирийской поддержке, и иранскому вектору ее политики. Не случайно, арабские режимы практически не высказали негативной реакции, когда израильские самолеты в сентябре 2007 г. нанесли удар по сирийской территории. Дальнейшая изоляция Сирии и нежелание учитывать ее интересы могли бы превратить ее в естественного «спойлера», который способен если не сорвать эвентуальные договоренности с палестинцами, то, по крайней мере, серьезно осложнить их реализацию.

В этой связи российская политика в урегулировании конфликта нацелена, как представляется, на поддержку израильско-палестинских переговоров в качестве первого этапа, и затем на созыв международной конференции, в которой могли бы принять участие различные заинтересованные акторы, в том числе и исключенные ныне из политического процесса.

\*\*\*\*\*

Процесс политического урегулирования ближневосточного конфликта является в настоящее время важным фактором, способным оказать воздействие на общую ситуацию в регионе и подправить ближневосточный имидж США. В условиях роста нестабильности в Ливане и Ираке, опасного развития ситуации в Пакистане, которая на время может заслонить ядерную программу Ирана, начало полномасштабных переговоров по ближневосточному урегулированию могло бы стать единственным примером цивилизованного разрешения противоречий. Однако такое развитие событий не является безусловным и гарантированным. Можно утверждать, что если даже посредникам удастся добиться реализации первой фазы «дорожной карты», устойчивость договоренностей может быть обеспечена только непрерывностью процесса, который ни в коем случае не должен войти в состояние стагнации.

Если за переговорами в Аннаполисе и палестино-израильскими контактами не последуют новые шаги (например, созыв международной конференции), очередной виток напряженности представляется неизбежным. Неспособность сохранить потенциал переговоров может иметь трагические последствия для всего региона. Ось Сирия-Иран-ХАМАС-Хизбалла получит стимул для дальнейшего укрепления в противодействии стратегии Запада и Израиля в регионе. Деструктивная политика этих сил может негативно отразиться и на российских интересах, поставив РФ в сложную, а порой двусмысленную позицию.

Активизация радикалов, неизбежная в отсутствии результатов, способна привести к ослаблению Абу Мазена и его единомышленников, выступлениям сторонников ХАМАС на Западном берегу и началу очередной интифады на Ближнем Востоке.

## Иранский вызов

Нарастающий в последние годы кризис вокруг ядерной программы Ирана привел к осложнению отношений между этой страной и мировым сообществом. Кроме того, страны Запада и, в первую очередь, США обвиняют Тегеран в поддержке международного терроризма, организации нападения на американские войска в Ираке, планировании агрессии против Израиля, стремлении добиться гегемонии в регионе, нарушении прав человека и т.д. Можно с уверенностью предположить, что в 2008 г. ситуация вряд ли улучшится. Это связано со следующими обстоятельствами.

- Иранское руководство не намерено отступать от фундаментальных принципов своего внешнеполитического курса. Оно полагает, что на сегодня сложилась благоприятная обстановка для наращивания позиций Ирана в регионе и постепенного превращения страны в наиболее мощное и влиятельное ближневосточное государство.
- В Тегеране считают, что страна сталкивается с исходящими, в первую очередь, от США угрозами, которые затрагивают само существование иранской государственности. Иран также исходит из того, что в его непосредственном окружении существуют как противники, так и недоброжелатели и конкуренты, и проведение им политики обеспечения своих национальных интересов встречает сопротивление с их стороны. В этих условиях развитие потенциала сдерживания относится к числу важных государственных задач.
- Иран все в возрастающей степени позиционирует себя на мировой арене как защитника интересов не только шиитов, но и всего мусульманского мира. Этому способствует дальнейшее осложнение отношений между Западом и исламским миром, а также обострившиеся суннитско-шиитские противоречия.
- Пока нет серьезных признаков ослабления позиций иранского режима внутри страны, напротив, конфронтация с Западом помогает ему мобилизовать поддержку населения.
- Поставив задачу превращения страны в наиболее развитое в экономическом государстве Ближнего и Среднего Востока и вхождения в число наиболее развитых стран мира, иранское руководство считает продолжение развития мирной ядерной программы одним из средств решения этой задачи. На сегодня не существует убедительных доказательств того, что иранское руководство тайно стремится к обладанию ядерным оружием или уже осуществляет такой план. Однако, не веря в возможность сохранения режима нераспространения ядерного оружия и исходя из того, что США ориентированы на уничтожение исламского режима в Тегеране при любом развитии событий, оно, скорее всего, стремится достичь такого уровня технологического потенциала, который позволит стране при необходимости в кратчайшие сроки создать ядерное оружие (так называемый «японский вариант»). Тегеран считает создание замкнутого топливного цикла в ядерной энергетике важной стратегической задачей и не хочет попадать в зависимость от других государств в снабжении топливом своих АЭС.
- Рост мировых цен на нефть значительно увеличивает экономический и политический ресурс Тегерана и создает у него убежденность в том, что мировое сообщество не готово пойти на серьезные экономические санкции против него.
- Неуступчивости Тегерана способствует его убежденность в том, что США, сталкивающиеся с серьезными трудностями в стабилизации ситуации в Ираке и Афганистане, не готовы открыть еще один фронт, начав в одностороннем порядке военную акцию в Иране, а в Совете Безопасности ООН им вряд ли удастся получить поддержку плана использования военной силы против Ирана. В ответ на любую

военную акцию против него Тегеран может предпринять эффективные шаги по дестабилизации обстановки в Ираке и Афганистане.

- Что касается стран Запада (прежде всего – нынешней администрации США), то они вряд ли пойдут на смягчение требований к Ирану, а быстрое достижение консенсуса между основными глобальными игроками по вопросу политики в отношении Ирана вряд ли осуществимо.

Исходя из данных обстоятельств, можно предположить, что ситуация вокруг Ирана в 2008 г. будет развиваться по одному из следующих сценариев.

- Сценарий первый – сохранение статус-кво. При этом в рамках Совета Безопасности ООН будут продолжаться усилия по разработке приемлемого для всех проекта резолюции, возможно – приниматься новые резолюции, предусматривающие мягкие санкции. Невыполнение этих резолюций не повлечет за собой применения военной силы, Тегеран в течение достаточно длительного времени сможет выдерживать экономические санкции, которые, к тому же, могут размываться. Иран будет продолжать сотрудничество с МАГАТЭ, в отношениях с которым, как и прежде, прорывы будут чередоваться с кризисами. Предвыборная кампания в США помешает американскому руководству перейти к более энергичным анти-иранским действиям. Этот сценарий имеет высокую степень вероятности.
- Сценарий второй – резкое усиление экономических санкций против Ирана. Совет Безопасности будет последовательно ужесточать их, вплоть до запрета экспорта иранской нефти и продажи Ирану нефтепродуктов (прежде всего бензина). Россия и КНР, если и не поддержат эти резолюции, не будут мешать их принятию, воздержавшись при голосовании. Отношения Ирана со всеми глобальными игроками и региональными державами обострятся. Поначалу страна будет успешно выдерживать режим санкций, однако экономические трудности и рост внутренней напряженности побудят режим пойти на компромисс в вопросе об обогащении урана и ряде других вопросов. Шансов на реализацию этого сценария меньше, чем у первого.
- Сценарий третий – принятие США при поддержке ряда европейских, а возможно и ближневосточных государств все более жестких односторонних экономических санкций. При этом Вашингтон ограничит свое экономическое сотрудничество с теми странами, которые продолжают развивать экономические связи с Тегераном, что, в частности, вызовет кризис в российско-американских отношениях, поскольку Россия не заинтересована в том, чтобы свернуть связи с Тегераном. Это сценарий вполне вероятен.
- Сценарий четвертый – проведение США, самостоятельно или при участии ограниченного числа государств, военной операции против Ирана. Она, вероятно, сведется к нанесению мощных воздушных ударов по Ирану, которые разрушат значительную часть его промышленного потенциала, инфраструктуры, центров управления, оборонных сооружений. Но США не пойдут на вторжение своих сухопутных сил в эту страну. Трудно предсказать, какой будет реакция ближневосточных и исламских государств на эту акцию. С одной стороны, может возникнуть мощная волна солидарности с Тегераном, а бурный рост антиамериканских настроений серьезно осложнит любые действия США в этой части мира. С другой – нельзя сбрасывать со счетов заинтересованность некоторого числа ближневосточных режимов в ослаблении Ирана. Среди влиятельной иранской диаспоры на Западе также найдутся и решительные противники действий США, и – в

меньшем числе – сторонники. Вероятность низкая, но полностью исключать этот вариант нельзя.

- Сценарий пятый. Будет реализован арабский план создания в регионе, скорее всего – на территории Королевства Саудовская Аравия, регионального центра по производству ядерного топлива. Пока иранское руководство отказывается принимать этот план. Независимо от этого, арабские страны, очевидно, приступят к первым шагам по реализации планов строительства собственных атомных электростанций, о которых сегодня заявляют Саудовская Аравия, Иордания, Марокко, Йемен, Алжир и другие государства. Решения саммита арабских государств в Эр-Рияде 2006 г. позволяют судить о том, что курс на создание атомной энергетики стал стратегической перспективой для арабского мира в целом. Однако процесс поиска партнеров и выбора вариантов может затянуться. С учетом непростых отношений между Ираном и большинством государств Персидского залива Тегерану будет трудно принять предложение о переносе процесса обогащения в регион.
- Сценарий шестой. Тегеран согласится заморозить программу обогащения урана, активизирует сотрудничество с МАГАТЭ и продолжит переговорный процесс о судьбе своей ядерной программы. Однако этого будет недостаточно для нормализации отношений с США, к чему стремится Тегеран. Пойти же на коренное изменение своей ближневосточной политики Иран не захочет. Как отдельный вариант этого сценария может рассматриваться принятие Тегераном российского предложения о «нулевом варианте», который откроет дорогу для нового этапа затяжных переговоров между Ираном и европейскими державами. Вероятность принятия этого предложения средняя.
- Сценарий седьмой. США пойдут на прямые переговоры с Ираном по широкому кругу вопросов, давая понять, что они будут готовы пойти на признание режима и установление с ним всесторонних отношений. Развитие обстановки в Ираке и Афганистане, а также на Ближнем Востоке в целом является важнейшим фактором, оказывающим влияние на принятие решения по этому вопросу американской администрацией.

Среди сценариев, вероятность которых близка к нулю, – принятие Советом Безопасности ООН резолюции, предусматривающей применение военной силы против Ирана; согласие Ирана пойти на те шаги, которых требуют от него США, включая не только отказ от программы обогащения урана, но и изменение его ближневосточной политики, отказ от поддержки таких партий, как Хизбалла или ХАМАС.

В 2008 г. в США будут продолжаться острые дебаты между сторонниками и противниками применения военной силы против Ирана. На фоне некоторого улучшения ситуации в Ираке, проявляющегося в снижении актов вооруженного насилия против американских военных, иранская проблема может стать главной в спорах вокруг внешней политики США между кандидатами в президенты. Если коллективные дипломатические действия в работе с Ираном не принесут результатов, позиции ястребов станут сильнее, что будут учитывать все кандидаты в президенты. Характерным выразителем взглядов сторонников жесткой линии в отношении Ирана в экспертных и политических кругах США является бывший представитель этой страны в ООН Джон Болтон, который в ноябре 2007 г. заявил, что в политике в отношении Ирана для США существуют две опции: смена режима и точечные удары, а дипломатия «не является политикой». Выражая взгляды влиятельной части администрации Дж.Буша, Болтон обвинил генерального директора МАГАТЭ Мухаммада Эль-Барадея в совершении действий, не соответствующих международному праву и

проведении несанкционированных переговоров с Ираном, назвав «давним адвокатом» этой страны. В лагере противников такой линии есть немало влиятельных политиков.

Однако существует и большое число политиков и экспертов, считающих, что односторонняя военная акция США против Ирана будет иметь катастрофические последствия для ситуации в регионе и в мире и поэтому не соответствует интересам США. Сторонники этой точки зрения призывают развернуть широкий переговорный процесс с Ираном. Они ссылаются на то, что Ливия пошла на отказ от своей ядерной программы тогда, когда она получила от Запада гарантии безопасности.

Выражая официальную точку зрения американской администрации, посол США в РФ У.Бернс говорит о «двух треках» в отношении Ирана. Первый, предусматривающий «поощрения» для этой страны (снятие санкций, прямые переговоры), может быть открыт только в случае приостановления работ по обогащению урана в качестве первого шага. Второй, который США стремятся открыть сейчас, предполагает ужесточение давления на Тегеран.

Иранский вопрос в ближайшей перспективе будет по-прежнему занимать важное место во внешнеполитической деятельности России и оказывать серьезное воздействие на российско-американские отношения. Предстоящий ввод в строй Бушерской АЭС и реализация соглашения о поставках в Иран российского ядерного топлива под международным контролем и на условиях его возвращения в отработанном виде вряд ли окажутся под угрозой при сохранении статус-кво, однако ситуация может развиваться и по иным сценариям.

## **Азиатский вектор**

В 2008 г. тенденции к укреплению региональной стабильности и широкому экономическому сотрудничеству будут преобладать над факторами риска в Восточной Азии.

Главное влияние на политическую динамику региона окажут, во-первых, развитие ситуации на Корейском полуострове, а, во-вторых, внешнеполитическая активность Китая после прошедшего в октябре 2007 г. 17-го съезда КПК и президентские выборы на Тайване весной 2008 г.

### **Корейский полуостров**

Ситуация на Корейском полуострове будет определяться:

- шестисторонним переговорным процессом по северокорейской ядерной программе;
- итогами президентских выборов в Южной Корее 19 декабря 2007 г.;
- развитием экономической и внутривластной ситуации в Северной Корее;
- политикой Вашингтона по отношению к Пхеньяну накануне президентских выборов в США.

В рамках шестисторонних переговоров Северной Корее удалось добиться дипломатической победы. Проведение ядерного испытания в октябре 2006 г. не осложнило, а, напротив, в восприятии северокорейского руководства, усилило переговорные позиции КНДР.

- Во-первых, Пхеньян, после проведения испытания ядерного устройства, де-факто получил то, к чему он стремился изначально – прямые переговоры с США. В 2008 г.

такая ситуация сохранится, фактически непосредственные контакты Пхеньяна и Вашингтона – несмотря на формальное сохранение шестистороннего процесса – определяют и ход переговоров в многостороннем формате, и реальное положение дел на Корейском полуострове.

- Во-вторых, Пхеньян окончательно сместил фокус проблемы с вопроса о трансформации военизированного тоталитарного северокорейского режима на вопрос обмена ядерной программы КНДР на политические уступки и экономическую помощь.
- В-третьих, США, после ядерного испытания, пошли на то, что раньше даже не хотели обсуждать: сняли санкции с банка в Макао, в котором хранилась часть финансовых ресурсов Семьи Ким Чен Ира, дали принципиальное согласие на исключение КНДР из списка стран, поддерживающих терроризм, и снятие в перспективе финансовых санкций с Пхеньяна.
- В-четвертых, Пхеньян получил новые поблажки от Сеула. Во время октябрьского (2007 г.) внутрикорейского Саммита южнокорейская администрация не только пообещала северокорейскому лидеру экономическую помощь в размере от 10 до 60 млрд. долл., но и пошла на идеологические уступки – сняла, по требованию Пхеньяна, упоминания о необходимости проведения в Северной Корее рыночных реформ и политики открытости, якобы «обижающих» северокорейское руководство.

Реализация масштабных планов экономической помощи Сеула Северной Корее в 2008 г. напрямую зависит от президентских выборов в Южной Корее. Проблема отношений с Пхеньяном стала одной из главных тем предвыборной кампании, в которой участвуют два основных кандидата в президенты – лидер оппозиционных сил Ли Мен Бак (бывший мэр Сеула) и кандидат от правящей партии, бывший министр объединения Чон Дон Рен. Ли делает акцент на том, что Южной Корее необходимо сконцентрироваться на внутренних экономических реформах, а в отношении Севера проводить политику «взаимности». Чон, напротив, акцентирует нормализацию отношений с Севером и оказание ему экономической помощи как главное условие мира, без которого не будет и экономического развития. Лозунгу Ли, что «экономика и есть мир», в том смысле, что быстрый экономический рост Южной Кореи гарантирует мир на Корейском полуострове, Чон противопоставляет лозунг: «мир есть экономика», имея в виду, что без примирения с Севером не будет экономического роста.

За месяц до выборов рейтинг Ли (53-55%) в два с лишнем раза превосходил рейтинг Чона (17-23%). Южнокорейское население успело в значительной мере разочароваться в мало результативной – ядерное испытание Пхеньяна тому свидетельство – политике умиротворения Севера.

На момент написания прогноза результаты выборов не были известны, однако, автор рискует предположить, что **новым президентом Южной Кореи станет Ли Мен Бак**. Это будет означать, что подход Сеула к Пхеньяну в 2008 г. станет более прагматичным, объемы помощи уменьшатся. Такое развитие событий вызовет недовольство Пхеньяна. Возможны ограниченные военные провокации в ДМЗ или спорной морской зоне. Однако серьезного обострения ситуации по фактору внутрикорейских отношений не произойдет – Пхеньян будет продолжать эксплуатировать главное направление своей дипломатии – отношения с США.

В случае победы Чона нынешний уровень отношений Пхеньяна и Сеула будет сохранен.

Определенное влияние на развитие событий на Корейском полуострове будет оказывать экономическая и внутривнутриполитическая ситуация в Северной Корее.



Экономическое положение в КНДР ухудшается. Закрытая военизированная административно-командная экономика Севера не может эффективно «переварить» помощь извне, которая, главным образом, используется для потребительских нужд северокорейского руководства и приближенных к нему лиц. Углубляющийся экономический кризис заставит Пхеньян в 2008 г. повысить ставки в торговле своей ядерной программой.

Поступавшие в 2007 г. сообщения об ухудшении здоровья Ким Чен Ира предоставляют, хотя и минимальную, возможность предположить возможность смены северокорейского руководства. Именно в этой неопределенности – произойдет ли смена лидера, когда, каким путем, на кого, приведет ли это к политическому кризису и т.п. – и содержится главный фактор риска в развитии внутрикорейской ситуации. Однако этот фактор риска не поддается аналитическому прогнозированию, здесь можно только гадать. При этом сценарии «угадывания» самые разнообразные – от прихода к власти сил, которые при опоре на Сеул и/или Пекин начнут рыночные реформы и политику открытости, что в итоге приведет к решению ядерной проблемы «автоматически» вслед за сменой режима. Либо, напротив, страна впадет в политический хаос, выходом из которого будет дальнейшее ужесточение режима и продолжение политики шантажа на ядерном факторе.

Более сильное, чем в предыдущие годы, воздействие на развитие событий в Корее будет оказывать политика США.

Администрация Буша, попав в трудное положение в Ираке и Иране, в преддверии президентских выборов, стремится показать, что способна решать острые проблемы безопасности мирными дипломатическими средствами. Отсюда – в 2007 г. наблюдалось смягчение подхода Вашингтона к Северной Корее (одного из звеньев заявленной Бушем «оси зла» – Ирак, Иран, Северная Корея). Происходит своего рода «клинтонизация» американского подхода к Пхеньяну, т.е. в известном смысле возврат к тактике начала 1990-х гг., когда, по «Рамочному соглашению» 1994 г., США обещали КНДР экономическую и энергетическую помощь в обмен на отказ от ядерной программы. В зависимости от того, сколь велика будет «северокорейская ставка» в общем предвыборном раскладе США, будет зависеть пойдет ли Вашингтон на исключение Пхеньяна из числа стран, поддерживающих терроризм, снятие финансовых санкций и даже установление дипотношений с Северной Кореей – как механизма создания нового режима мира на Корейском полуострове.

Не исключено, однако, что невыполнение Пхеньяном своих обязательств по ядерному разоружению вызовет в Белом Доме новый всплеск разочарования и очередного ужесточения подхода к Пхеньяну. В ответ на новую жесткость США КНДР может со своей стороны предпринять ряд шагов, «повышающих цену» ядерного разоружения, например, осуществить пуски ракет средней или, если позволят технические возможности, большой дальности, или, опять же если для этого все же есть технический потенциал, провести новое испытание ядерного устройства.

**Прогноз** ситуации вокруг северокорейской ядерной программы на 2008 г. в целом таков: ядерного разоружения Северной Кореи не произойдет, переговоры по ядерной программе КНДР опять «пойдут по кругу», когда надежды будут сменяться новыми обострениями ситуации.

Стратегически Пхеньяну не выгодно реальное ядерное разоружение, поскольку именно ядерная программа обеспечивает экономическую помощь извне и продлевает политическую жизнь режима без реальных рыночных перемен, в условиях экономического кризиса.

Тактически у Пхеньяна есть целый арсенал средств затягивания ситуации.

Во-первых, участники шестисторонних переговоров так и не выработали четкое и приемлемое для всех понятие “disablement”, «выведение ядерных объектов из рабочего состояния», что, в американском понимании, Пхеньян должен осуществить к концу 2007 г. В

частности, не ясно, будет ли вывод северокорейских ядерных объектов носить необратимый характер. Остались не оговоренными параметры и объемы действий Пхеньяна по выводу своих ядерных объектов из рабочего состояния. Отсюда – «вывод из рабочего состояния», скорее всего, выльется не более чем в «образцово-показательное» мероприятие.

Во-вторых, остаются не конкретизированными прописанные в декларации «шестерки» от 3 октября 2007 г. обязательства Пхеньяна «декларировать все ядерные программы». При этом в декларации нет ни слова об урановой ядерной программе КНДР, на прояснении ситуации вокруг которой США ранее упорно настаивали.

В-третьих, у «шестерки» нет плана относительно того, как действовать дальше, в случае, если КНДР приемлемым для США образом все же «выведет из рабочего состояния» ядерные объекты. Ликвидация «ядерного наследия» Пхеньяна потребует огромных финансовых, технических, организационных и временных затрат.

Вместе с тем, нерешенность северокорейской ядерной проблемы не приведет к обострению военно-политической ситуации в Корее. Для «пятерки» не приемлем силовой вариант решения проблемы. А Пхеньян использует ядерную программу именно как инструмент торга и шантажа, но не как средство нападения на Южную Корею.

## **Внешняя политика Китая и фактор Тайваня**

В 2008 г. Китай активизирует свою внешнюю политику на глобальном и региональном уровнях, будет настойчивее и агрессивнее защищать интересы китайского капитала на внешних рынках. Но, с другой стороны, Китай станет более открытым и готовым к многостороннему сотрудничеству по проблемам глобальной и региональной безопасности и соразвития.

17-й съезд КПК сместил акценты в оценке мировой ситуации по сравнению с предыдущим 16-м съездом партии (2002 г.). В формулировках 16-го съезда соседствовали старые и новые подходы Пекина к мировому развитию: тезису о том, что «мир и развитие стали лейтмотивом современной эпохи» противостоял другой тезис, характеризовавший «современный международный порядок» как «несправедливый» и «не изменившийся в корне», создающий человечеству «суровые вызовы». К числу последних наряду с терроризмом было отнесено «появление новых форм гегемонизма в политике» – с явным намеком на США.

17-й съезд отошел от конфронтационно-алармистских трактовок современного мира, упомянув в общем виде, что Китай «против любых форм» гегемонизма и сам не претендует на роль «гегемона».

Сегодня Китай рассматривает современный мир под новым для себя углом – через призму «конкуренции и сотрудничества» государств. В этом контексте КПК ставит задачи укрепления глобальной конкурентоспособности Китая за счет:

- активизации участия Китая в региональной интеграции и региональных «зонах свободной торговли»;
- укрепления позиций китайских ТНК в мировой экономике;
- продвижения китайских товарных брендов на мировой рынок;
- усиления контроля над деятельностью иностранного капитала на национальных финансовых рынках – с целью оградить китайскую экономику от возможных спекулятивных атак извне.

Стратегическую озабоченность Пекина вызывают идеи создания «газового» и «зернового» ОПЕК. Такая возможность рассматривается Китаем как угроза его интересам как импортера газа и зерна и, по мнению Пекина, требует активного участия Китая в глобальном управлении мировой экономикой.

В 2008 г., следуя съездовским установкам, Китай будет активнее позиционировать себя как ответственный участник международных отношений, готовый к глобальному сотрудничеству:

- по обеспечению мировой и региональной экологической безопасности;
- в борьбе с терроризмом и новыми и нетрадиционными угрозами;
- по обеспечению мировой энергетической, финансовой, экономической безопасности.

Китай усилит политико-психологическое давление на Тайвань в год президентских выборов на острове. Одновременно Тайваню будет предложен новый пакет мер, стимулирующих экономическую интеграцию острова с материком. Пекин делает ставку на победу на тайваньских выборах оппозиционного Гоминьдана, опасаясь, что сохранение власти в руках последователей Чэнь Шуйбяня может усилить стремление острова к независимости.

Сегодня соотношение сил на Тайване между сторонниками правящей и оппозиционной партий примерно 50:50. И все же, учитывая возрастающую экономическую взаимозависимость Тайваня и Китая, а также более кооперативистские формулировки съезда по тайваньской проблеме – Ху, повторив, что Китай «никому не позволит откалывать Тайвань», предложил «официально прекратить состояние вражды и достигнуть соглашения о мире между берегами – можно предположить, что победителем президентской гонки станет Му Инцзю – лидер Гоминьдана, партии, идущей на сотрудничество с КПК и разделяющей идею сохранения статус-кво в проливе в течение 50 лет. Это приведет к частичному снятию напряженности в отношениях Пекина и Тайбэя, хотя и не гарантирует существенного «прорыва» в отношениях в Проливе.

Главные внешнеполитические цели Пекина, отталкиваясь от решений 17-го съезда КПК, будут состоять в повышении глобальной роли Китая и превращении Китая в равного или «почти равного» США мирового «игрока».

Ведущим направлением китайской дипломатии будут оставаться отношения с Вашингтоном. Пекин – несмотря на сохраняющиеся расхождения по вопросам демократии и прав человека, торгового дефицита США и курса китайского юаня, степени прозрачности растущих военных расходов Китая – будет стремиться к выстраиванию с США отношений «стратегического значения и глобального характера» на основе, по выражению китайских руководителей, «общих стратегических интересов».

Пекин постарается активизировать экономический стратегический диалог с США, запущенный в 2006 г., и выстроить стратегический энергетический диалог. Китай будет продолжать «разменивать» свою позицию по северокорейской ядерной проблеме на негативное отношение США к идее независимости Тайваня. Китайская активность на американском направлении создает новую ситуацию в двусторонних отношениях, когда Вашингтон не всегда понимает, что именно хочет получить Китай от той или иной инициативы, предлагаемой Соединенным Штатам, а Пекин – не всегда может четко сформулировать свои истинные намерения. Отсюда – многие китайские идеи могут оставаться в стадии «предложений» довольно долгое время.

Отставка Абэ и избрание в 2007 г. новым японским премьером Фукуда не притормозили китайской активности на японском направлении. В 2008 г. Китай будет продолжать использовать встречный интерес Японии в рамках японской концепции «многовекторной дипломатии» в целях развития китайско-японских отношений. Политическое потепление

будет способствовать росту экономического сотрудничества, однако в 2008 г. не приведет к существенному прорыву и реальному политическому сближению Пекина и Токио. Тормозящий эффект на динамику двусторонних отношений продолжают оказывать нерешенные исторические и территориальные споры, негативное восприятие китайцами и японцами друг друга, взаимная подозрительность по поводу растущих военных расходов у той и другой стороны, а также усиливающееся соревнование Пекина и Токио за лидерские позиции в Восточной Азии и отрицательная позиция Пекина по повышению статуса Токио в СБ ООН.

В Восточной Азии Пекин, следуя съездовским установкам, будет наращивать усилия по продвижению идей региональной экономической и финансовой интеграции. Однако экономики региона, включая сам Китай, пока не готовы к реальным взаимным тарифным уступкам в традиционных секторах в рамках переговоров по зоне свободной торговли в форматах «АСЕАН плюс три» (Китай, Япония, Южная Корея) или «АСЕАН плюс Китай». Как не готовы и к глубокой валютно-финансовой интеграции.

Попытки Индии усилить свое присутствие в Восточной Азии усложняют конфигурацию отношений сотрудничества и конкуренции между Индией и Китаем. Индийско-китайские отношения будут характеризоваться, с одной стороны, избеганием военных столкновений по нерешенным территориальным и политическим (Пакистан, Кашмир, Тибет) вопросам, ростом взаимной торговли, развитием приграничного сотрудничества, взаимодействием и конкуренцией в сфере энергетики, в борьбе за глобальные энергоресурсы и энергетические активы. А с другой – нарастанием противоборства за региональное влияние. Индия будет играть на двух факторах: «индийской демократии» в противовес «китайскому социализму» и индийской помощи Вашингтону в «сдерживании Китая».

Потенциальным фактором нестабильности может стать намечающееся стремление Индии использовать трехсторонний переговорный формат «Индия – Китай – Россия» для обеспечения признания этими двумя ядерными державами ядерного статуса Индии.

В формате шестисторонних переговоров по Северной Корее Пекин в 2007 г., видя, что переговорный процесс буксует и не желая брать на себя излишнюю политическую ответственность и финансовую нагрузку, уступил ведущие позиции в общении с Пхеньяном Вашингтону и Сеулу. Параллельно попытавшись задать новое направление переговорному процессу – создав в рамках «шестисторонки» специальную рабочую группу по более широкой тематике – безопасности в СВА в целом, а не только на Корейском полуострове (председатель группы – Россия). Работа этой группы в перспективе может привести к становлению многостороннего всеобъемлющего механизма безопасности в регионе. Однако в 2008 г. все страны по-прежнему не будут готовы к тому, чтобы выделить работу именно этой перспективной группы в отдельный процесс и – в силу дипломатической и бюрократической инерции – будут продолжать связывать перспективы группы по СВА с ходом ядерного разоружения Пхеньяна.

Вслед за проявившейся в 2006-2007 гг. активностью Китая на африканском направлении, в 2008 г. следующей «целью» Пекина станет арабский мир и Латинская Америка.

В годы, следующие за 17-м съездом КПК, можно ожидать нарастания китайской активности и по новому, для многих неожиданному, направлению – разработке собственной концепции создания новой мировой архитектуры безопасности и совместного развития на основе выдвинутых 17-м съездом КПК идей о «гармоничном мире». В понимании гармонии, как сбалансированности интересов различных государств и коллективной со-ответственности за глобальное будущее.

Отношение Китая к России будет по-прежнему характеризоваться двойственностью: Россия воспринимается Китаем и как стратегический партнер, за счет сотрудничества с которым

можно решать внутренние и внешние проблемы Китая, и как конкурент, прежде всего, за выход к мировым энергоресурсам. В 2008 г. можно ожидать обострения отношений конкуренции между Россией и Китаем на геоэкономическом пространстве ЦА. По всей видимости, Пекин усилит давление на Москву по вопросу завершения строительства нефтепровода из России в Китай и начале строительства газопровода. Однако главные для России вызовы долгосрочного характера будут лежать в инициированной 17-м съездом КПК активной китайской «концептуальной дипломатии», направленной на участие Китая в создании новой архитектуры мировой безопасности и соразвития. Равно как и в новом характере стратегического партнерства, который могут приобрести китайско-американские отношения.

## Япония

Наметившаяся активизация внешней политики Японии не внесет в 2008 г. существенных корректив в расклад сил и главные политические тенденции в Восточной Азии. Однако будет оказывать воздействие на ситуацию в нюансах. Кабинет Фукуда продолжит линию Абэ на фокусирование японской дипломатии на трех основных направлениях.

- Отношения с азиатскими соседями, прежде всего, с Китаем и двумя Кореями.

Правда, в вопросах трехсторонней экономической интеграции Япония – Китай – Южная Корея не ожидается каких-либо прорывных решений.

- Антитеррористическое и военное сотрудничество с США.
- Развитие отношений в «треугольнике» Япония – США – Австралия.

Это направление может вызвать озабоченность Пекина, в ответ на что Токио повторит свои озабоченности по поводу непрозрачной военной политики Китая. «Обмен ударами» несколько осложнит общую атмосферу китайско-японских отношений, но не выведет на новый виток напряженности: обе стороны будут продолжать ставить во главу угла практические интересы двустороннего экономического сотрудничества.

В отношении России Япония может предпринять ряд новых инициатив, рассчитывая на большую свободу действий нового российского президента в начале срока его полномочий. В обмен на ожидаемые Токио территориальные уступки Япония предполагает усилить сотрудничество с Россией по ряду ключевых направлений:

- взаимодействие по выходу Японии в ЦА и укреплению позиций в АТР;
- реализация «плана Абэ» по наращиванию японских инвестиций в экономику российской Восточной Сибири и Дальнего Востока;
- «прорыв» в научно-техническом сотрудничестве, имея в виду предоставление России уникальных японских технологий, в том числе в таких отраслях как строительство судов по перевозке сжиженного газа, переработка мусора в источник энергии и т.п.

Вместе с тем прорыва в российско-японских отношениях не произойдет. Во-первых, Токио продолжает несколько односторонне видеть перспективы российско-японского технологического сотрудничества, рассчитывая продавать России свои технологии, а не совместно коммерциализировать российский научный потенциал. Во-вторых, для Токио вариант передачи Россией двух островов по Декларации 1956 г. означает начальный пункт переговоров по двум другим островам. Для России же – это итоговая позиция.

## **Юго-восточная Азия**

В Юго-восточной Азии сохраняются риски дестабилизации внутривнутриполитической ситуации в странах с неустойчивыми политическими режимами. Наряду с продолжением внутреннего кризиса в Мьянме существуют риски обострения ситуации в Таиланде и на Филиппинах. У АСЕАН нет механизма позитивного воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию в странах-членах организации. Однако общая ситуация в регионе такова, что внутренние конфликты в отмеченных государствах не приведут к общему обострению политической ситуации в регионе и будут носить локальный характер.

На фоне общей активизации китайской дипломатии можно ожидать повышенного интереса Китая к ситуации в Мьянме и других проблемных странах и его попыток оказать собственное влияние на развитие внутренних конфликтов в ЮВА.

## **Центральная Азия**

Ситуация в ЦА в целом будет оставаться относительно стабильной. Существующие риски дестабилизации внутривнутриполитической обстановки в Киргизии и Таджикистане не приведут к общерегиональному конфликту – сдерживающую роль здесь будут играть ОДКБ и ШОС.

В то же время можно ожидать нарастания конкурентной борьбы между Россией, Китаем, США и ЕС за контроль над энергетическими ресурсами региона. А, с другой стороны, активизации попыток центрально-азиатских государств сыграть к своей национальной выгоде на противоречиях в отношениях между мировыми лидерами.

Ситуация в регионе будет находиться под решающим воздействием противоречивого сочетания компонентов сотрудничества и соперничества во взаимоотношениях российского, китайского и западного нефтегазового капитала. Поэтому периоды обострения отношений по вопросу о приоритетном доступе к тому или иному углеводородному месторождению в ЦА или по вопросу строительства альтернативных (в обход России в ЕС или из Туркмении в Китай) трубопроводов будут чередоваться с периодами укрепления партнерских отношений в использовании энергетических ресурсов и транспортной инфраструктуры ЦА (совместное с Россией использование нефтепровода из Казахстана в Китай или возможное подключение России в проекте «Набукко», если не удастся воспрепятствовать его реализации).

Другим источником потенциальной напряженности станут отношения между ШОС, с одной стороны, и ОДКБ и ЕврАзЭС, с другой. Достигнутые в 2007 г. договоренности, соответственно, о поставках российских вооружений центрально-азиатским странам-членам ОДКБ по внутренним российским ценам и о создании «зоны свободной торговли» в формате Россия – Казахстан – Беларусь оставляют «за бортом» Китай. Ответным ходом Пекина станет усиление его влияния на ЦА по линии двустороннего сотрудничества с каждой из стран региона.

В 2008 г. произойдет активизация европейской дипломатии на центрально-азиатском направлении. Контуры новой политики ЕС в ЦА остаются пока неопределенными, однако процесс разработки единого подхода ЕС к ЦА начался и здесь можно ожидать новых инициатив, прежде всего, в области экономического и гуманитарного сотрудничества.

США будут рассматривать ЦА, прежде всего, в контексте антитеррористической операции в Афганистане и ситуации вокруг Ирана. Можно ожидать, по крайней мере, на политико-аналитическом уровне, начала американо-китайского энергетического сотрудничества, как стран – крупнейших импортеров энергоносителей, в том числе на пространстве ЦА.

Возрастающая экономическая активность Китая в ЦА, если она порождает новую конкуренцию, а не приводит к новому взаимодействию, потенциально создает опасность

ослабления российского влияния в регионе. В случае пассивности российской стороны в ЦА возникают риски того, что либо российскую «нишу активности» займет Китай либо возникнет «обстановка хаоса и неупорядоченности» в освоении экономического и энергетического пространства ЦА другими внерегиональными силами (США, Япония, ЕС и др.). И в том, и в другом варианте это может привести к ослаблению конкурентных позиций России и российского бизнеса.

Проблема осложняется тем, что сегодня в ШОС сложилась трехуровневая структура. Россия и Китай являются лидерами ШОС, а также «субъектами» в проведении политики в ЦА. Центрально-азиатские члены ШОС выступают в роли одновременно субъектов и объектов деятельности ШОС. При этом Казахстан позиционирует себя как «особый член ШОС», претендующий на роль «связующего моста» между лидерами – Россией и Китаем, с одной стороны, и остальными странами, «аутсайдерами» ШОС – с другой. Позиционируя себя таким образом, Казахстан стремится укрепить свои позиции в ЦА, при необходимости, и за счет ослабления конкурентных позиций России и Китая.

Узбекистан, Киргизия и Таджикистан – при «хаотичном сценарии» развития ситуации в ЦА – будут использовать противоречия:

- между двумя лидерами ШОС – Россией и Китаем,
- между лидерами и «промежуточной страной», Казахстаном,
- между лидерами и «внерегиональными интересантами» в освоении ЦА – США, ЕС, Японией и др.

Наибольший риск исходит из того, что ведущие рычаги в деле экономической интеграции в ШОС перейдут к Китаю, и тогда реализация целей российского делового сообщества на пространстве ШОС будет определяться не столько российской активностью, сколько тем, в какой степени Китай будет готов учитывать коммерческие интересы российских партнеров.

В поисках контрмер России важно повернуть риски обостряющейся конкуренции с Китаем в направлении углубления российско-китайского и многостороннего сотрудничества в ЦА. В частности по линии Делового совета и Энергетического Клуба ШОС.

## **Пространство СНГ**

В 2008 г., наряду с фрагментацией постсоветского пространства и традиционными центробежными тенденциями, будет продолжаться процесс становления интеграционных форматов, формирования блоков—как с участием России, так и направленных на дистанцирование от нее. Значительное влияние на постсоветское пространство будет оказывать усилившаяся в мировом масштабе конкуренция за углеводородные и иные ресурсы. В СНГ она имеет следствием:

- усиление открытой конкуренции между Россией и мировыми центрами силы – Евросоюзом и некоторыми его членами (Великобританией), США, Китаем;
- существенную девальвацию и снижение идеологической, прежде всего «демократизаторской» компоненты политики США, и усиление геополитических и геоэкономических трендов;
- уменьшение роли стран Евровостока (Украины, Белоруссии, Молдавии) и фокусировка на закавказско-центральноазиатском направлении.

Существенное воздействие на ход процессов на постсоветском пространстве в формате институтов (ОДКБ, ШОС), двусторонних отношений, а также отношений с США, НАТО, ЕС будут оказывать продолжающийся конфликт в Афганистане и развитие ситуации вокруг Ирана.

Одновременно сохраняют влияние собственно постсоветские факторы. В 2007 г. в европейской части СНГ процессы суверенизации новых независимых государств, смена элит сопровождались различной длительности и остроты кризисами в двусторонних отношениях России с Белоруссией, Украиной, Молдавией, Грузией, вызванными, среди прочих, жесткой позицией России по вопросам поставок энергоресурсов, еще большей экономизацией ее подхода к ННГ. Попытки противопоставить российскому давлению субрегиональные объединения типа ГУАМ, Содружества демократических государств или альтернативные энергетические проекты (Краковская инициатива), несмотря на поддержку Евросоюза и США, нивелировались политической нестабильностью – затяжным политическим кризисом на Украине и острой политической напряженностью в Грузии. Поэтому в ближайшей перспективе:

- с одной стороны, острота конкуренции между Россией и ЕС по вопросу «общих соседей», вероятно, снизится;
- с другой стороны, попытки украинских и грузинских политиков использовать в условиях политической нестабильности фактор «российской угрозы», ссылаясь на «руку Москвы» для привлечения поддержки Соединенных Штатов, будут оставаться раздражителем в отношениях РФ-США и РФ-ЕС.

Дистанцировавшись – и в политической риторике, и в практике – от внутривнутриполитической борьбы и кризисов в ННГ, Россия, тем не менее, не смогла полностью избавиться от навязываемой ей роли рефери и защитницы – или врага. Сближение с Россией активно использовалось в собственных политических целях оппозицией в Белоруссии (т.н. Минская декларация) и Киргизии (Ф.Куловым), а также в период перед парламентскими выборами на Украине. Одновременно антироссийские настроения, образ России как врага остаются классическими инструментами, к которым апеллируют как в период выборов (Ю.Тимошенко), так и в ситуациях подобной введению М.Саакашвили чрезвычайного положения в Грузии в ноябре. Их эффективность как в самой Грузии, так и на Западе дает сбой. Однако несмотря на откровенный популизм, искушения и испытания такого рода будут опасны, так как могут быть использованы националистически и антизападно настроенными политиками в России, особенно в предвыборный период.

Неэффективность интеграционных усилий в формате СНГ обусловлена, среди прочего, двумя группами факторов – экономическими (первые три из перечисленных ниже) и политическими:

- объективными торгово-экономическими трендами – объем торговли стран СНГ, включая Россию, с третьими странами увеличивается, а внутри Содружества сокращается;
- структурным сходством экономик, что объективно порождает конкуренцию и препятствует масштабной добровольной интеграции;
- усилением напряженности, связанной с зависимостью от энерготранзитеров – стран ЦА от России, а России, в свою очередь – от Украины и Белоруссии;
- конкурентными лидерскими интеграционными амбициями ННГ, прежде всего Казахстана;



- общим для всех ННГ стремлением к самостоятельности, укреплению суверенитета, что обуславливает, во-первых, многовекторный (многовариантный) характер внешней стратегии большинства, во-вторых, попытки играть равноправную роль в интеграционных процессах в СНГ.

Последний момент требует как кардинального пересмотра российского подхода, так и переформатирования существующих институтов – отказа от позднесоветской модели при построении совместных проектов в области экономики и военного сотрудничества, участия России на равных с другими участниками проектов.

В конце 2007 г. в этом направлении произошли определенные институциональные (см. ниже) и кадровые подвижки. В частности, как знаковое прокомментировали российские СМИ увольнение с поста начальника Управления Администрации Президента по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами М.Колерова, известного «излишним радикализмом в отношении с сопредельными государствами» («Газета.Ру», «Коммерсантъ»). Развитие новых трендов в 2008 г. будет зависеть от воздействия указанных внешних, мировых экономических и внутри-эсэньговских факторов.

Для сохранения влияния и усиления роли на постсоветском пространстве Россия будет продолжать активность как на институциональном, так и двустороннем уровнях. Серьезное влияние на постсоветские процессы в 2008 г. окажут изменения во власти в России, а также предстоящие выборы в ряде ННГ.

## **Постсоветские институты: борьба амбиций и интересов**

Вектор развития постсоветских институтов в 2008 г. был определен на саммитах СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ в Таджикистане в октябре 2007 г.

Похоже, после многих лет пробуксовки и признания СНГ (в Ереване в 2005 г.) преимущественно инструментом цивилизованного развода, концептуальное и политическое лидерство в нем Россия постепенно передает и/или делит с Казахстаном. Об этой тенденции мы писали в прогнозе «Россия и мир: 2007», где отмечали возможность смены интеграционной парадигмы Содружества: от односторонней, ориентированной на Россию конструкции к формированию «двуглавого» (Москва – Астана) интеграционного ядра. Все указанные в «прогнозе 2007» факторы реализовались:

- международная роль Казахстана продолжала расти;
- все больше возрастает значение Казахстана для российской энергетической стратегии;
- усиливается конкуренция Казахстана и России в Евразии, а также конкурентные позиции первого по социально-экономическим показателям;
- находит все больше подтверждений то обстоятельство, что двуглавый интеграционный центр объективно отвечает особенностям огромного региона, ориентированного как на Запад, так и на Восток, а слабость российских позиций в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке на фоне усиления Китая, в случае реального интеграционного союза с Казахстаном, может компенсироваться Астаной;
- переадресация Астане функции интеграционных инициатив нейтрализует проблему неприятия российского лидерства и/или исторический советский негатив.

Уже в июне 2007 г. на XI Петербургском международном экономическом форуме, темой которого была «Конкурентоспособная Евразия – пространство доверия», евразийскую концепцию излагал Н.Назарбаев.<sup>28</sup> Лидерские и политические амбиции Н.Назарбаева,

<sup>28</sup> <http://kremlin.ru/text/2007/06/134251/shtml>

устойчивость его власти, успехи Казахстана в экономическом реформировании, а также наличие у него концепции развития СНГ, по мнению российских экспертов и СМИ дают некий шанс на выживание и развитие института. Его видение, изложенное в июне в Петербурге, продолжает предложенную Назарбаевым еще в 1994 г. концепцию Евразийского союза – разностороннюю многоуровневую интеграцию, формирование интеграционных центров.

На саммите СНГ была принята Концепция дальнейшего развития СНГ авторства Н.Назарбаева, утвержден План основных мероприятий по ее реализации до 2009 г. План предусматривает конкретные действия с указанием исполнителей и сроков исполнения. Введено ротируемое председательство одним государством одновременно советов глав государств, глав правительств, министров иностранных дел и экономики. В СНГ вводится институт национальных координаторов. Концепция не была подписана Грузией и Туркменией, Украина и Азербайджан высказали особое мнение, а Молдавия подписала документ с оговоркой. Учитывая эти ставшие уже традицией обстоятельства, трудно предположить, что в 2008 г. в СНГ произойдут кардинальные сдвиги.

Об ослаблении контроля и интереса России свидетельствуют и кадровые изменения в СНГ и ЕврАзЭС. Председателем СНГ был избран президент Киргизии К.Бакиев, председателем Межгосударственного совета ЕврАзЭС – президент Таджикистана Э.Рахмон. Генеральным секретарем ЕврАзЭС вместо Г.Рапоты был назначен представитель Казахстана – Т.Мансуров.

В том же ключе «отхода от постсоветской модели» восприняли комментаторы в России «почти революционное», по выражению Владимира Путина, решение о формировании (но лишь к 2011 г.) Таможенного союза ЕврАзЭС в составе Беларуси, России и Казахстана во главе с наднациональными органами. Впрочем, состав комиссии Таможенного союза (Россия 57% голосов, Казахстан и Белоруссия – по 21,5%) вызвал недовольство Казахстана, а Минск сразу заявил, что отсутствие согласованных позиций в формировании цен на энергоресурсы может стать препятствием для создания Таможенного союза.

Основное внимание Россия сосредоточила на Организации Договора о коллективной безопасности. Решения октябрьского саммита предполагают создание коллективных миротворческих сил в рамках ОДКБ. Было объявлено, что все члены ОДКБ смогут покупать российское вооружение и спецтехнику для своих вооруженных сил и спецслужб по внутрироссийским ценам. В рамках этого решения в ноябре 2007 г., после одобрения Госдумой решения о введении моратория на ДОВСЕ, Россия объявила о планах продажи Белоруссии по внутрироссийским ценам оперативно-тактических ракетных комплексов (ОТРК) «Искандер».

Россия пытается нейтрализовать частичное дублирование функций и усилить взаимодействие между ОДКБ и ШОС, для чего в октябре, в частности, был подписан Меморандум о сотрудничестве в деле обеспечения региональной и международной безопасности, борьбы с терроризмом, оргпреступностью, незаконной торговлей наркотиками и оружием. Часть экспертов в России и на Западе усматривает в этом намерение Москвы конкурировать с НАТО в регионе и создать в Евразии крупный военно-политический блок, геополитическую ось Минск – Москва – Пекин в противовес НАТО и ГУАМ. Однако такое развитие в обозримой перспективе маловероятно, так как:

- интересы России и Китая в регионе Центральной Азии различны. Россия видит в ШОС преимущественно инструмент решения проблем безопасности, в то время как Китай заинтересован в «коммерциализации» организации; кроме того, Пекин не намерен обострять отношения с Вашингтоном;
- между членами ОДКБ и ШОС существуют серьезные противоречия и конкуренция;

- создание оси Россия-Китай или блока в регионе противоречит интересам США и НАТО, а также европейских стран. Еще большее беспокойство у Запада вызывает план создания энергетического клуба ШОС. Поэтому Запад предпринимает серьезные усилия, чтобы закрепиться в регионе ЦА, наладить сотрудничество со странами – членами организаций, а также играть на конкуренции между Россией и Казахстаном в рамках начавшейся «Большой игры» в Центральной Азии.

До осени 2007 г. в Кремле решение проблем безопасности на южном фланге предполагало, среди прочих, вариант сотрудничества с США и НАТО. Сделанное В.Путиным в ходе саммита «большой восьмерки» предложение о совместном использовании Габалинской РЛС, как представляется, было большим, нежели «пиаровский ход», и свидетельствовало о стремлении переломить инерцию скатывания к «холодной войне». Расширение и углубление переговоров по проблемам безопасности между Россией и США, а также НАТО, могло бы привести к изменению военно-политической ситуации в нестабильном большом регионе Закавказья – Каспия – Центральной Азии. В 2008 г. шансы на развитие сотрудничества не высоки, прежде всего, из-за выборов в России и США. Тем не менее, сложная обстановка в Афганистане и Пакистане будет удерживать США от резких шагов в отношении России, ОДКБ и ШОС.

В 2008 г., учитывая резко возросший интерес к закавказско-центральноазиатскому региону, Россия будет продолжать начатое в 2007 г. переформатирование политики, уделяя главное внимание налаживанию связей с региональными партнерами по долгосрочным проектам стратегического значения, в первую очередь энергетическим, водно-энергетическим и транспортным.

В 2007 г. были также запущены два крупных проекта по усилению позиций России на постсоветском пространстве: укрепление статуса русского языка и создание банка «Развитие» по кредитованию крупных инвестиционных проектов в СНГ. В соответствии со стратегией развития Евразийского банка развития (ЕАБР) на 2008-2010 гг., суммарные инвестиции банка в экономику стран СНГ планируется довести до 4,5 млрд долл. Приоритетными направлениями инвестиций банка помимо инфраструктурных проектов станет электроэнергетика, на развитие которой уже в ближайшее время ЕАБР готов направить свыше 1 млрд долл. Вместе с тем, фактором, отрицательно влияющим на позиционирование России в СНГ, остается миграционная политика, усиление национализма и ксенофобии в России.

Базовым направлением российской политики в постсоветском пространстве в 2008 г. останутся двусторонние отношения.

## **Евровосток**

### **Украина**

Досрочные парламентские выборы, призванные разрешить политический кризис на Украине, лишь усугубили ситуацию в стране. Победившие на выборах с небольшим перевесом «оранжевые» силы, НУНС<sup>29</sup> Виктора Ющенко и БЮТ<sup>30</sup> Юлии Тимошенко, не смогли в течение осени сформировать коалицию в Верховной Раде, и, соответственно, правительство. Позиции президента В.Ющенко в результате выборов ослабли. Досрочные выборы не позволили ему по состоянию на конец 2007 г. реализовать одну из основных целей – пересмотреть результаты политической реформы (часть пакетных договоренностей, достигнутых в декабре 2004 г. во время «оранжевой революции») с целью возвращения

<sup>29</sup> Блок «Наша Украина – Народная самооборона»

<sup>30</sup> «Блок Юлии Тимошенко»

президенту части полномочий, переданных парламенту. Украина остается парламентско-президентской республикой, что, с одной стороны, свидетельствует о развитии демократических процессов, но с другой, в перспективе ближайших двух лет почти гарантированно обрекает ее на затяжной политический кризис. Не получив дополнительного ресурса для подготовки к президентским выборам в 2009 г., В.Ющенко одновременно обеспечил его – причем при любом исходе парламентско-правительственного кризиса – Ю.Тимошенко, которая уже в 2008 г. начнет активную борьбу за президентство, будь то с поста премьера или уйдя в жесткую оппозицию. Крайне популистская «лево-правая» предвыборная кампания Ю.Тимошенко показала, что она способна найти поддержку не только на Западе, но отчасти на Юге и Востоке страны.

Единственным шансом для действующего президента остается нормализация обстановки в стране, создание работающего правительства и скорейшая политическая и социально-экономическая стабилизация. Подобное развитие могла бы обеспечить широкая коалиция «оранжевых» с Партией регионов В.Януковича, уступившей НУНС + БЮТ, но получившей на 4 % больше, чем на предыдущих выборах в Верховную Раду, а также партией В.Литвина. Однако такому сценарию мешали договоренности, достигнутые НУНС и БЮТ накануне выборов. Характерно, что известный своим политическим опытом и интуицией бывший спикер Верховной Рады В.Литвин на предложение войти в коалицию заявил, что «не будет покупать билет на войну». Институциональная стабильность в стране будет расшатываться острой политической борьбой. В 2008 г. Украина по-прежнему будет находиться в состоянии перманентного политического кризиса.

Учитывая, что проведение следующих парламентских выборов раньше, чем через год, противоречит конституции страны, нельзя исключить и проведение одновременно досрочных парламентских и президентских выборов.

Приход к власти правительства Тимошенко с высокой вероятностью будет означать, во-первых, возникновение бюджетно-финансовых проблем, связанных с выполнением данных ею популистских обещаний (возврат долгов по вкладам советского периода, что оценивается почти в 2 млрд. долл., переход на контрактную военную службу). Во-вторых – новый цикл передела собственности, подобно начавшемуся в короткий период ее премьерства в 2005 г. Премьерство Ю.Тимошенко означает также напряженные политические и торгово-экономические отношения с Россией. Весной 2007 г. она опубликовала программную статью «Сдерживание России» в журнале «Foreign Affairs» и неоднократно заявляла о намерении пересмотреть отношения стран в торгово-экономической, прежде всего газовой сфере. Учитывая обстоятельства, Россия (точнее «Газпром») осенью 2007 г. сразу после выборов на Украине «убрала из двустороннего оборота» наиболее одиозную структуру «РосУкрЭнерго», а также потребовала расплатиться с накопившимися долгами за газ, что на Украине было однозначно воспринято как политическое давление в связи с победой «оранжевых». Нельзя, однако, вовсе исключать и более прагматичного подхода Ю.Тимошенко к России: в борьбе за президентство ей понадобятся голоса Юга и Востока страны.

Хотя длительная нестабильность обостряет противоречия между различными общественно-политическими силами и финансово-промышленными группами, сценарий раскола Украины крайне маловероятен. Ситуация в стране лишь подтверждает и укрепляет развитие ее политической системы как системы договоренностей между несколькими центрами силы, независимо от их «окраски».

Для России в обозримой перспективе отношения с Украиной не содержат интеграционной альтернативы, и потому требуют лишь комплексного учета всех факторов, включая культурно-исторический, религиозный, миграционный, и здорового прагматизма в реализации национальных интересов.

## **Белоруссия**

Существенно сложнее развиваются отношения России с Белоруссией. Попытки перевести их на стандартную прагматичную основу (прежде всего в том, что касается цен на энергоносители) наталкиваются, с одной стороны, на всплески интеграционной, «союзной», братской риторики А.Лукашенко. С другой стороны, в 2007 г. А.Лукашенко открыто искал альтернативы «союзу» с Россией. Причем не только с Венесуэлой, Ираном, Китаем, но также с ГУАМ, Литвой. Внешне непоследовательные действия Минска – то жестко критикующего Москву за повышение цен на энергоносители, то предлагающего строить вторую ветку газопровода через Белоруссию, даже «бесплатно» качать по нему газ первые пять лет, то пытающегося договориться об участии в строительстве АЭС в Литве; то давящего собственную оппозицию, то лояльно пишущего о победивших на Украине «оранжевых» – имеют одну цель: прорвать изоляцию, снизить зависимость от России.

Под жестким прессингом повышения цен на энергоносители Лукашенко был вынужден пойти на продажу части стратегических активов. Однако выполнение даже подписанных с трудом соглашений по участию «Газпрома» в приватизации белорусских предприятий, учитывая характер режима, не гарантировано.

Позиция России противоречива: она отдает себе отчет в нереализуемости планов Союзного государства, ненадежности союза с Лукашенко – и одновременно в отсутствии и нежелательности альтернативы ему. Режим Лукашенко легитимен – он пользуется поддержкой большей части населения; стабилен – он имеет опору в силовых структурах, а оппозиция, по признанию самих критиков режима, слаба и не консолидирована. Но главное, иной режим, как и в других европейских ННГ, с очень высокой вероятностью предпочтет европейскую перспективу.

В 2008 г. в условиях, одной стороны, изменений во власти, а с другой – жесткого торга с Западом по всему спектру проблем безопасности (в первую очередь европейских – ДОВСЕ, РСМД, вопроса размещения элементов ПРО США в Польше и Чехии), Россия будет значительно больше, чем ранее, заинтересована в военном союзе с Белоруссией, который дает ей, как минимум, серьезный козырь в переговорах с США и НАТО. Об этом свидетельствуют планы продажи Белоруссии и размещения там ОТРК «Искандер». В обозримой перспективе в отношениях с Минском, вероятно, будет доминировать военно-политическая составляющая, что позволяет А.Лукашенко рассчитывать на уступки России в торгово-экономической, прежде всего энергетической сфере. В свою очередь, неуступчивость Москвы в отношениях с Минском может трактоваться Западом как несерьезность российских намерений противостоять планам США по размещению элементов ПРО.

Инициаторы настойчивых попыток найти легитимные основания для сохранения персональной конфигурации политического режима в России рассматривали сценарий образования Союзного государства как один из привлекательных и юридически элегантных. Понятно, что это означало бы совершенно иную модель отношений России и Белоруссии. Однако в контексте реализации указанного сценария значимость вопроса об этих отношениях отошла бы далеко на задний план.

## **Молдавия**

В отношениях с Молдавией после снятия Россией запрета на импорт вина наметились подвижки. Социально-экономическая ситуация в стране остается напряженной, значительная доля доходов молдавских домохозяйств обеспечивается за счет трудовой миграции в Россию и европейские страны. После последнего раунда расширения за счет Румынии и Болгарии, а также учитывая фокус ЕС на Балканах, Молдавия не может в среднесрочной перспективе

рассчитывать на вступление в ЕС. В отличие от государств Закавказья она не представляет геополитического интереса для Запада, а нейтральный статус не позволяет членства в НАТО. Сохраняется напряженность в отношениях с Румынией. В ноябре 2007 г. между двумя странами разразился скандал: президент Молдавии В.Воронин назвал «актом агрессии» одностороннее решение Румынской православной церкви создать в Молдавии три епархии, молдавский парламент усмотрел в действиях румынских священников политическую цель поглощения Молдавии Румынией. Серьезнейшей проблемой для Кишинева остается непризнанная Приднестровская республика.

В сложившихся обстоятельствах режим В.Воронина не чувствует себя уверенно и ищет поддержки то на Западе, то у России, от которой полностью зависит по поставкам энергоносителей. В таком положении Молдавия не полагается на членство в ГУАМ, как на «локомотив в Европу». Показательно, что В.Воронин, сославшись на плотный график, не приехал в Вильнюс, где в октябре состоялось заседание совета глав государств ГУАМ. СМИ объясняли отсутствие Воронина возобновлением экспорта молдавских вин в Россию.

Для России главной проблемой в отношениях с Молдавией, особенно на фоне решения о приостановке действия ДОВСЕ, является Приднестровье. Намечившееся дистанцирование Кишинева от ГУАМ, предложившего мировому сообществу услуги своих миротворцев для урегулирования проблем на непризнанных территориях бывшего СССР, и – по некоторым признакам – возвращение обеих сторон к обсуждению т.н. «плана Козака» по Приднестровью (план предусматривает широкую автономию ПМР в рамках общего с Молдавией государства) могло бы привести к решению этого вопроса в обозримой перспективе. Косвенным признаком возможности подвижек является также недовольство Россией режимом Смирнова в ПМР. Учитывая, что наличие российских складов оружия в ПМР остается (после вывода баз из Грузии) главной претензией Запада к России по адаптированному ДОВСЕ, а в 2009 г. в Молдавии предстоят парламентские выборы (в которых могло бы участвовать и Приднестровье), нельзя исключать, что в 2008 г. проблема ПМР может найти решение.

## **Закавказье**

В 2007 г. отношения России с закавказскими государствами еще более осложнились. К политическим конфликтам с Грузией добавилось охлаждение с продолжающим дистанцироваться от России Азербайджаном. Не идя на открытую конфронтацию с Москвой, Баку в начале 2007 г., тем не менее, свел на нет эффект энергетического прессинга России на Грузию, обеспечив последней поставки энергоносителей. Азербайджан в условиях возобновления «большой игры» на Каспии стал одной из ключевых стран региона и конкурентом России. Сохраняющаяся зависимость домохозяйств от поступлений азербайджанцев, работающих в России, уже мало влияет на политику Баку. Заинтересованность ЕС и США в сотрудничестве с Азербайджаном для обеспечения энергопоставок, альтернативных российским, обуславливает их заинтересованность в политической стабильности страны и, соответственно, снижает требования к соблюдению демократических стандартов и норм. Поэтому укрепляются позиции режима И.Алиева и снижаются шансы оппозиции.

Сохраняется напряженность и не намечается подвижек в решении проблемы Нагорного Карабаха. Дополнительную остроту проблеме НК придают предстоящие в 2008 г. выборы в Армении, остающейся союзником России в регионе, но привлекающей также западные инвестиции, преимущественно благодаря влиятельной диаспоре. Крупным российским проектом в Армении в ближайшей перспективе может стать модернизация АЭС в Армении, которая не только обеспечит энергией страну, но и позволит ее экспортировать, Россия рассчитывает также получить в собственность часть армянских энергоактивов.

Главные проблемы России в регионе связаны с Грузией, где в 2008 г., помимо парламентских, пройдут досрочные президентские выборы, что усиливает политическую напряженность в стране. Как и в случае с Украиной, в Грузии при любом исходе выборов Россия не может рассчитывать на интеграционную или даже умеренно партнерскую альтернативу. Сценарии развития ситуации в Грузии варьируются от умеренно напряженного до острого противостояния. Ключевой проблемой становится предотвращение наихудшего сценария, когда последним аргументом режима Саакашвили может стать вооруженный конфликт с Абхазией и Южной Осетией с целью восстановления единства государства. Решиться на конфликт М.Саакашвили может в случае, во-первых, дальнейшего обострения внутривнутриполитической ситуации, во-вторых, в силу искушения применить на деле военный потенциал, на модернизацию которого, помимо помощи США, за последние годы была потрачена большая доля бюджета.

В ноябре Россия досрочно вывела оставшихся в Грузии военнослужащих и технику, чтобы, во-первых, исключить провокации в разгар политического кризиса в Грузии, во-вторых, снять аргумент о невыполнении ею условий Стамбульских договоренностей 1999 г. перед введением моратория на ДОВСЕ с 13 декабря 2007 г.

Однако сдержанности России недостаточно, чтобы предотвратить дальнейшее обострение противостояния в Грузии. Это могут сделать только западные партнеры Тбилиси. О том, что Запад осознает ответственность за ситуацию в Грузии, свидетельствует, в частности, заявление генсека НАТО по ситуации в Грузии, где подчеркивается, что «факты введения чрезвычайного положения и закрытия средств массовой информации в Грузии, государстве-партнере, с которым НАТО ведет «углубленный диалог», вызывают особую озабоченность и идут вразрез с евроатлантическими ценностями».<sup>31</sup> В то же время в связи обострением отношений между Россией и НАТО из-за введения моратория на ДОВСЕ, альянс в 2008 г. может принять решение о сроках вступления Грузии в НАТО, что еще больше усилит напряженность как в отношениях России с Грузией, так и с Западом.

## **Центральная Азия<sup>32</sup>**

Резкой активизации Евросоюза и его отдельных членов и Соединенных Штатов в регионе Центральной Азии, особенно после смены руководства в Туркменистане, Россия пытается противопоставить интеграционные и крупные инвестиционные стратегические, прежде всего энергетические проекты. В «первом раунде» борьбы с Евросоюзом и Соединенными Штатами за привилегированное партнерство в энергетической сфере с Туркменистаном и Казахстаном Россия одержала верх. Однако принятые весной в ходе встречи на высшем уровне решения о строительстве Прикаспийского газопровода не были окончательно подтверждены до конца года, а кроме того не исключают альтернативных вариантов, от которых ни Астана, ни Ашхабад, заинтересованные в диверсификации поставок своих углеводородов, не отказываются.

В 2007 г. состоялась целая серия визитов высоких официальных лиц Запада в Туркменистан и Казахстан. Президентов этих стран, в свою очередь, принимали на самом высоком уровне на Западе – в Вашингтоне и Брюсселе.<sup>33</sup> Показательной была одна из последних в 2007 г.

---

<sup>31</sup> <http://www.nato.int/docu/other/ru/pr/2007/p07-114r.html>

<sup>32</sup> См. также раздел «Центральная Азия» в главе «Азиатский вектор».

<sup>33</sup> Во время ноябрьского визита в Брюссель президент Туркмении Гурбангулы Бердымухамедов был принят председателем Еврокомиссии Жозе Мануэлем Баррозу, комиссаром ЕС по внешним связям и европейской политике добрососедства Бенитой Ферреро-Вальднер и комиссаром ЕС по торговле Питером Мандельсоном, премьером Бельгии Ги Верхофстадом и генсеком НАТО Япом де Хоопом Схеффером.

встреч – международная нефтегазовая конференция в Ашхабаде в середине ноября.<sup>34</sup> Министр нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркмении Б.Ходжамухамедов назвал приоритетным направлением энергетической политики Ашхабада «формирование многовариантной системы доставки туркменских энергоносителей на мировые рынки».

Так же как и в случае с Азербайджаном, Запад в отношениях с Туркменией, с высокой вероятностью, обойдет преграды, связанные с характером режима.<sup>35</sup>

Многовариантность и многовекторность – доминирующая черта политики всех государств региона, осознавших свое значение в условиях новой геополитической конкуренции за ресурсы. На данном этапе исключение составляет Узбекистан, вынужденный идти на союз с Россией после резкого охлаждения отношений с США после событий в Андижане и стремящийся с помощью Москвы конкурировать за лидерство в регионе с Казахстаном. ЛУКОЙЛ и «Газпром» развернули в Узбекистане масштабные проекты.

Особую игру в последнее время вел Таджикистан, стремясь обеспечить политическую поддержку правящего режима и сбалансировать региональные проекты с Россией привлечением западных инвесторов и партнеров.

Между Россией и Казахстаном, выступающим главным интегратором в регионе, уже идет экономическая и политическая конкуренция. В частности, за богатую водными ресурсами и ураном Киргизию. Весной 2007 г. между Бишкеком и Астаной был подписан меморандум, сравниваемый с документами о Союзном государстве России и Белоруссии, а казахские инвестиции в Киргизии достигли 60%. В целом же структурная схожесть экономик России и Казахстана свидетельствует о возможности и предпосылках не столько интеграции, сколько конкуренции.

Поэтому укрепить свои позиции в регионе Россия может лишь активной игрой на опережение с помощью крупнейших российских компаний, либо также участвуя в альтернативных проектах. Потенциально сильной стороной российской политики в регионе остается сфера безопасности.

---

<sup>34</sup> В конференции участвовали министр энергетики США С.Бодмэн, комиссар по вопросам энергетики ЕС А.Пиебалгс, представители британской BP, американской Chevron и других западных компаний. Россия была представлена президентом ЛУКОЙЛа В.Алекперовым и зампредом правления «Газпрома» В.Голубевым.

<sup>35</sup> В конце 1990-х гг. Европарламент отказался ратифицировать соглашение о партнерстве с Турмениистаном из-за ситуации там с правами человека. В октябре 2006 г. Европарламент на тех же основаниях вновь отказался рассматривать временное торговое соглашение. От правительства Туркмении требовали освободить всех политических заключенных, разрешить свободную деятельность неправительственных организаций, разрешить Международному Красному Кресту свободно работать внутри Туркмении и предоставить наблюдателям ООН своевременный доступ в страну для наблюдения за ситуацией. В докладе Human Rights Watch отмечается, что «Бердымухамедов понемногу начал исправлять последствия разрушительной социальной политики режима Ниязова и выводить страну из международной изоляции», но «система правления в этой стране остается одной из самых репрессивных и авторитарных в мире».