

ЧАСТЬ II

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

Россия

Внешняя политика России в 2009 году будет определяться:

- качественными корректировками российского курса в области взаимоотношений с внешним миром, произведенными в последние два года;
- воздействием глобального финансово-экономического кризиса и ситуацией на мировом энергетическом рынке;
- развитием внутривнутриполитической ситуации, в том числе механизма принятия внешнеполитических решений;
- традиционными внешними факторами: подходами к отношению с Россией Европейского Союза и его ведущих членов, политикой новой администрации Соединенных Штатов, состоянием трансатлантических отношений, политикой Китая и других государств АТР, развитием ситуации на постсоветском пространстве (включая состояние замороженных конфликтов).

Ключевой в 2009 году останется дилемма, которая уходит корнями в вековую историю, но выкристаллизовалась в период августовской войны на Кавказе и связана с самоидентификацией России эпохи Путина-Медведева. Ассоциирует ли себя Российская Федерация в долгосрочной перспективе с Евроатлантической цивилизацией и политической общностью - или же видит свою роль в динамично трансформирующемся миропорядке *принципиально* иной? Являются августовские события силовой девиацией (в прогнозе-2008 мы предполагали возможность «эксцессов самоуверенности», указывали на «предрасположенность к избыточному активизму, простым и прямолинейным решениям»), направленной на самоутверждение, до этого момента не удававшееся иными, то есть несиловыми методами – или новым, устойчивым качеством российской внешнеполитической логики и практики?

Амбивалентность российской внешней политики

Как факты, так и логика внешней политики России, в том числе и способ ее выхода из кавказской войны, свидетельствуют о сохраняющейся амбивалентности страны в вопросах ее взаимоотношений с внешним миром. Разразившийся в 2008 г. глобальный финансово-экономический кризис и резкое падение цен на нефть еще сильнее «смазали» клиническую картину.

С одной стороны, Россия все глубже вращается в мировые геополитические и геоэкономические процессы, становится более существенным их компонентом, в том числе в трансатлантических отношениях.

С другой стороны, власть демонстративно делает ставку на самостоятельную и независимую роль в мировой политике. Российская власть ищет собственные решения, включая попытки не только противостоять кризисам и управлять ими, но и использовать их в своих интересах. В июне 2008 г. на Санкт-Петербургском форуме Д.Медведев предложил Россию в качестве площадки для обсуждения реформирования современных институтов международного регулирования и управления, выступив с идеей проведения в Москве международной

конференции с участием руководителей крупнейших финансовых компаний и экспертного сообщества. Предполагается принять план действий для превращения Москвы «в мощный мировой финансовый центр, а рубля – в одну из ведущих региональных резервных валют».

Такой подход, даже будучи в целом оправданным в условиях незавершенной трансформации международных отношений и возросших возможностей страны, тем не менее, как показали события истекшего года, не защищает Россию от воздействия глобальных кризисных явлений (мирового финансового, продовольственного и энергетического кризисов) или сдвигов в политике ведущих мировых держав. Многие обозреватели увидели в новых российских инициативах свидетельство того, что российское руководство рассматривает начавшийся мировой финансовый кризис как потенциальную возможность относительно быстро изменить позиции России в мировой финансово-экономической системе (хотя считают эти планы чрезмерно оптимистичными).

И все же следует особо подчеркнуть, что в 2008 г. российская внешняя политика стала существенно инициативнее, при этом выдвигаемые предложения носят многосторонний, евро-атлантический или глобальный характер. В своей официальной риторике Россия декларирует приверженность международному праву, выступает за укрепление международных институтов и сотрудничество с ними. Об этом свидетельствует и позиция по Косово, и поездка В.Путина в Бухарест на саммит Совета Россия-НАТО. Вашингтон, несмотря на все проблемы и разногласия, уловил этот настрой и старался придать ему дополнительные стимулы.

Так, одним из последних документов, подписанных В.Путиным в качестве Президента РФ, стал указ о выполнении резолюции Совета Безопасности ООН по иранской ядерной программе от 3 марта, а 12 мая 2008 г. Россия официально оформила свое присоединение к международным санкциям против Ирана. В свою очередь американцы в последний день президентства В.Путина преподнесли ему «ядерный» подарок: 6 мая 2008 года в Москве было заключено межправительственное соглашение о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии, которого ждали почти 20 лет (после августовской войны его ратификация в конгрессе была отложена). Как до августовских событий, так и после них Россия выступала с инициативой проведения общеевропейского форума по проблемам безопасности и подготовки общеевропейского договора по безопасности. Особенность этой инициативы – в отказе от блоковых разделений и участии в новом пакте всех государств в их самостоятельном национальном качестве.

Вместе с тем решение о боевых действиях на Кавказе в августе 2008 г. и позже о признании независимости Южной Осетии и Абхазии носило односторонний характер. Принимая его, российское руководство, по-видимому, было готово к жесткой реакции Запада. Таковая последовала в виде заявлений о приостановке диалога в формате Совета Россия – НАТО, замораживании вступления в ВТО, паузе в переговорах по новому соглашению с Европейским Союзом, нецелесообразности дальнейшего членства России в «группе восьми». В ответ в выступлениях российской стороны прозвучали вариации на тему «проживем и без вас». Москва, в частности, объявила о возможности отложить до лучших времен вступление в ВТО и снизить уровень сотрудничества с НАТО. Общий мотив сводился к формуле «холодная война не наш выбор, но запугать нас этим не удастся».

Такая позиция вряд ли носила спонтанный и сугубо эмоциональный характер; можно предположить, что ожидаемыми были и возможные контрмеры Запада в данном русле. Когда же выявился их по преимуществу символический характер, Россия, оценив старания ЕС и лично Н.Саркози, пошла в постконфликтном урегулировании, по сути, на то, от чего отказывалась с начала 90-х гг. – интернационализацию миротворчества в регионе. Затем на фоне финансового кризиса последовало активное участие во встрече «двадцатки» в Вашингтоне.

В 2008 г. реализация российского курса во взаимоотношениях с внешним миром происходила параллельно с изменениями в российском политическом руководстве. В этих изменениях было и некоторое внешнеполитическое измерение, хотя оно и не носило сколько-нибудь существенного характера.

С одной стороны (очевидно, с учетом запроса Запада на сигналы о демократизации России), образ нового президента изначально выстраивался как либеральный. Сам Д.Медведев в первых выступлениях особый акцент делал на создании в России гражданского общества, мощного среднего класса, борьбе с коррупцией. Соответствующий мессидж был послан им еще в качестве первого вице-премьера в феврале 2008 г. в Давосе: «Мы хорошо понимаем, что еще ни одно недемократическое государство не стало по-настоящему процветающим, по одной простой причине: свобода - лучше несвободы». В свою очередь, В.Путин с декабря 2007 г., когда имя преемника было произнесено, вплоть до инаугурации нового президента старался нейтрализовать «мюнхенский синдром», «обнулить» внешнеполитическую сферу для Д.Медведева. Сохранял актуальность постулат о формировании внешней политики России в соответствии с ее внутривнутриполитическими потребностями, с целью создания благоприятных условий для развития экономики страны, повышения уровня жизни.

С другой стороны, сразу после кавказской войны, в связи с резким обострением в отношениях с Западом, выражаемая властью готовность отстаивать национальные интересы любыми методами, (в том числе, если потребуются и военными) не могла не стимулировать рецидивы конфронтационного мышления - по крайней мере, у части политических и экспертных кругов России. Это угрожает возрождением ментальности «холодной войны» - со всеми присущими ей компонентами (например, признанием необходимости «затянуть пояса»).

Россия делает заявку на использование для достижения своих интересов преимущественно «гибкой силы» (soft power). Создание мощного потенциала soft power, достижение качественно иного уровня развития государства мыслятся как важнейшая прорывная задача. Для ее решения перед внешней политикой ставится цель не допустить ограничения возможностей России в энергетической сфере и создать предпосылки для перехода к инновационной экономике. Берется курс на расширение инструментария российской внешней политики: например, более пристальное внимание начинает уделяться таким вопросам, как изменение климата, продовольственная проблема, экология. Тем самым создаются заделы на перспективу, позволяющие рассчитывать на более полное задействование нетрадиционных для России способов «поддержки» своей внешней политики путем использования неуглеводородных ресурсов страны (водные, агропродовольственные, атомную энергетику и пр.).

До августа 2008 г., несмотря на сохраняющуюся кулуарность политического процесса, выход на конфронтацию с Западом, раскрутка оборонных приготовлений, чреватых социально-экономическими потерями для населения и дестабилизацией, казались маловероятными. Хотя военные расходы росли, а их эффективность отнюдь не казалась самоочевидной, власть постоянно подчеркивала, что укрепление обороноспособности не отражается на благосостоянии граждан, что Россия не даст втянуть себя в гонку вооружений и будет руководствоваться принципом разумной достаточности.

После событий в августе 2008 г. военная сила стала допустимым инструментом российской внешней политики. Кавказская война и тот факт, что она не изменила кардинально, по крайней мере, на данном этапе и в ближайшем будущем (что, отчасти, обусловлено финансово-экономическим кризисом) отношение к России в мире, по сути, легитимировали использование ею военной силы. Была, в частности, проведена беспрецедентная для постсоветской России демонстрация военно-морской силы; Россия подписала соглашение со

вновь образованными кавказскими государствами о размещении на их территории своих военных баз.

Амбивалентность обнаруживается и на уровне внешнеполитической идеологии, как и идеологии обеспечения национальной безопасности. На протяжении последних двух лет на высоком официальном уровне продвигалась идея американской, российской и европейской цивилизационной общности (когда российская и американская цивилизация рассматриваются как ответвления единой европейской), из чего возникал тезис о тройственном российско-американо-европейском формате как основном ресурсе в сфере безопасности. Эта формула к тому же выводила Россию за сугубо региональные рамки, соотносила ее с континентальным масштабом, позволяла представить российское развитие как инструмент расширения европейского цивилизационного пространства.

С другой стороны, маршрут первых визитов Д.Медведева (Казахстан, Китай), прошедшие летом-осенью 2008 г. переговоры на высшем уровне с Китаем, Южной Кореей, Японией и получившее огласку в средствах массовой информации содержание проекта Основных направлений внешнеэкономической политики России на период до 2020 г. (где говорится о переориентации во внешней торговле с государств ЕС на Индию и Китай) свидетельствуют, как минимум, об активных усилиях Москвы с целью диверсифицировать свои международные связи. Ее западные партнеры могут по этому поводу испытывать неуверенность, хотя не имеют оснований возражать по существу дела – ведь в торгово-экономической сфере диверсификация стала одним из главных направлений укрепления экономической и энергетической безопасности всех ведущих международных акторов (больших и малых, включая постсоветские государства, национальных и наднациональных). Но масштабы этой переориентации вызывают беспокойство, а действия в политической и военно-политической области (по усилению ОДКБ, налаживанию связей, прежде всего по военно-техническому сотрудничеству, с государствами, явно не входящими в евро-атлантическое сообщество – Венесуэла, Ливия), вызывают на Западе сомнения относительно долгосрочных намерений и самоидентификации России.

Главным вызовом внутривнутриполитического плана для российской внешней политики в 2009 г. будет неопределенность финансово-экономической ситуации, особенно с учетом глобального характера кризисных явлений. Если запас прочности российской экономики в условиях резко падающих цен на нефть окажется незначительным, возможны серьезные социально-политические последствия с возрастающей вероятностью реализации авторитарного сценария и усилением идиосинкразии в отношении внешнего мира. Увеличении сроков полномочий президента и Госдумы, особенно реализованное через ускоренное принятие поправок к Конституции чуть ли не в чрезвычайном порядке, нередко рассматривается именно в этом контексте.

Продвижению России в русле евро-атлантического мейнстрима будут по-прежнему препятствовать некоторые объективные мировые политические тенденции. Российское стремление к укреплению международных институтов, которое проистекает из желания обеспечить повышение роли страны, наталкивается на эрозию эффективности многостороннего взаимодействия в рамках таких институтов, а иногда и на их деградацию, деинституализацию, и ренационализацию. Успешный выход из финансово-экономического кризиса сможет воспрепятствовать этим тенденциям и оказать консолидирующее влияние на мировое сообщество, а следовательно, содействовать и более значимому позиционированию России в международных институтах.

Внешние факторы

Одной из наиболее проблемных для России в 2009 г. может оказаться ситуация **на мировом энергетическом рынке**:

- резкое снижение цены на нефть уже привело к падению доходов ведущих российских компаний и снижению их инвестиций в отрасль, а также сокращению возможностей их продвижения на зарубежные рынки;
- все более самостоятельную политику проводят Казахстан и Туркмения, а также Узбекистан, чьи энергоресурсы составляют существенную часть российского экспорта и гарантируют стабильность поставок в Европу;
- Европейский Союз, основной импортер российских энергоресурсов, разрабатывает срочные и комплексные меры по снижению энергозависимости от России;
- более активно планируется использовать альтернативные источники энергии, в первую очередь, атомную. Не исключено, что в Германии, главном энергопартнере России, в случае смены правящей коалиции на выборах 2009 г. будет отменена часть ограничений на использование атомной энергии;
- стимулируется повышение энергоэффективности;
- предлагается план по созданию европейского «энергокольца» (объединения существующих в ЕС трубопроводов) с тем, чтобы обезопасить наиболее импорто-зависимые страны (прежде всего в ЦВЕ и Балтии) и консолидировать европейскую энергетическую политику;
- предпринимаются активные усилия по диверсификации как источников, так и путей транзита энергоресурсов. Стабилизация в Ираке и налаживание отношений Запада с Ираном понизят ставки России в энергетической сфере;
- по различным причинам (от внутривнутриполитических в Сербии и Болгарии до финансовых – дефицита инвестиционных средств из-за финансового кризиса) в 2008 г. ухудшились перспективы проектно-региональной стратегии России в энергетической сфере: пробуксовывают переговоры по «Южному потоку», не сняты окончательно вопросы по «Северному потоку»;
- не удастся в полной мере эффективно использовать энергоресурсы как политический инструмент и в постсоветском пространстве. Азербайджан полностью взял на себя обеспечение Грузии. Перманентный политический кризис на Украине не дает возможности найти надежную сторону для достижения минимально гарантированных договоренностей. Белоруссия, несмотря на определенные уступки Москве, все более энергично пытается наладить отношения с Западом и выйти из под российской опеки;
- усилия по диверсификации рынков экспорта в восточном направлении сталкиваются с дефицитом энергоресурсов и инвестиций для их разработки и транспортировки.

Сложившаяся ситуация при пессимистическом сценарии может привести к резкому ухудшению финансово-экономического положения страны, социально-экономической дестабилизации, как следствие – «закручиванию гаек», а во внешней политике – к ухудшению отношений с ключевыми западными партнерами.

При самом оптимистическом сценарии Россия может на стадии выхода из кризиса дать реальный толчок развитию неэнергетической высокотехнологической, инновационной компоненты экономики, т.е. ослабить зависимость от энергоэкспорта; стимулировать меры по повышению энергоэффективности промышленности и ЖКХ. На основе взаимности могут быть снижены барьеры по допуску иностранных инвестиций в энергетику и, соответственно, расширены возможности для инвестирования за рубежом для российских компаний.

Определенные возможности для продолжения реализации проектно-региональной энергостратегии могут открываться по мере стабилизации на Кавказе, а также в контексте активизации отношений с Турцией, которая стремится стать «энергохабом» для Европы (что, в свою очередь повышает ее шансы на членство в ЕС).

Европейский Союз. В целом в 2009 г. европейский фактор будет способствовать формированию и реализации российской внешней политики в русле мейнстрима. В этом направлении будут работать:

- серьезные торгово-экономические заделы в отношениях с о странами ЕС;
- неплохие личные отношения на высшем уровне;
- заинтересованность руководства ЕС и части ведущих европейских лидеров в закреплении позиций самостоятельного политического актора, каким проявило себя интеграционное объединение в период кавказской войны;
- стремление Германии перенести свой курс «вовлечения» России на уровень трансатлантических связей с тем, чтобы (i) нейтрализовать негативное воздействие «российского фактора» на отношения Германии и ЕС в целом с новой администрацией США, а также (ii) повысить роль самой Германии как моста в отношениях с Россией в трансатлантическом формате;
- позитивное в целом отношение к российской инициативе по обсуждению проблем европейской безопасности; в частности – намерения Германии, Франции и ряда других европейских государств адаптировать стратегическую концепцию НАТО к новым условиям.

Традиционно сильным раздражителем для российской внешней политики, особенно при председательстве Чехии в первой половине 2009 г. будет особая позиция Польши и стран Балтии по проблемам энергобезопасности, европейской безопасности и НАТО, планам размещения ТПР ПРО, но главное – их позиция в отношении стран СНГ, прежде всего, Украине, Грузии, Молдове, Белоруссии.

При сохранении умеренной заинтересованности в подписании нового договора о сотрудничестве с ЕС, российское руководство в условиях кризиса, с одной стороны, и вероятной концентрации усилий на американском треке, с другой стороны, вряд ли будет прикладывать большие усилия для завершения переговоров в 2009 г. Этому очевидно не будет способствовать и председательство в ЕС Чехии и Швеции.

Институциональные проблемы в ЕС будут подталкивать Россию к традиционному диалогу преимущественно на двустороннем уровне, эффективность которого себя оправдала. В свою очередь, подобная практика наверняка вызовет критику и обвинения России в попытках проводить политику «разделяй и властвуй».

Особое внимание в 2009 г. Россия уделит федеральным выборам в Германии. Но при любом их исходе подход Берлина к отношениям с Москвой вряд ли изменится к худшему. В случае победы левой коалиции и Ф.-В.Штайнмайера, сотрудничество с Германией может стать еще более тесным, внутривнутриполитические российские проблемы не будут приниматься во внимание так же серьезно, как при А.Меркель. В то же время сопротивление балтийских стран строительству газопровода «Норд стрим» и финансовые проблемы могут еще больше отодвинуть во времени реализацию этого крупнейшего совместного проекта.

Несмотря на сложности, Россия будет продолжать переговоры по Южному Кавказу в Женеве с участием ЕС. Роль ЕС в урегулировании конфликта и в поддержании стабильности в регионе - конструктивная, хотя и недостаточная в силу слабости и ограниченности мандата для наблюдателей, - в целом соответствует интересам Москвы, которая стала отдавать этой организации приоритет в сравнении иными международными институтам – ОБСЕ, не говоря уж о НАТО. Присутствие ЕС в регионе препятствует доминированию там Соединенных Штатов, что также устраивает Россию.

С приходом новой администрации в Соединенных Штатах в России (впрочем, как и во всем мире) связывают большие ожидания, что само по себе создает две неопределенности:

- Новая администрация в 2009 г. может оказаться вынужденной сконцентрироваться не на мировых проблемах, а на преодолении кризиса. Упущенное для формирования нового международного курса время будет трудно наверстать: во-первых, в 2010 г. предстоят уже промежуточные выборы в конгресс (и в случае, если финансово-экономическая ситуация не начнет улучшаться, демократы могут потерять большинство); во-вторых, другие международные акторы, не дождавшись новых инициатив от Вашингтона, станут активно продвигать свою собственную стратегию. Это в первую очередь касается АТР, но также и России. Как результат – лидерство США подвергнется дальнейшей коррозии, что способно стать источником дополнительных стрессов на этапе очень динамичной и плохо предсказуемой трансформации мировой системы.
- Ожидания в отношении новой администрации сформировались преимущественно из представлений о ней как антитезе президентству Буша. Иными словами, это должны быть другие политика, идеология, приоритеты. Но в реальности прогнозировать курс администрации трудно. Два неоспоримых феномена – (i) глобализация и постепенный переход от моно- к многополярной мировой системе, а также (ii) глобальный финансово-экономический кризис – внесут существенные коррективы в привычные схемы политики демократов. России их следует рассчитать и предвидеть заранее.

В политике США при новой администрации могут с высокой вероятностью проявиться две тенденции, которые однозначно позитивны для России, так как расширяют рамки повестки дня в части конструктивного взаимодействия двух стран. Речь идет о:

- снижение роли силового фактора, а также
- большей вовлеченности в решение глобальных проблем (экстремизм, терроризм, пиратство, распространение ОМП, энергетическая безопасность, пандемии, бедность) как субститут сокращающихся односторонних обязательств.

Наибольшие риски для российской внешней политики связаны с обострением уже имеющей место конкуренции между Россией и США в Центральной Азии, Закавказье, Восточной Европе, с одной стороны, и в Латинской Америке - с другой. Возможности США в такой конкуренции – финансовые, исторические, демократические, имиджевые – существенно выше, чем у России.

Если конкуренция за обретение союзников и друзей займет центральное место в российско-американских отношениях, им будет нанесен большой ущерб. Негативно этот фактор может отразиться и на российском имидже (отсутствие союзников, непривлекательность России как интеграционного центра, международно-политическое одиночество). В этой ситуации принципиально важная и сложная задача для российской внешней политики, особенно после заявления Д.Медведева о зоне привилегированных интересов России – обеспечить эффективную защиту последних без вовлечения в конфронтационное противоборство по поводу Центральной Азии, Кавказа и иных территориальных ареалов с пересекающимися интересами внешних акторов.

На постсоветском пространстве Россия в августе 2008 г. сделала заявку на проведение более решительной и жесткой политики. Новый курс был встречен сдержанно и не вызвал безусловного рефлексивного ответа даже у самых слабых и неустойчивых (Киргизия) или экзистенциально зависимых от России (Армения) политических режимов в СНГ. Подобная реакция объясняется, прежде всего, двумя известными причинами:

- наличием собственных замороженных конфликтов или угрозы сепарации;
- переходом всех постсоветских государств (даже Белоруссии) к реализации многовекторной внешней политики.

В 2009 г. новые постсоветские реалии, вероятно, будут воздействовать на Россию в следующих направлениях:

- Москва продолжит, насколько это ей удастся, курс на укрепление военно-политических связей в рамках ОДКБ;
- будет проводиться политика по сдерживанию прозападного и / или прокитайского дрейфа государств СНГ с помощью всех возможных инструментов: торгово-экономических, энергетических, военно-политических;
- перспектива членства в НАТО Грузии и Украины останется раздражителем в отношениях России с Западом.

Ключом к стабилизации на Южном Кавказе в 2009 г. будет нахождение приемлемого формата постконфликтного урегулирования. Эвентуальная внутривнутриполитическая дестабилизация в Грузии может оказаться дополнительным осложняющим фактором складывающейся в регионе обстановки.

Одним из наиболее проблемных моментов для российской внешней политики в 2009 г. будет **восприятие России за рубежом**, как общественным мнением (через средства массовой информации), так и политической и бизнес-элитой. Возрастание роли России в мировой политике воспринимается – особенно после августовского конфликта, в связи с ростом авторитарных тенденций внутри страны, неопределенностью расстановки сил в правящей верхушке, ограничением деятельности западных компаний (скандал с ТНК ВР) – преимущественно как негативный фактор. Сохраняющаяся амбивалентность российской внешней политики лишь усугубляет такое восприятие.

Его причины лежат также в высоко персонифицированном характере российской внешней политики. Ее анализ и прогноз в мировых столицах основываются преимущественно на ответе на вопрос – кто будет российскую политику реализовывать. Кроме того, «низкие оценки» демократии и свободы слова в России автоматически переносятся на внешнюю политику, предопределяя отношение к ней как неоимперской.

Тот факт, что до августа 2008 г. российская жесткая риторика не сопровождалась агрессивной реальной политикой, не остался незамеченным, но интерпретировался далеко не всегда в пользу Москвы. Резкий тон ее выступлений расценивался как свидетельство неуверенности страны в отношении своего статуса в мире. Во взрывном «ревизионистском» поведении России накануне саммита «большой восьмерки» увидели прежде всего признак неудовлетворенности Кремля текущим положением вещей, осознания им того факта, что «могущество» России весьма ограничено, особенно в демографическом и экономическом плане. Как отмечают западные эксперты и политики, неуверенность подпитывают именно просчеты в социально-экономической стратегии страны, что создает предпосылки для резкой реакции российской власти на внешние факторы, на возможные неудачи в жесткой глобальной конкуренции.

Усилия, которые прикладываются Москвой, чтобы улучшить восприятие России в мире, не дают ощутимых результатов. Тем временем переход к инициативной внешней политике, что стало одной из новаций 2008 г., резко актуализирует задачу преодоления негатива, препятствующего реализации даже конструктивных предложений Москвы. Пока же в мире доминирует растерянность и непонимание по вопросу о том, как выстраивать отношения с Россией – окрепшей, но выбравшей, по выражению французского эксперта Т.Гомара, «гордое одиночество».

Соединенные Штаты Америки

Основным содержанием внешней политики США в 2009 году будет стремление определить общие контуры, главные направления и принципы внешнеполитического курса Вашингтона на следующие четыре года. Каждый вновь избранный американский президент, даже те из них, у кого в предвыборной программе вопросам внешней политики уделялось значительное внимание, должен в первый год своего правления сформулировать свой внешнеполитический курс: вначале в обращении к конгрессу (которое обычно готовится в мае – июне в конце первых ста дней президентства), затем – в предложениях по бюджету (осень), и окончательно – в обращении к стране в январе следующего года. Эти вехи помогают лучше организовать процесс осмысления задач страны на внешней арене и разработки ответов на возникающие вызовы.

Данная схема целиком отвечает потребностям администрации Барака Обамы. В своих предвыборных выступлениях он более или менее подробно останавливался на таких вопросах внешней политики, как Ирак, Афганистан, Ближний Восток в целом и в частности (Израиль и Палестина), Европа, мир бедных и отсталых стран. Вместе с тем он избегал излишней детализации своих планов в области внешней политики и предпочитал отделяться общими фразами. Насколько то, что он говорил по этим вопросам, отвечает его истинным мыслям, сейчас сказать трудно, потому что многие акценты и заявления он сделал с учетом предвыборной конъюнктуры. Но при этом, безусловно, его слова и позиции отвечали каким-то его внутренним соображениям и его личной системе приоритетов.

Вместе с тем было бы неверно представлять дело таким образом, будто формирование нового внешнеполитического курса станет целиком вопросом внутренних переживаний и размышлений президента. Конечно, его личность и его собственные взгляды накладывают существенный отпечаток на то, как будет определяться внешнеполитический курс страны, но здесь еще необходимо учитывать позиции конгресса, Демократической партии, СМИ, исследовательских центров, наконец, бизнеса, который не будет оставаться нейтральным и равнодушным, когда в США и в остальном мире бушует финансовый кризис. Формирование внешнеполитического курса – это сложный многоплановый процесс, в котором личные предпочтения нового президента определенным образом сочетаются с интересами и позициями других политически активных субъектов, а также, что крайне важно, с интересами и позициями партнеров США по международным отношениям.

За период президентства Дж.Буша-мл. у партнеров США, как союзников, так и несоюзников, накопилось достаточно много вопросов к Вашингтону. Они относятся и к общим, базовым аспектам внешней политики США, и к конкретным вопросам, типа развертывания ПРО в Европе, отношений с Ираном, положения на Корейском полуострове и др. И понятно, что многие страны – партнеры США хотели бы каким-то образом получить ответы на эти вопросы от новой администрации.

Таким образом, в сфере формирования внешнеполитического курса США складывается определенная последовательность действий: изучение итогов предыдущего курса (оно, как правило, происходит еще на старте предвыборной борьбы, когда каждому из претендентов надо обоснованно раскритиковать курс его предшественника), определение наиболее острых вопросов, волнующих общественное мнение, и формулировка общего отношения к ним; выдвижение наиболее популярных вариантов решения этих вопросов (например, вывод американских войск из Ирака) и обещание «другой» внешней политики, которая будет отличаться от предыдущей в «лучшую» сторону (кто будет определять, что такое «лучшая» сторона – это уже другой вопрос).

С этой точки зрения, важно попытаться сформулировать общий контекст ожидаемых перемен во внешней политике Барака Обамы. Как представляется, главным различием между

его внешнеполитическим курсом и курсом Дж.Буша-мл. будет расхождение по вопросам глобальной роли США. В чем состоит эта роль? Должны ли Соединенные Штаты выступать как организатор и координатор действий других стран (дружественных и недружественных) - или же необходимо выполнять функцию полицейского, надсмотрщика за остальными, ведущего их в светлое будущее? Словами академического анализа, будет ли политика США по-прежнему односторонней или же она вернется к многосторонности, характерной хотя бы для внешней политики Б.Клинтона?

Как истинный демократ (в смысле член Демократической партии), Б.Обама тяготеет к многосторонним подходам в дипломатии, при котором США берут на себя функции организатора и вдохновителя, а остальные страны – со-исполнителей и со-авторов. И если это так, то предстоят серьезные сдвиги в политике США в Европе (усиление роли НАТО), на Ближнем Востоке (усиление роли ООН, Европейского Союза и, может быть, России), в Афганистане. В Ираке и в конфронтации с Ираном, наоборот, предстоит ослабление прямой вовлеченности США.

Общие контуры внешней политики новой администрации

Общая тональность высказываний Барака Обамы по вопросам внешней политики уже сейчас позволяет приблизительно определить, как он видит развитие отношений США с окружающим миром и, следовательно, какой должна быть внешняя политика США. Как представляется, она будет развиваться в пространстве между двумя ограничительными линиями: с одной стороны, никакого намека на возврат к изоляционизму и «уходу» из окружающего мира, с другой – явный отказ от «американоцентризма» в том духе и стиле, который сложился при Дж.Буше-мл., то есть, Америка – носитель истины в последней инстанции. Наоборот, для Б.Обамы США продолжают оставаться лидером и оплотом демократии, но не как самоназначенный шериф, а как пример для подражания и первый друг слабых и угнетенных.

В какой-то степени это является возвратом к традиционной для демократов идеологии внешней политики, которая строится на двух постулатах: поощрение «друзей Америки» и борьба против ее врагов. Друзей любят все, но, в отличие от республиканцев, демократы с врагами воюют только в крайнем случае; их политика в отношении врагов – переубеждение и перевоспитание. Поэтому в общем содержании внешнеполитического курса Б.Обамы силовые аспекты, хотя и не исчезнут совсем, получат не столь сильное развитие. Скорее всего, наоборот, будет доминировать установка на взаимозависимость, взаимопомощь, взаимопонимание.

От этого уже возможен переход к прогнозу того, как Б.Обама будет выстраивать свою концепцию мирового порядка и роли США в этом порядке. Определенным «везением» для него стало разрастание мирового финансового кризиса в канун ухода республиканцев из Белого дома, когда Дж.Буш-мл. был вынужден согласиться на активные меры по спасению мировой финансовой системы – как при участии «восьмерки» развитых стран, так и в формате «двадцатки», которая привлекает к участию в решении мировых вопросов ряд развивающихся стран с большим политическим и экономическим весом – Китай, Индию, Бразилию и др.

Б.Обаме вряд ли будет нужно аргументировать необходимость изменения и расширения концепции «управляемости» мировой системой в сторону ее демократизации и большего равенства ролей ведущих стран. Разумеется, сторонники «верховенствующей» роли США будут его критиковать за то, что он «отходит» от позиции безоговорочного лидера современного мира. Но в его пользу будет говорить тот факт, что даже столь верный сторонник гегемонии США, как Дж.Буш-мл. был вынужден признать, что США в одиночку не сумеют эффективно защитить сложившийся мировой порядок.

Это означает, что следует ожидать принятия официальной позиции США по таким вопросам, как роль международных организаций, институтов и режимов. Прежде всего, возникнет новый подход США к проблемам реформы ООН, принятию новых членов в ВТО, пересмотру блоковых подходов к вопросам безопасности в отдельных регионах мира (например, в Европе) и во многих иных вопросах, где позиция администрации Дж.Буша-мл. была жесткой и неуступчивой. Не надо, конечно, представлять себе, что политика США в одночасье превратится в сферу бесконечных уступок, но следует ожидать, что при Б.Обаме появятся новые многочисленные возможности для международных переговоров и многосторонних решений насущных проблем.

Б.Обаме придется вплотную заняться темой, от которой Дж.Буш постоянно уходил: формулирование политики в отношении новых участников мировой политики и экономики – Китая, Индии, Бразилии, Мексики, Южной Африки и др. Дж.Буш считал, что выделив из этой группы Россию (как ядерную державу и владелицу богатых энергетических ресурсов), он во многом обесценил роль других стран переходного типа, а поэтому и мог себе позволить продолжать традиционную американскую доктрину доминирования с опорой на дружественные и зависимые страны. Вопросы диалога с новыми странами, пересмотра «американоцентризма» его не особенно волновали.

Но Б.Обаме придется это пересмотреть. В отношениях с союзниками он намерен содействовать росту их самостоятельных усилий, а в отношении со странами переходного типа облегчить их вхождение в элиту капиталистического мира. Его последующая цель – укрепление основ существующего порядка, в котором США будут уже брать на себя значительно меньше обязательств (в НАТО, ОАГ, в отношениях с союзными странами АТР), но при этом сохраняют ведущую роль как за счет успехов внутри страны (экономика, технологии, наука, культура, образование), так и за счет взятия на себя решения самых сложных и трудных проблем – борьба против экстремизма, распространения оружия массового поражения, энергетическая безопасность, финансовые рынки, защита от террористических пусков ракетно-ядерного оружия и т.п.

В политике Б.Обамы следует ожидать перемен и в целом ряде острых международных вопросов: Ирак, Иран, Ближний Восток, ПРО, глобальные проблемы (бедность, болезни, окружающая среда).

Политика США в Ираке

Б.Обама твердо заявил о своем намерении вывести американские войска из Ирака. Уже после избрания было заявлено, что это произойдет в течение 16 месяцев, хотя условия вывода войск еще потребуют конкретизации. Ясно, что обещание вывести войска США из Ирака, во-первых, совсем не означает признания поражения США и, наоборот, может быть истолковано как свидетельство завершения определенного этапа в политике США в этой стране; а, во-вторых, не означает, что Соединенные Штаты теряют интерес к Ираку и по всему региону между Средиземным морем и Персидским заливом.

Можно также предположить, что поведение США в Ираке способно сыграть роль в проработке какого-то нового стиля и метода политики Вашингтона: более многостороннего (при более активном участии ООН и других международных организаций), более гибкого и ориентированного на «завоевание умов и сердец», нежели на запугивание; более обстоятельного и многовариантного. Ирак нужен США для поддержания определенного баланса в сфере производства энергоресурсов – своих собственных (о возможности открытия некоторых из них говорила С.Пэлин), ресурсы Саудовской Аравии и Кувейта, наконец – Ирака. Это – около 70% мировых запасов, что может позволить США поставить под контроль производство нефти в глобальном масштабе. Ирак нужен США как модель

возможного компромисса между американским подходом и исламом. Наконец, Ирак – это плацдарм в стратегически важном регионе.

Поэтому и Б.Обама, как новый президент США, будет бороться за Ирак и постарается учесть все стороны политики Дж.Буша-мл. с тем, чтобы найти решение как проблемы баланса на мировом рынке энергетических ресурсов, так и проблемы взаимоотношений с миром ислама. Б.Обама, как выходец из смешанной семьи, продемонстрировал свое желание и готовность заняться налаживанием контактов между США и миром ислама, и в этом отношении его политика в Ираке должна ему помочь: с одной стороны, продемонстрировать, что США – не враг исламу, а, с другой – что у США и ислама имеется солидный запас общих интересов.

Политика в отношении Ирака может стать одним из объектов реализации общих интересов США и ислама. Сильный и дружественный Ирак мог бы сыграть важную роль в поддержании выгодного США и их союзников баланса в районе Персидского залива, сдерживая, с одной стороны, Иран, а, с другой – террористическую активность исламских экстремистов. Для этого надо создать дружественный Ирак, но не обязательно на «демократических» началах, о чем говорил Дж.Буш, а, скорее, как просто дружественный США режим, получающий от них солидную помощь.

Твердая установка Б.Обамы на вывод американских войск из Ирака должна быть дополнена менее идеологизированными попытками США создать «дружественный» Ирак, в котором будет царить закон и порядок. Б.Обама понимает, что длящаяся который год кровавая неразбериха в Ираке начинает надоедать и самим иракцам и их соседям. Поэтому прекращение междоусобицы, беспорядков, хаоса в экономике – все это вполне может сыграть роль фактора в разработке новой политики в этом регионе. При этом главное – чтобы средний американец благополучно забыл об Ираке.

Политика США в отношении Ирана

Отношения с Ираном развиваются для Соединенных Штатов на стыке двух больших глобальных проблем: угроза распространения оружия массового поражения и уже отмечавшаяся выше цивилизационная чужеродность. Дж.Буш стремился решить эту проблему за счет постоянного давления на Иран, в том числе и с привлечением дружественной Ирану России, а также за счет своего рода изоляции Ирана в исламском мире, поддерживая антииранские тенденции в Турции, Афганистане, Пакистане и в арабском мире. Больших успехов эта политика не достигла, но создала сложный узел проблем, связанный с возможностью агрессии США против Ирана.

Эта перспектива никак не устраивает Б.Обаму, и он намерен по возможности ее избежать. Здесь возможны три варианта: первый – улучшение отношений с Ираном, восстановление дипломатических отношений, обмен визитами высших должностных лиц и т.п.; второй – смена повестки дня, усиление сотрудничества по стабилизации положения в шиитских районах Ирака, перевод всей проблематики, связанной с ядерной программой Ирана в рамки МАГАТЭ; третий – усиление сотрудничества в рамках «шестерки» (Россия, Германия, Франция, Великобритания, Китай, а также США) для решения проблемы предотвращения развития иранской военной ядерной программы. Выбор определенного образа действий в этом вопросе будет уже определяться другими факторами: Ирак, отношения с союзниками, отношения с Россией.

Главное для Обамы на данном этапе – хотя бы временно снять вопрос о военной акции против Ирана. Во-первых, она не будет поддержана американцами (они и так уже устали от Ирака); во-вторых, она может более навредить американским интересам, чем помочь им, так как вызовет неоднозначную реакцию даже в исламском мире (где далеко не все осуждают Тегеран), не говоря уж о более широком круге государств. Дж.Буш-мл. перестарался,

запугивая Иран, и поставил себя в положение, когда отказ от военной акции будет выглядеть чуть ли не как поражение. Однако для Б.Обамы существует путь для выхода из ситуации: не столько списать все на Буша, сколько предложить вариант, которой устроит и иранское руководство и страны, дружественные Ирану, прежде всего, Россию.

Сотрудничество между США и Россией по Ирану неизбежно, но будет ли оно выглядеть как жест в сторону Тегерана или жест в сторону Москвы, будет зависеть от Вашингтона. Иран важен для Б.Обамы уже тем, что это крупный игрок на поле энергетических ресурсов и, одновременно, заметная фигура в исламском мире. Участие же России в сдерживании стремления Ирана заполучить ядерное оружие станет важным элементом формирования повестки дня сотрудничества между Вашингтоном и Москвой.

Европа

Нотки несогласия европейцев с американскими оценками действий России на Кавказе были тревожным сигналом еще для администрации Дж.Буша и заставят задумываться также и администрацию Б.Обамы. Здесь возникает тема «конкуренции» со стороны России в отношении Европы. Возникает впечатление, будто в то время, как Вашингтон концентрировал все свое внимание на Ираке, Москва сумела найти рычаги воздействия на европейских политиков и сделала их более восприимчивыми к российским, нежели к американским озабоченностям. Наряду с сохранением устойчивости межатлантических связей, начинает формироваться новая и весьма перспективная связь: российские ресурсы – европейские технологии, и в некогда четкой структуре межатлантических связей возникает призрак другой конфигурации. В области безопасности – все остается, как есть (НАТО), а в области экономических связей возникает новая взаимозависимость, которая способна расшатать сложившуюся за годы холодной войны связи.

Поэтому Б.Обама должен постараться изменить наметившиеся тенденции и либо вновь укрепить трансатлантическую структуру, либо найти способ включить в нее Россию, но так, чтобы Соединенные Штаты оставались решающей силой этого региона. Отношения с европейскими странами будут развиваться, как и в предыдущие годы, достаточно последовательно и интенсивно, но вопрос о роли России в этом процессе пока так и не прояснен. Можно только говорить о том, что у США (как и у некоторых восточноевропейских стран) и у Западной Европы возникает разное видение роли России, и это каким-то образом может повлиять на их взаимоотношения.

Отношения с Россией

Можно предположить, что отношениям с Россией Б.Обама будет придавать неизмеримо большее значение, чем Дж.Буш. Международная роль России за последние годы изменилась: Россия превратилась в одного из главных поставщиков энергетического сырья (газ и нефть) на мировом рынке; ее золотовалютные резервы стали третьими по величине после Китая и Японии; она начинает импортировать западные технологии в некоторых отраслях (автомобилестроение) и разрабатывает амбициозные планы технологического прорыва в будущее. Эти характеристики российского потенциала, наряду с сохраняющимися ракетно-ядерными возможностями страны, требуют от США все большего внимания.

Но система отношений между Россией и США, сложившаяся при Дж.Буше-мл., отличается высокой степенью неустойчивости и непредсказуемости. В ней, безусловно, имеются элементы сотрудничества: те же финансовые вопросы, энергетическая безопасность, нераспространение оружия массового поражения, борьба против терроризма, а также то, что осталось после предыдущего периода, контроль над стратегическими вооружениями. Но есть

в этой совокупности вопросов и прямо противоположные - те, по которым у обеих стран имеются серьезные разногласия.

Сам по себе факт наличия такого «винегрета» из совпадающих и расходящихся интересов вряд ли должен вызывать недоумение. Это – довольно распространенное явление в международных отношениях. Вопрос в другом: имеются ли надежные механизмы разрешения этих споров, настроены ли обе стороны на их урегулирование и хотят ли его или же, наоборот, факт их расхождений их не пугает и каждая из них видит для себя в этих различиях определенную пользу? Это было свойственно американо-китайским отношениям на каком-то этапе становления партнерства между обеими странами; эти же элементы можно видеть в нарочитой американо-венесуэльской конфронтации.

Российско-американские противоречия достигли своего апогея во время кризиса на Кавказе в августе 2008 года. И в их основе лежали не столько вопросы Грузии или Южной Осетии, сколько нежелание новых властей России продолжить сложившуюся при Дж.Буше – В.Путине парадигму: прекрасные личные отношения между президентами и ухудшающиеся отношения между странами. Было предельно ясно, что ни по одному из имеющихся спорных вопросов стороны не могут найти взаимоприемлемые решения: Косово, ПРО, Украина, Грузия... Мало того, противоречия по этим, казалось бы, частным вопросам все более определяли общий тон и содержание отношений, что и позволило сформироваться достаточно четкой антироссийской платформе, озвученных Дж.Маккейном.

В своих публичных выступлениях Б.Обама не стал возражать против критических оценок России. Как представляется, ему на самом деле не нравятся ни развитие событий внутри России (продолжение укрепления авторитарной модели), ни ее внешняя политика, в которой он видит смесь империализма с беззаконностью. И он считает, что займется этим вопросом безотлагательно. Но при этом никакого желания начинать очередной крестовый поход Б.Обама не выразил. Его подход: Россию надо активнее привлекать к решению общих планетарных вопросов и перестать ее рассматривать как изгоя.

Похоже, что содержание российско-американских отношений в следующем году будет состоять из ряда последовательных шагов. Во-первых, это – «инвентаризация» имеющегося наследия, которое представляет собой смесь благих пожеланий, весьма ограниченного сотрудничества по отдельным вопросам (предотвращение разработки ядерного оружия в Иране и КНДР), все увеличивающееся число нерешенных претензий. Во-вторых, это обязательные попытки прояснить перспективу отношений: насколько в ней сильны возможности сотрудничества и насколько в них можно решить спорные проблемы? В-третьих, как встроить российско-американские отношения в более общий контекст внешней политики Вашингтона и глобальных отношений?

Это, безусловно, зависит как минимум от двух обстоятельств - готовности администрации уделять время и усилия российско-американским отношениям и готовности российской власти ответить на эти усилия в духе сотрудничества и партнерства. Для любой американской администрации, как и для более широких кругов американской политики, отношения с Россией более не обладают автоматическим приоритетом. Многие считают, что в сравнении с Советским Союзом Россия, даже при всей ее ядерной мощи и других признаках великой державы, сместилась на обочину мировой политики и не может предложить ничего полезного, кроме поставок нефти и газа. Да и эти поставки Америку не очень волнуют, у нее есть свои поставщики, а те, кого они затрагивают (Европа), должны позаботиться о себе сами.

Имеется, конечно, и другая точка зрения: Россия все же нужна внешней политике США как элемент глобального равновесия (это близко позиции Б.Обамы), но с ней надо всерьез договариваться о размежевании интересов, приемлемых правилах поведения, возможных и желательных формах сотрудничества. Но это уже программа даже не для следующего года,

а, скорее, для всего первого срока президентства при условии, что развитие глобальных процессов (энергетика, климат, финансы) в этот период потребуют сближения с Россией.

Б.Обама – сторонник всеобъемлющей и активной внешней политики, в которой будут доминировать крупные долгосрочные интересы США: дальнейшее укрепление союзов, достижение договоренности с развивающимися странами в политической и экономической областях, решение проблемы «несостоявшихся» государств. Все это не противоречит традиционным американским подходам и вряд ли вызовет за рубежом недоумение. Весь вопрос в том, как и в каком порядке расположит на своей шкале приоритетов новый американский президент эти вопросы и как приступит к их практической реализации.

Европейский Союз

В 2008 г. Европейскому Союзу не удалось полностью преодолеть негативное воздействие внутренних институциональных факторов, сблизить позиции стран-членов по ключевым проблемам – как развития интеграционного объединения, так и глобальным. Во втором полугодии ключевое влияние на ситуацию в ЕС стал оказывать глобальный финансовый кризис. Осознавая в связи с этим экзистенциальную потребность в консолидации, Европейский Союз, тем не менее, не вышел на новый интеграционный уровень.

В силу специфики позиции отдельных стран-членов затормозился выход из трехлетнего институционального кризиса, пик которого был преодолен с подписанием Лиссабонского договора осенью 2007 г. По-прежнему не совпадают позиции разных участников ЕС относительно планов расширения НАТО и размещения элементов ПРО США в Европе. Серьезные расхождения, особенно после конфликта на Кавказе, вызывает стратегия в отношении России, включая энергетическую составляющую; нет единства в отношении «восточной политики» в целом. Раскол между «новыми» и «старыми» членами ЕС (подробно проанализированный в прогнозе-2008) по вопросу «восточной политики», помимо устойчивых, исторически обусловленных национальных факторов, усугубляется различной степенью их энергозависимости от России: в Польше и странах Балтии она достигает 100%, тогда как во Франции, Испании, Швеции и Великобритании она низка или отсутствует вовсе. Германия – главный энерго-партнер России ЕС – зависима менее, чем на 50%.

Обострившиеся в последние годы проблемы в трансатлантических отношениях отрицательно сказывались на эффективности политики Запада в целом и формировании политики внутри ЕС. Отсюда - беспрецедентно высокое внимание к президентским выборам в Соединенных Штатах. Пожалуй, никогда ранее Европа не была столь ангажирована, откровенна в высказывании предпочтений. Равно высоки и ожидания, связанные с приходом в январе 2009 г. новой администрации в США. Глобальный финансовый, продовольственный и энергетический кризис, экономическая рецессия подталкивают ЕС к поиску консолидированных – как краткосрочных, так и долгосрочных – решений, как внутри интеграционного объединения, так и на мировом уровне.

Как и предполагалось в прогнозе-2008, очень большую роль в формировании политики ЕС и в его позиционировании на глобальном уровне сыграло председательство в ЕС во второй половине 2008 г. Франции и прежде всего политическая активность Н.Саркози.

2009 год может оказаться, в определенном смысле, переломным для внутреннего социально-экономического и политического развития Евросоюза, а также для его международного позиционирования в новых геополитических и геоэкономических условиях.

Внутри ЕС принципиально важное на перспективу значение будет иметь развитие двух процессов – экономического и институционального. Многое будет зависеть от того,

- насколько успешно и быстро (в сравнении с другими центрами силы и регионами, прежде всего США) Европейскому Союзу удастся преодолеть финансовый кризис и экономическую рецессию, смягчить ее негативные последствия;
- будет ли завершено урегулирование институционального кризиса, окончательно принят и введен в действие Лиссабонский договор.

На глобальном уровне при председательстве Франции наметилось укрепление ЕС как политического субъекта в де-монополизирующемся мировом порядке. Продолжится ли этот процесс - будет зависеть, как от политики собственно ЕС в период председательства Чехии и Швеции, так и от курса отдельных, в первую очередь ведущих членов ЕС, по преодолению кризиса, а также в отношении России и США, трансатлантического партнерства и общеевропейской безопасности.

Перспективы преодоления финансово-экономического кризиса

В 2008 г. в социально-экономической области произошло резкое замедление темпов роста, нарушения на рынке труда, усиление инфляции, стагнация или даже снижение уровня жизни отдельных групп населения. По оценке Европейской Комиссии, уже при нынешнем уровне цен в продовольственной помощи в 2008 г. нуждались 43 млн. чел (или почти 9% граждан ЕС). В отличие от 2007 г., рецессия охватила не только сильно зависящие от внешних инвестиционных источников малые страны ЕС (прежде всего Балтии), но страны, которые выступают как основные «локомотивы» экономического роста и доноры бюджета ЕС (Великобританию, ФРГ, Испанию, Францию).

По октябрьскому 2008 г. прогнозу МВФ, в 2009 г. экономический рост в ЕС составит всего 0,8%, в т.ч. в зоне евро, объединяющей наиболее развитые страны – 0,4%. Поэтому в 2009 г. основной целью экономической политики будет борьба с углубляющейся рецессией.

Кризис все больше охватывает отрасли реального сектора – промышленность (металлургическую, химическую, автомобилестроительную, аэрокосмическую), строительство и рынок недвижимости. Несмотря на первый за последние три года хороший урожай основных сельхозкультур, продолжает испытывать трудности сельское хозяйство. Ряд стран-членов настаивают на создании буферных запасов базовых сельхозпродуктов для предотвращения возможных нарушений на внутреннем рынке ЕС. Медленно идет инновационно-структурная адаптация экономики стран ЕС к изменениям требований мирового рынка (кроме Швеции и Финляндии).

На уровне ЕС борьба с рецессией, видимо, потребует дальнейшего снижения требований по Пакту стабильности и роста (прежде всего в отношении бюджетной дисциплины), что нанесет ущерб позициям единой валюты, затруднит расширение зоны евро, а также усложнит реализацию общей экономической политики и обеспечение синхронной и однородной ценовой и хозяйственной динамики.

На уровне стран, очевидно, затруднится выполнение вытекающих из общих направлений экономической политики ЕС национальных программ стабилизации (для участников зоны евро) или конвергенции (для остальных членов ЕС), ослабеет реальная координация экономической политики стран, усилятся дифференциации их социально-экономического развития, вплоть до кризисных явлений в отдельных странах. В ряде стран наблюдается социальное недовольство в связи со спровоцированным кризисом попытками сэкономить на национальных системах образования, здравоохранения и, особенно, пенсионного обеспечения. Во Франции, ФРГ проходили забастовки в контролируемых государством отраслях транспорта. Вероятно обострение напряженности (вплоть до возникновения конфликтов) на рынке труда ЕС из-за затруднения или закрытия более развитыми странами-членами доступа на свои трудовые рынки (или их важные сегменты) рабочей силы из менее развитых стран-членов, а всех стран ЕС – для рабочей силы из третьих стран.

Финансовый кризис существенно нарушил функционирование банковско-кредитной и страховой системы, а также фондового рынка. Потери капитализации крупнейших европейских компаний финансового и нефинансового секторов составили триллионы евро. Сокращение налоговых поступлений и массированные заимствования из бюджета на преодоление финансового кризиса привели к снижению бюджетной дисциплины в большинстве стран ЕС, нарушили координацию политики в рамках экономического и валютного союза, ослабили коллективную валюту – евро. Ухудшились в целом и условия расширения зоны евро. На 2009 г. намечено присоединение к ней лишь Словакии, другие страны ЦВЕ откладывают этот процесс до 2011–2015 гг.

Массированными вливаниями из национальных бюджетов и средств Европейского центрального банка удалось замедлить, но не прекратить развитие кризиса на кредитном и

фондовом рынках. Свернувшуюся инвестиционную активность не удалось оживить даже после неоднократного снижения ставки рефинансирования ЕЦБ.

Разработанные в ноябре 2008 г. предложения ЕС по выходу из мирового финансового кризиса на основе реформирования мировой финансовой системы (повышения прозрачности финансовой деятельности, управления рисками, повышения роли МВФ и Всемирного банка) не во всем приемлемы для его основных партнеров – США и крупнейших развивающихся экономик. Это относится и к разногласиям ЕС и перечисленных стран, фактически сорвавших завершение Дохийского раунда многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО. Поэтому в данной сфере предстоит сложная борьба за принятие мировым сообществом предложений ЕС по изменению мировой финансовой системы, за «навязывание» (по выражению Н.Саркози) миру «новых правил игры» в международных финансах. Кроме того, ослабление экономики «расширенного» ЕС усложнит реализацию претензий евро на равную с долларом роль мировой резервной валюты. Этому будет способствовать усиление других национальных валют (прежде всего, иены и юаня), а также активизация проектов создания новых коллективных региональных валют (в рамках АСЕАН, стран Персидского залива и др.).

В макроэкономическом измерении, видимо, потребуется существенная модификация главного инструмента единой денежно-кредитной политики ЕС – Европейской системы центральных банков, поскольку в своем нынешнем виде она ориентирована на поддержание стабильности цен, а не на стимулирование экономического роста. В секторальном измерении вероятен переход к более активной политике наднациональной и национальной поддержки ведущих отраслей реального производства (металлургической, химической, топливно-энергетической, автомобильной, аэрокосмической) с учетом аналогичных мер в третьих странах (прежде всего, США и Китае).

Во внешнеэкономической сфере ЕС придется одновременно противостоять трем мировым кризисам – продовольственному, энергетическому и финансовому. В области торговли Евросоюз ожидает спад спроса и ужесточение конкуренции на основных экспортных рынках, нарастание экономического протекционизма его крупнейших торговых партнеров (США, Китая, Индии, Бразилии) или их региональных объединений (прежде всего, АСЕАН и МЕРКОСУР). В продовольственной сфере намеченная реформа Общей сельскохозяйственной политики ЕС до 2013 г., с большой долей вероятности, приведет к дальнейшему снижению продовольственной самообеспеченности Сообщества и ощутимому росту цен на продукты питания. Сохранение же основных элементов этой политики, за которое выступают почти $\frac{3}{4}$ стран – членов, не позволит вывести из тупика Дохийский раунд переговоров ВТО о либерализации мировой торговли.

Еще более усложняют международное экономическое положение ЕС его претензии на лидерство в решении некоторых глобальных проблем (прежде всего, в борьбе с изменениями климата и инициировании более комплексных и дорогостоящих мер в этой области в рамках подготовки пост-Киотских соглашений). Исполнение закрепленных в Энергетической программе ЕС до 2020 г. обязательств (по снижению газовой эмиссии, внедрению альтернативных энергоисточников, либерализации внутреннего газо-электроэнергетического рынка и др.), независимо от выполнения третьими странами Киотских (а тем более потенциальных пост-Киотских) соглашений, неизбежно удорожат экспортные товары ЕС. Что дополнительно снизит их конкурентоспособность и вынудит ЕС в той или иной форме возобновить субсидирование экспорта или затруднить доступ на свой рынок более дешевых импортных товаров, вводя специальные «экологические» барьеры. Это, в свою очередь, может усугубить разногласия ЕС с основными торговыми партнерами.

В области энергетики фактически приостановлено внедрение мер «третьего пакета» либерализации газо- и электроэнергетического рынка, оживился интерес ряда стран к

развитию атомной энергетики (несмотря на возражения соседей и сильную внутреннюю оппозицию). Неудачей закончились попытки стран ЕС начать реализацию проектов снабжения Сообщества газом и нефтью в обход России.

Соппротивление некоторых стран ЕС и неясность ценовых перспектив нефти и газа привели к замедлению (газопровод «Северный поток», нефтепровод Бургас – Александрополис) или фактической приостановке (газопровод «Южный поток») реализации проектов энергоснабжения ЕС с участием России. Возрастает значение Турции, как важного транзитера поставок нефти (нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан) и газа (газопровод Баку – Тбилиси – Эрзерум, газопровод Турция – Греция) в ЕС.

Если в области энергетики, что нельзя исключать, возобновиться повышательная тенденция мировых цен на нефть (прежде всего вследствие целенаправленного снижения добычи странами ОПЕК) и газа (включая усиление координации ценовой политики странами – основными экспортерами газа), то это негативно повлияет на международную конкурентоспособность и платежные балансы стран ЕС.

Вместе с тем, под влиянием финансового кризиса и экономической рецессии к концу 2008 г. в странах-членах ЕС появились признаки решимости проводить более консолидированную политику. Так, ведутся дебаты о создании «экономического правительства» ЕС, Швеция рассматривает вхождение в зону евро, а Исландия, финансово-банковская система которой оказалась на грани краха, возвращается к вопросу о вступлении в ЕС. Удастся ли консолидировать ЕС, во многом зависит от реализации институциональной реформы.

Институциональные проблемы

В 2008 г. во внутривполитической сфере ЕС главной интригой стал срыв намеченных сроков ратификации Лиссабонского договора 2007 г., призванного обновить институционально – правовые основы объединения двадцати семи стран, лучше адаптировать его к новым задачам расширения и углубления интеграции в рамках ЕС и новым вызовам глобализации. Провал референдума по Лиссабонскому договору в Ирландии, затягивание его формального утверждения в Великобритании (до решения Верховного суда о его правомерности), Чехии (до решения Конституционного суда о его соответствии конституции страны) и Польше (отказ президента страны подписать уже одобренный парламентом договор вплоть до позитивного решения по нему в Ирландии) на фоне кризиса породили инициативы о фактическом продлении на 2009 г. председательства в ЕС Франции (например, в форме ее председательства ее в группе стран Еврoзоны), чтобы не допустить к руководству ЕС евроскептически настроенной и политически неустойчивой сейчас Чехии.

Затягивание ратификации в Чехии и Польше вызвано спецификой внутривполитических процессов. Так, в Чехии осенью 2008 г. на выборах потерпела поражение Гражданская демократическая партия премьера М.Тополанека. Поражение консерваторов обострило внутривпартийную борьбу, что может привести к отставке премьера, чего требуют выигравшие на региональных выборах социал-демократы. В ноябре 2008 г. во время своего визита в Ирландию, первой провалившей Лиссабонский договор, президент Чехии В.Клаус заявил, что Чехия не будет спешить с ратификацией Лиссабонского договора. Он также не внес ратификацию договора, который называет «мертвым документом», в список приоритетных вопросов на время председательства Чехии в Евросоюзе. Чешские СМИ подчеркивали, что Клаус продолжил свою личную войну с Европейским Союзом. Одновременно и премьер-министр М.Тополанек также публично заявил, что «спешить Чехии некуда». Договор, который он характеризовал как «тяжелый компромисс» может быть ратифицирован в первом квартале 2009 года. В Польше задержка с окончательным оформлением договора связана с острыми личными разногласиями между премьер-министром Д.Туском и президентом Л.Качиньским.

Основными приоритетами председательства Чешской Республики в ЕС, по свидетельству посла ЧР в ЕС М.Виценовой, будут: продвижение «Восточного партнерства» и проведение весной 2009 г. саммита ЕС с шестью государствами, включенными в эту инициативу ЕС: Украиной, Молдавией, Азербайджаном, Арменией, Грузией и Белоруссией; укрепление трансатлантического сотрудничества; Западные Балканы и поддержка завершающихся переговоров о членстве в ЕС Хорватии.

В то же время на фоне крайне негативных последствий финансово-экономического кризиса наметились подвижки в настроениях стран-евроскептиков. Так, по ноябрьским 2008 г. опросам, уже 60% ирландцев высказались за подписание Лиссабонского договора, и правительство страны ищет конституционную норму, позволяющую проведение повторного референдума.

В случае ратификации Договора, институционально-правовая база ЕС существенно укрепится. Европейский совет превратится в стратегический институт объединения, вводится пост избираемого (на 2,5 года) председателя Европейского совета, повышается статус представителя по внешней политике и политике безопасности, более четко разделяются сферы исключительной и совместной компетенции ЕС и стран-членов; значительно расширится круг вопросов, решение по которым принимается не консенсусом, а двойным квалифицированным большинством и т.п.. Это заметно усилит коммунитарную и ослабит национальную составляющую в функционировании ЕС, ускорит разработку и реализацию общих политик в рамках экономического и валютного союза, основных секторов реальной экономики, сотрудничества в области европейской внешней политики и политики безопасности и в сфере внутренних дел и юстиции. Вся конфигурация системы принятия и реализации решений по расширению и углублению процесса интеграции в рамках ЕС может измениться в сторону ее большей целенаправленности и оперативности.

Срыв ратификации договора, особенно на фоне чешского и шведского председательства в ЕС, будет иметь негативные последствия для всего развития интеграционного объединения, как в стратегическом, так и в тактическом смысле. Следует также учитывать, что на 2009 г. приходится новые выборы Европейского Парламента и назначение нового состава Европейской Комиссии, что затруднит принятие и реализацию любых значимых решений, касающихся внутреннего и международного развития ЕС.

Так, сохранятся (возможно, даже усложнятся) проблемы, связанные с дальнейшим расширением ЕС - прежде всего, с завершением переговоров о членстве в ЕС Хорватии, началом переговоров с Македонией (из-за нерешенности вопроса с названием этой страны), предварительной подготовкой к вступлению одновременно Сербии, Косова, Боснии и Герцеговины и Албании, имеющих резкие взаимные разногласия.

Вероятно, усилится и давление со стороны Турции, переговоры о вступлении которой в ЕС почти открыто тормозятся рядом влиятельных стран-членов. Особую остроту приобретает проблема защиты общих границ ЕС, прежде всего от нелегальной иммиграции (экономические и политические издержки которой в условиях рецессии начинают «перекрывать» позитивный эффект), терроризма, нелегального оборота наркотиков и оружия.

Сомнительной представляется возможность прогресса в реализации старых (Северное измерение, Европейская политика соседства) и новых (Средиземноморский союз, Восточное партнерство) инициатив ЕС; эффективное выполнение обязательств по политическому урегулированию субрегиональных конфликтов в Европе (Косово, особенно с учетом нарастающей экспансии албанского населения и в прилегающих регионах Сербии, Македонии и Черногории), странах СНГ (Грузия, Молдова); Африке (Чад, ЦАР, Судан – Дарфур), Азии (Ливан). Вероятно, на национальном уровне будут также приниматься решения о выводе контингентов из Ирака и участии в операции в Афганистане.

Если Лиссабонский договор не войдет в силу, в условиях продолжающихся разногласий и отсутствия лидерства, подобного французскому председательству, трудно ожидать и эффективного диалога ЕС с Россией, в том числе по проблемам безопасности и энергетики. Между тем именно политическая и институциональная консолидация выдвигается европейскими экспертами как основное условие обеспечения энергетической безопасности ЕС.¹ Сохранятся и принципиальные расхождения по вопросам расширения НАТО.

Скептицизм ведущих европейских стран, прежде всего Германии, относительно перспектив консолидации ЕС заставляет их выступать с собственными – национальными – инициативами по решению актуальных международных проблем, в первую очередь – вопросам трансатлантических отношений и сотрудничества с Россией.

Важным фактором для развития ЕС будут предстоящие в сентябре 2009 г. федеральные выборы в Германии, от исхода которых зависит будущая позиция Берлина по стратегическому партнерству с США, отношениям с Россией, Афганистану и другим регионам мира. Неудача нынешней коалиции на осенних 2008 г. выборах в Баварии заставила многих экспертов говорить о ее возможной смене левоцентристской коалицией во главе с нынешним министром иностранных дел Ф.-В.Штайнмайером.

Трансатлантические отношения

Можно предположить, что в 2008 г. трансатлантические отношения достигли самой низкой точки в своем развитии и в 2009 г. наметится их выход из кризиса. Необходимость восстановления стратегического партнерства осознается обеими сторонами: хотя расхождения по ключевым вопросам глобального развития сохраняются, ни Европа, ни США уже не могут в одиночку справиться с новыми вызовами.

К концу 2008 г. проблемы, вызвавшие несколько лет назад трения в трансатлантических отношениях, не нашли разрешения.

- В тупик зашла операция в Ираке, продемонстрировавшая, во-первых, несоответствие политики, основанной на принципах унилатерализма, актуальным угрозам безопасности; во-вторых, неэффективность стратегии «продвижения демократии»; в-третьих, серьезные стратегические просчеты с точки зрения воздействия войны в Ираке на развитие в регионе Большого Ближнего Востока. Даже в тех странах ЕС (прежде всего в Польше), где операция США изначально пользовалась безусловной поддержкой, война в Ираке стала восприниматься негативно.
- Под угрозой срыва находится операция в Афганистане. Здесь, помимо схожих с иракскими стратегических ошибок (провал «демократизаторства»; недоучет региональных факторов, в частности, пакистанского; различия в подходе стран – членов НАТО), оказались поставленными под сомнение эффективность НАТО и в целом перспективы на будущее этого ключевого западного института безопасности. Афганская кампания как с военной, так и стратегической точки зрения рассматривается альянсом как экзистенциальная миссия.
- Сохраняются серьезные разногласия по вопросам расширения НАТО. ЕС фактически избрал тактику затягивания дальнейшего расширения альянса на восток: в апреле 2008 г., несмотря на давление администрации Буша, большинство стран – членов выступили против предоставления Украине и Грузии Плана действий по подготовке к членству в НАТО (ПДЧ);
- Основные страны ЕС крайне сдержанно относятся к процессу размещения ПРО США в Польше и Чехии, учитывая не только однозначно негативную реакцию России и предпринятые (мораторий на ДОВСЕ) и намечаемые (размещение ракет «Искандер» и

¹ Beyond Dependence: How to Deal With Russian Gas. <http://ecfr.eu/>

систем электронного подавления радаров ПРО США в Калининградском регионе) ею ответные меры, но и отрицательное отношение к этому проекту у значительной (в Польше) и подавляющей (в Чехии) части населения.

Конфликт на Южном Кавказе сыграл роль катализатора в определении позиций сторон по указанным проблемам, а также ключевому вопросу европейской и трансатлантической политики – отношениям с усилившейся Россией.

- С одной стороны, именно в августе 2008 г., после длительных переговоров и откровенного торга, были подписаны соответствующие соглашения по ПРО между Польшей и США.
- С другой стороны, впервые в истории последних 20 лет в Европе (даже в Польше!) была публично подвергнута сомнению достоверность гарантий безопасности США, не сумевших защитить своего фактического союзника Грузию.
- По тем же причинам в Европе вновь оживилась начатая много лет назад противниками расширения НАТО дискуссия о том, способна ли в принципе расширенная НАТО действовать в соответствии со статьей 5 Вашингтонского договора и целесообразно ли дальнейшее расширение альянса, если он не может выполнять обязательства перед членами.

Многие в ЕС считают, что 60-летие НАТО, которое будут отмечать в апреле 2009 г., должно послужить поводом и форматом для трансатлантических дебатов о стратегической концепции альянса.

Со стороны ЕС (как и со стороны НАТО), несмотря на жесткую риторику, не было принято мер, принципиально ухудшающих отношения с Россией. Если в случае с НАТО некоторые элементы партнерства были заморожены, то ЕС выступил за сохранение и дальнейшее развитие партнерства с Россией по наиболее важным направлениям (военный транзит в Афганистан, антитеррористическое сотрудничество). Заслуживает быть отмеченным то обстоятельство, что впервые в истории современной России не только ее жесткая риторика (сравним с реакцией на мюнхенское выступление В.Путина), но даже применение ею военной силы не вызвало трансатлантической консолидации.

Наоборот, на фоне ясно и энергично артикулированного Вашингтоном негативизма касательно российской политики в конфликте с Грузией, ЕС (прежде всего благодаря личной инициативе Н.Саркози) занялся его урегулированием. «План Медведев – Саркози» означал, в числе прочего, что ЕС фактически выступил как самостоятельный политический актор, не зависящий от США и НАТО. «Мы ни от кого не получаем инструкций, хотя и координируем свои действия с нашими американскими партнерами», – заявил по этому поводу Н.Саркози. Военно-морские силы непричерноморских стран ЕС, в отличие от американских, не проводили демонстраций своего присутствия у побережья Грузии; наоборот, в Средиземноморье впервые в истории военные корабли России нанесли визит в главную военно-морскую базу Франции – Тулон.

В то же время мировой финансово-экономический кризис, в котором Европа, как и Россия, обвиняет Соединенные Штаты, ускоряет трансформацию мирового порядка от однополярного к многополярному. Усиливается роль новых центров силы – доказательством чего был, в частности, ноябрьский вашингтонский саммит в формате «двадцатки». При этом долгосрочные намерения новых мировых и региональных акторов, прежде всего Китая и России, вызывают серьезную озабоченность Европы и США и делают трансатлантическое стратегическое партнерство *sine qua non* сохранения ими лидерских позиций в новом мировом порядке.

В 2009 г. и обозримом будущем характер трансатлантических отношений в значительной степени будет определяться позицией новой демократической администрации в Вашингтоне.

Налаживание отношений с Европой – задача, которую поддерживают как демократы и республиканцы. О необходимости налаживания отношений с Европой говорили в ходе предвыборной кампании оба кандидата. Но многое зависит также от способности Европы говорить «одним голосом» с США по ключевым вопросам глобальной повестки дня.

В силу того, что институциональные реформы в ЕС пока не завершены, страны-лидеры Европейского Союза разрабатывают собственные трансатлантические «дорожные карты».² Имеет смысл рассмотреть политику «единой Европы» в этой области на примере Германии как ключевого контрагента США в трансатлантических отношениях. Американское руководство заинтересовано в поддержании прямой связи с европейскими национальными лидерами – такими, как А.Меркель; при этом Германия, играющая центральную роль в Европе, способна обеспечить поддержку других стран – членов ЕС.

Ключевые проблемы, которые стоят в повестке дня трансатлантического партнерства - это Россия, НАТО и Афганистан, Ближний Восток, энергобезопасность, изменения климата, глобальный финансовый кризис. Считается, что ключом к эффективной «российской политике» ЕС и США является их согласие последних между собой. Как многие немецкие политики, так и эксперты считают, что Германия может сыграть в этом плане главную роль, ибо является своего рода мостом между Востоком и Западом, важным звеном в треугольнике США – ЕС – Россия, модератором, способным донести западную позицию до России и одновременно рассеять ее страхи.

Базовой проблемой в отношениях Европы и США с Россией на данном этапе является то, что классическая формула о неразрывной связи между успешной экономической и политической либерализацией в отношении России не работает. Многие европейские аналитики отмечают этот феномен как проблемный в отношениях Запада с Россией – но не с Китаем; это означает, что Россия априори оценивается в европейской, западной системе координат, которая по умолчанию не применяется в отношении Китая.

В целом Германия предлагает Вашингтону выстраивать общую стратегию в отношении России на основе тезиса о необходимости избегать «холодной войны», искать решения «не против», но «вместе» с Россией. Если существующие серьезные разногласия между Германией и США по таким вопросам, как размещение элементов ПРО США в Европе, членство Украины и Грузии в НАТО, постсоветское пространство и т.п. не будут преодолены, то германско-американские отношения ждут нелегкое будущее, считают эксперты.

Следующей американской администрации, в частности, рекомендуют:

- сформировать рабочую группу высокого уровня с участием Германии и других ключевых европейских союзников (Франции) с целью не только консолидировать западную политику на российском направлении, но и вывести ее за рамки НАТО. В противном случае, то есть при доминировании натовского формата и вопросов безопасности в повестке дня с Россией, будет создаваться впечатление, что она воспринимается как угроза;
- поддерживать усилия Европы по координации ее энергетической политики с упором на возобновляемые и альтернативные источники энергии, чтобы снизить зависимость Европы от России на далекую перспективу;
- поддерживать Германию в ее особых отношениях с Россией, с тем, чтобы она играла роль модератора;
- более креативно вовлекать Россию вместе с Германией в сотрудничество по таким вопросам, как контроль над вооружениями и нераспространение, глобальное здравоохранение и глобальное потепление;

² “A New Map for American-German Relations” <http://www.aicgs.org/analysis/>

- вести переговоры с Ираном совместно с «евротройкой» и Россией в рамках общей стратегии, включающей «кнут и пряник». Различное видение решения иранской проблемы (Германия категорически возражает против использования военной силы в отношении Ирана, с которым ее связывают серьезные экономические связи) может вызвать серьезные трения между США и Европой, прежде всего Германией.³

Наконец, Германия призывает США активно использовать формат Трансатлантического экономического совета (образован в 2007 г. в период председательства Германии в ЕС) для поиска решений по преодолению финансового кризиса. Трансатлантическая взаимозависимость в финансово-экономической сфере крайне высока, и это касается не только и не столько торговли, сколько прямых иностранных инвестиций.⁴

Если же скоординированные усилия по урегулированию финансового кризиса в трансатлантическом формате потерпят неудачу, то это способно привести к негативным политическим последствиям для взаимоотношений Европы и США. На почве кризиса могут усилиться изоляционистские настроения в Европе. В перспективе эксперты не исключают, что при выходе из кризиса обострится конкуренция между США и ЕС за достижение более выгодных договоренностей с Китаем. Отнюдь не лишены оснований предположения, что в 2009 г. обвинения в адрес США касательно кризиса будут использованы в ходе избирательной кампании в Германии.

Восточная политика

В восточной политике ЕС в 2008 г. доминировали несколько тенденций, которые, с высокой вероятностью, получат дальнейшее развитие в 2009 г.:

1. ЕС принял участие в урегулировании августовского конфликта, хотя выражалось это по сути дела лишь в активной и самостоятельной вовлеченности президента Франции Н.Саркози. Формально (хотя и на основе *ad hoc*) южно-кавказское направление стало одним из приоритетных для общей внешней политики и политики безопасности ЕС (CFSP). По состоянию на конец 2008 г. ЕС присутствует как непосредственно в зонах прекращения огня (там находятся наблюдатели интеграционного объединения), так и на мирных переговорах в Женеве. Тем не менее, миссия ЕС в регионе имеет ограниченный мандат, а ее деятельность существенно осложняется целым рядом обстоятельств.

- Позиция ЕС в части отношения к режиму Саакашвили в Тбилиси принципиально отличается от позиции Вашингтона, что непосредственно влияет на проблемы в трансатлантических отношениях, выходящие далеко за рамки региона.
- Де факто помогая России в обеспечении стабильности на Южном Кавказе, ЕС принципиально не поддерживает признание независимости Южной Осетии и Абхазии. В сложившихся условиях, если не будет новых вспышек конфликта (а это не исключено), есть все предпосылки для замораживания ситуации на долгое время.
- Наличие в регионе еще одного замороженного конфликта в Нагорном Карабахе повышает вероятность сценария «отложенного решения». В этом случае миссия ЕС перестает быть политически эффективной и эффективной с точки зрения консолидации подходов участников к проблемам обеспечения безопасности.

³ Антиамериканизм в арабском мире, как считают эксперты, не следует приравнивать к антизападным настроениям; доверие к Германии и Франции на Ближнем Востоке достаточно высоко, что могло бы содействовать как решению иранской проблемы, так и израильско-палестинскому урегулированию.

⁴ По состоянию на 2006 г. американские прямые иностранные инвестиции в Европе были в три раза выше, чем в Азии.

- Реальные, непосредственные интересы ЕС в регионе (помимо вопросов безопасности) связаны с трубопроводами, позволяющими транзит энергоносителей в обход России. Однако на этом поле ЕС уязвим в отношении эвентуального давления со стороны Турции (нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан, газопровод Баку – Тбилиси – Эрзерум, газопровод Турция – Греция), уже много лет безуспешно добивающейся членства в интеграционном объединении.
- В силу специфики региона и разнонаправленных интересов трех кавказских государств Брюссель испытывает серьезные проблемы с выработкой внятной и понятной для европейской общественности южно-кавказской стратегии;
- Южно-кавказская стратегия пересекается с включающими три страны региона «европейской политикой соседства» (ЕПС, ENP) и новой инициативой ЕС «восточное партнерство». Помимо трудностей с концептуализацией этих стратегических программ, в ЕС также возникают проблемы с их финансированием.

Нельзя исключать, что лидеры ЕС негласно поделят обязанности: Франция будет отвечать за взаимодействие с Россией в Закавказье, в то время как Германия будет налаживать трансатлантические связи, стараясь не нанести ущерб отношениям с Россией.

2. К собственно «восточному измерению» в 2008 г. добавилась инициатива «восточное партнерство», с которой в мае выступили Польша и Швеция. Программа первоначально должна была охватить три кавказских государства (Грузию, Армению, Азербайджан), Украину и Молдавию; в расчете на переориентацию Минска в сторону Запада в нее оказалась включенной и Белоруссия. Не испытывая иллюзий в отношении режима А.Лукашенко, ЕС счел необходимым отреагировать на сигналы из Минска о стремлении наладить отношения с Западом и осенью приостановил действие отдельных санкций. Была возобновлена выдача виз для большинства руководства страны, включая самого президента.

Хотя «восточное партнерство» и было одобрено Брюсселем, программа вызвала негативные оценки как в самой Европе, так и в России. В Москве она была воспринята как антироссийская инициатива – по причине своего происхождения (она исходила от Польши) и потому, что исключает Россию (которую планируют приглашать только для решения отдельных проблем, например, Калининграда). Это трактуется как нацеленность на усиление влияния ЕС в «зоне привилегированных интересов» России. На то, что ВП внесет дополнительную напряженность в отношения ЕС с Россией, указывали и европейские аналитики.

В Европе критика носит несколько иной характер.

- Во-первых, появление еще одной (по сути дублирующей программы) препятствует реализации уже заявленных ранее – «европейской политики соседства» и соглашений о секторальном партнерстве, что является свидетельством слабости политики Брюсселя на восточном направлении. Говорят об «усталости от расширения». Часть экспертов, в частности в Молдавии, усматривают в «восточном партнерстве» традиционные намерения Польши укрепить лидерство в ЦВЕ.
- Во-вторых, заявленная до августовского конфликта, эта программа общеполитического и общеэкономического характера (облегчение визового режима, внедрение зон свободной торговли и т.п.) во многом потеряло актуальность на фоне острых задач поддержания безопасности и стабильности в Закавказье.
- В-третьих, «восточное партнерство» отражает существенные разногласия в самом ЕС, члены которого стремятся реализовать через Брюссель собственные традиционные интересы. Так, министр иностранных дел Польши Р.Сикорский акцентировал нацеленность на выход за рамки «европейской политики соседства», в которой Украина имеет одинаковый статус со странами Северной Африки.

Закономерно поэтому, что инициатива поддерживается «вышеградской четверкой», в т.ч. Чехией. Равно логично и то, что программа была заявлена в мае – накануне председательства в ЕС Франции, главной задачей которой было заявлено (и реализовано) создание «Средиземноморского союза» (8 из 12 млрд. евро, выделяемых ЕС на внешнюю политику в 2007–2013 гг., пойдут на расширение связей со странами Северной Африки). Вице-премьер Чехии А.Вондра прямо заявил, что необходим баланс. «Нынешний год – “средиземноморский”. Поэтому пусть будущий год будет “восточным”». Сыграли роль и опасения некоторых стран ЕС, «средиземноморский акцент» повлечет усиление влияния Франции.

Однако указанные инициативы ЕС на восточном направлении, несмотря на председательство Чехии и Швеции, вряд ли будут иметь существенное развитие в 2009 г. в силу:

- во-первых, сконцентрированности ЕС на финансово-экономических проблемах;
- во-вторых, становящейся все более явной «усталости от расширения»;
- в-третьих, перманентной внутривнутриполитической нестабильности в ключевых странах, являющихся объектом политики «восточного соседства» (Украине, Грузии);
- в-четвертых, реальной озабоченности ситуацией на Кавказе и стремления оправдать высокие политические ставки на самостоятельную роль ЕС в мировой политике, заявленные французским президентом в августе 2008 г.

3. Иной характер носит деятельность ЕС в Центральной Азии. В 2009 г. ЕС и отдельными странами-членами, вероятно, будет продолжена стратегия, направленная на укрепление торгово-экономического сотрудничества со странами региона, в первую очередь в сфере энергетики. Ведется открытая конкуренция с Россией и Китаем за ресурсы в ЦА; для иллюстрации достаточно указать лишь на некоторые факты и события последних месяцев 2008 г.

- В ноябре 2008 г. (после саммита РФ-ЕС в Ницце) Европейская Комиссия предложила создать «Каспийскую корпорацию развития» (Caspian Development Corporation). Она должна будет закупать газ в Центральной Азии, координировать инвестиции в развитие добычи нефти и газа в регионе и транспортировку энергоносителей. Проект стал частью пакета мер по энергобезопасности Европы до 2050 г., и его основная задача – разрушить монополию «Газпрома» в поставках газа из региона в ЕС. Даже Германия, ближайший союзник «Газпрома» в Европе, поддержала закупку газа в обход России, пообещав «очень интересные» предложения властям Туркменистана.
- 13 октября главы МИД Евросоюза приняли решение отменить все санкции против Узбекистана – в том числе запрет на въезд в ЕС для первых лиц Узбекистана – «в связи с улучшением ситуации с правами человека». Почти вслед за этим Ташкент подал документы о выходе из ЕврАзЭС.
- Осваиваются новые маршруты по направлениям, еще недавно остававшимся «закрытыми». Осенью 2008 г. впервые за три года в Ташкент прибыл лидер одной из стран-членов ЕС – президент Болгарии Г.Пырванов, а президент Туркмении Г.Бердымухамедов провел европейское турне.

Так же, как и в восстановлении трансатлантического сотрудничества, заявку на ведущую роль переговорщика по обеспечению доступа на энергетические рынки ЦА сделала Германия, единственная страна-член ЕС, имеющая дипломатические представительства во всех пяти постсоветских республиках региона. При этом Германия планирует развивать энергосотрудничество с этими странами, максимально стараясь не вызывать антагонизм в отношениях с Россией. Большое значение страны региона имеют и с точки зрения обеспечения доступа военным силам НАТО, задействованным в операции в Афганистане.

Отношения с Россией

Политика ЕС в отношении России в 2008 г. не дает оснований предполагать существенных изменений в алгоритме взаимодействия сторон в 2009 г.

Интеграционное объединение по-прежнему расколото в своем понимании, восприятии России и формировании ориентированной на нее политики. После войны на Кавказе дилемма «сотрудничество через вовлечение либо конфронтация» актуализировалась. В то время как Франция занималась урегулированием южноосетинского конфликта, страны Балтии (в 2008 г. наиболее активна была Литва) и Польша требовали применить к России экономические санкции.

Огромным трудом дается достижение консенсусных решений, необходимых по таким вопросам, как переговоры по новому соглашению между ЕС и Россией. В ноябре 2008 г., несмотря на упорное сопротивление Польши и Литвы, принято решение об их «размораживании». Однако в 2009 г., в условиях председательства в ЕС Чехии и Швеции, рассчитывать на существенный прогресс не приходится.

В то же время Россия, по-видимому, будет по-прежнему делать ставку на активное развитие двусторонних отношений с ведущими странами ЕС – Германией, Францией, Италией. Причем, как в торгово-экономической и финансовой сферах, так и по вопросам внешней политики и безопасности.

Ряд стран-членов (ФРГ, Италия) перешли к обмену активами компаний в отраслях ТЭК, на чем давно настаивала Россия. Ведутся переговоры между «Газпромом» и Испанией о покупке 20% акций местной нефтегазовой компании Repsol, которая в свою очередь может быть допущена в проект по освоению Южно-Тамбейского месторождения. В условиях финансового кризиса страны ЕС заметно смягчили позиции по допуску в свою экономику суверенных фондов из России, включая контролируемые государством банки (ВТБ и Сбербанк). В то же время удорожание и ограничение кредитов из стран ЕС стало важной причиной распространения на Россию мирового финансового кризиса и вынудило российские власти выделить огромные бюджетные средства на помощь в рефинансировании западных кредитов крупнейших компаний и восстановление ликвидности ведущих банков страны.

Важнейшей проблемой ЕС в отношениях с Россией останется энергетика. Наряду с реализацией крупных совместных проектов (Nord Stream), Евросоюз и Россия продолжат жестко конкурировать за энергоресурсы, прежде всего в Центральной Азии. Вместе с тем, в 2008 г. Россия внесла на рассмотрение ЕС практику «асимметричных уступок». Так, во время российско-финских переговоров в ноябре 2008 г. В.Путин предложил в обмен на согласие Финляндии на строительство Nord Stream решить один из наиболее острых для Хельсинки вопросов, а именно, перенести повышение таможенных пошлин на лесную продукцию из России на 9–12 месяцев. Консолидация европейской политики и институтов признается большинством европейских политиков и экспертов главным инструментом обеспечения энергобезопасности в отношениях с Россией. Тем не менее, достижение консенсуса в обозримой перспективе считается маловероятным.

Кавказский конфликт парадоксальным образом подвел ведущие европейские державы (в частности, Францию и Германию) к признанию необходимости перестройки системы глобальной и европейской безопасности. В 2009 г., при серьезной дипломатической работе со стороны России, можно рассчитывать на достижение определенного прогресса если не в формировании, то в обсуждении новой панъевропейской архитектуры безопасности. В России надеются, что в новой глобальной ситуации, для которой характерно ослабление лидерства США и усиление новых центров силы (включая и российский), ведущие страны-

члены ЕС будут выступать за более активное взаимодействие с Россией в решении всего спектра глобальных проблем – от финансово-экономических до безопасности.

Вместе с тем в Европе не остались не замеченными и проистекающие из российских политических и экспертных кругов сигналы касательно возможности и/или целесообразности переориентации России в долгосрочной перспективе на Восток, в первую очередь Индию и Китай. Возможность перефокусировки российской политики, тем более стимулируемая условиями нынешнего финансово-экономического кризиса, может побудить европейских партнеров России к еще более целенаправленным усилиям по диверсификации в энергетической сфере.

Восточная Азия

Политическая ситуация в Восточной Азии в 2009 г. будет развиваться под воздействием традиционных «факторов стабильности и конфликтности» (о чем шла речь в прогнозе-2008), для которых в то же время стали характерны новые нюансы. Одновременно на ситуацию окажут существенное воздействие два новых фактора неопределенности: политические последствия мирового финансового кризиса для Восточной Азии и восточно-азиатская политика новой американской администрации.

Финансовый кризис – политические последствия

Страны Восточной Азии в неодинаковой степени пострадали от мирового финансового кризиса. Несмотря на падение капитализации китайского фондового рынка почти в два раза с начала года, сохраняющийся жесткий контроль над движением спекулятивного иностранного капитала ограничил влияние ипотечного кризиса США на китайскую экономику. Экономика Японии, которая в 1990–2003 гг. пережила собственный финансовый кризис, вызванный лопнувшим «пузырем» на рынке акций и земельных участков, меньше других развитых стран ощутила последствия кризиса. Сильнее пострадала экономика наиболее зависимой от внешних рынков Южной Кореи, в которой мировой финансовый кризис привел к 40-процентной девальвации национальной валюты. Общей проблемой для экспортно-ориентированных стран Восточной Азии стало падение спроса на их продукцию со стороны главных мировых рынков – США и ЕС, что привело к замедлению роста ВВП Китая, Южной Кореи, стран АСЕАН и рецессии в Японии.

Политические последствия финансового кризиса могут проявиться в нескольких вариантах.

Во-первых, длительное ухудшение экономической ситуации на протяжении 2009 г может привести к обострению социальных проблем и внутривнутриполитической нестабильности. Наиболее уязвимыми с этой точки зрения представляются Южная Корея, где вероятна череда перетрясок правительства, и страны АСЕАН (за исключением относительно более благополучного Сингапура). В Японии ухудшение экономической ситуации может сказаться на результатах внеочередных парламентских выборов не в пользу правящей ЛДП. На Тайване обострение внутривнутриполитической ситуации, скорее, будет связано с тем, как будет развиваться «сюжет» с арестом в конце 2008 г бывшего президента острова Чэнь Шуйбяня и реакцией населения на китайско-тайваньское сближение, также наметившееся с конца 2008 года. В Таиланде и Мьянме экономический спад будет скорее играть роль негативного фона, накаляющего осложнившуюся в 2008 г политическую обстановку, чем непосредственным фактором политической дестабилизации. Наиболее стабильной ситуация представляется в Китае, который, хотя и замедлит темпы экономического роста, но не опустится за черту 9%-й экономической динамики. И все же, несмотря на вырисовывающиеся политические риски, наиболее вероятным представляется умеренно-оптимистичный сценарий экономического развития стран Восточной Азии, который в целом обеспечит внутривнутриполитическую стабильность региона.

Во-вторых – и это «хорошая новость» – финансовый кризис может подтолкнуть ведущие страны региона – Китай, Японию и Южную Корею, к большему финансовому, а на этой основе – экономическому и политическому взаимодействию. В конце 2008 г для этого начинают закладываться новые институциональные основы.

В октябре 2008 г. Китай, Япония и Южная Корея приняли решение о создании собственного регионального финансового регулятора вне рамок «Большой Семерки» – своего рода аналога сформированного «Семеркой» в 1999 г Форума финансовой стабильности. Задача нового органа – осуществлять мониторинг региональных финансовых институтов, увеличивать их

транспарентность и ужесточать правила их функционирования. Страны Северо-Восточной Азии предполагают распространить работу нового финансового регулятора и на АСЕАН.

В ноябре 2008 г. южнокорейский президент Ли Мен Бак выступил за ускорение создания единой азиатской валюты – по его мнению, финансовый кризис является «наиболее подходящим временем» для перспективных новаций.

В декабре – проводится первый трехсторонний Саммит Пекин–Токио–Сеул, который может стать новым – в дополнение к «АСЕАН плюс Три» – форматом регионального взаимодействия.

Быстрый выход мировой и восточно-азиатской экономики из кризиса, как ни парадоксально, может затормозить намечающееся интеграционное взаимодействие в Восточной Азии, поставив традиционные национальные интересы выше общерегиональных вызовов. Продолжение же кризиса, напротив, подтолкнет центростремительные тенденции. Однако, в любом случае, с одной стороны, 2009 год может стать лишь началом нового этапа развития практической интеграции в Восточной Азии: такая перспектива существует пока лишь как возможность. Но с другой стороны, регион, нащупав на практике векторы реальной интеграции, уже не сможет остаться прежним – не способным переступить через «барьеры отчуждения» ради «общих задач».

В-третьих, весьма вероятно, что несмотря на отмеченные выше объединительные тенденции, между двумя главными региональными силами, Китаем и Японией, будет наблюдаться усиление конкуренции в борьбе за региональное лидерство с использованием национальных финансовых возможностей. Япония уже выделяет многомиллиардные ресурсы на поддержку финансовой стабильности в менее развитых экономиках. Однако на фоне финансового кризиса азиатско-тихоокеанские страны, включая Австралию и АСЕАН, все больше рассматривают именно Китай в качестве главного финансового и экономического стабилизатора региона. От Китая ждут дальнейшего укрепления национальной валюты и поддержания высоких темпов экономического роста за счет внутреннего спроса.

В целом, в 2009 г. на фоне мирового финансового кризиса у Восточной Азии появится уникальный стратегический шанс перейти на новый этап интеграционного взаимодействия. Тем не менее, также сохраняется и вероятность того, что в регионе «прошлое будет мешать будущему».

Новая администрация США

Прогноз влияния новой американской администрации на развитие ситуации в Восточной Азии строится на двух компонентах. Первый – те ожидания, которые возникли в Восточной Азии в связи с победой демократов. Второй – те ресурсы и «реальные возможности перемен», которыми на деле будет располагать администрация Б.Обамы, и те «ловушки», в которые Вашингтон может попасть.

Преобладающим настроением в Восточной Азии являются надежды на позитивные перемены в американской внешней политике. Однако параллельно с надеждами существует и ряд опасений. Главное из них в том, что Б.Обама начнет выполнять предвыборные обещания и введет ограничения на импорт из стран Восточной Азии. На фоне финансового кризиса это воспринимается в регионе, прежде всего, в Китае и Южной Корее, как новая угроза региональным экспортным интересам. В Японии опасаются, что Б.Обама активно начнет поддерживать американскую автомобильную промышленность против интересов японского автопрома. В Китае и Японии к негативным экономическим ожиданиям добавляются политические. Традиционно Пекину было удобнее общаться с республиканской, более прагматичной, в китайском восприятии, администрацией, чем с

демократами, чрезмерно, по мнению китайцев, акцентирующими темы прав человека и политических свобод. Опасения Токио можно свести к следующему:

- Б.Обама сделает больший упор на отношениях с Китаем, отодвинув Японию на обочину своих внешнеполитических интересов;
- Япония окажется в большей степени, чем сейчас, втянутой в американскую военную операцию в Афганистане;
- новая администрация будет еще более мягкой к Северной Корее, чем республиканцы – что не позволит решить проблему похищенных северокорейскими спецслужбами японских граждан.

Тем не менее, позитивные настроения в Восточной Азии, в связи с приходом новой американской администрации доминируют. В Японии и Южной Корее ожидают укрепления военно-политических отношений с США на более выгодных для азиатских партнеров условиях. В Токио считают, что администрация Б.Обамы будет эффективнее администрации Дж.Буша в борьбе с мировым финансовым кризисом. В Китае надеются на то, что демократы все же будут делать акцент на прагматическом взаимодействии с Пекином по глобальным и региональным проблемам безопасности, финансовой и экономической интеграции, а не на идеологии. В АСЕАН ждут, что новая американская администрация сделает ставку на «мягкую силу» и усилит сотрудничество и помощь странам Юго-Восточной Азии.

В свете этих ожиданий и опасений можно дать следующий прогноз влияния «американского фактора неопределенности» на развитие ситуации в Восточной Азии. Во-первых, все же не стоит ожидать критического усиления американского торгового протекционизма против стран Восточной Азии: это не вписывалось бы в политику США в условиях финансового кризиса, нацеленную как раз против протекционизма. В качестве ответной меры американский протекционизм мог бы вызвать усиление протекционизма в самой Восточной Азии – что также идет вразрез со стратегическими интересами США в регионе.

Во-вторых, для того, чтобы полноценно ответить на восточно-азиатские «ожидания», администрации Б.Обамы потребуется новая внешнеполитическая доктрина, основанная на новой модели американского лидерства, в которой лидерство США не противопоставлялось бы интересам других стран, а служило бы их выразителем. Насколько новый Президент США справится с этой задачей, сказать пока сложно.

В-третьих, если Вашингтон не оправдает «ожиданий», то – по традиционной логике смены политических настроений – можно прогнозировать нарастание к концу 2009 г. разочарования в странах Восточной Азии действиями США.

При разработке новых подходов к Восточной Азии администрация Б.Обамы столкнется со следующими проблемами.

Первая – отношение к Китаю. Китай по-прежнему будет восприниматься Вашингтоном экономически как «свой», рыночный, хотя и конкурент, но и партнер, что дополнительно будет акцентироваться финансовым кризисом. Но политически – как «чужой», «коммунистический». Данное восприятие будет осложнять включение интересов Китая в «новую модель американского лидерства». Напротив, ряд тем легко сохранят свое традиционное место в китайской политике Вашингтона – такие, как:

- угроза роста военных расходов Китая,
- экспансия китайского экспорта,
- права человека и демократия,
- Тайвань и Тибет.

Тем не менее, судя по ведущимся в окружении демократической партии дискуссиям, Б.Обама постарается усилить политику «вовлечения» и «взаимодействия» с Китаем. Фактор «политически чужого» будет сдерживать перемены в пользу сотрудничества, однако более явно осознаваемая новой американской администрацией глобализация проблем национальной безопасности, финансовой стабильности и экономического развития будет работать на развитие отношений стратегического взаимодействия между Пекином и Вашингтоном.

В целом в 2009 г. можно ожидать улучшения американо-китайских отношений, однако степень улучшения будет зависеть от американской готовности следовать «новой модели американского лидерства», контуры которой начали разрабатываться в 2008 году.

Вторая проблема – Северная Корея. Уже сейчас, в конце 2008 г., часть американских экспертов склоняет Б.Обаму к форсированию событий на Корейском полуострове посредством организации Саммита США–КНДР. Другие эксперты настаивают на необходимости более последовательно, настойчиво и жестко, чем администрация Дж.Буша, добиваться от Пхеньяна реальных шагов по ядерному разоружению.

Здесь Б.Обама, как и его предшественники, может оказаться в традиционной северокорейской «западне». Как правило, в начале нового президентского периода в США Пхеньян сначала обостряет обстановку, поднимает «переговорную планку», а затем, играя на факторе «новых игроков»–участников переговоров с американской стороны, в очередной раз, и по все большей цене, продает свою «ядерную программу».

Выход может быть найден в том случае, если Б.Обама сможет развернуть переговорную ситуацию в рациональном направлении: от «следствия» к «причине» кризиса вокруг Северной Кореи. А именно: если новая администрация сумеет дополнить навязанную Пхеньяном схему торговли ядерной программой действиями по изменению характера северокорейского режима в направлении рыночных реформ и открытости, как наиболее надежного пути к денуклеаризации КНДР, путем политики «вовлечения». Для проведения последней Вашингтону, как и Южной Корее, необходимы полноценные дипломатические отношения с Пхеньяном.

Второе направление рационального подхода к Пхеньяну – разработка вместе с другими участниками шестистороннего процесса детального, подкрепленного конкретными финансовыми ресурсами, плана того, что делать в случае смерти Ким Чен Ира и возможного социально-политического коллапса в Северной Корее.

Исходя из преобладающих в окружении Б.Обамы настроений, можно прогнозировать, что Вашингтону в 2009 г. не удастся избежать «северокорейской ловушки». Более того, ориентированная на диалог и компромисс американская администрация может сделать ряд ошибочных шагов (саммит с КНДР, например), которые упрочат позиции северокорейского руководства и не внесут ясность в вопрос о том, что делать в случае политического кризиса в КНДР.

Третья проблема – развитие традиционного, со времен «холодной войны», военно-политического сотрудничества США с Японией и Южной Кореей. Эти отношения поддерживают настороженность в Пекине и отчасти в России, не имеющих в Восточной Азии аналогичных военных союзов. Выбором Б.Обамы в контексте гипотетической «новой модели американского лидерства» могли бы стать действия, направленные на придание открытости этим союзом и подключение к их функционированию Китая и России на таких новых «полях безопасности» как борьба с пиратами, стихийными бедствиями. Или – охрана зон совместного использования морских ресурсов. Или – совместные действия в случае обострения политической ситуации внутри Северной Кореи.

Скорее всего, американская администрация, которая в начале своего срока будет концентрироваться на экономической ситуации в США и борьбой с мировым финансовым кризисом, не сможет в 2009 г. продвинуться по пути нового видения союзнических отношений с Токио и Сеулом.

Четвертая проблема – отношение к финансовой интеграции в Восточной Азии и, прежде всего, в ее северо-восточной части (Китай, Япония, Южная Корея) в условиях мирового финансового кризиса.

Предыдущая администрация демократов фактически блокировала попытки восточноазиатских стран создать региональные финансовые институты (без США, что тогда воспринималось как «против» США) во время азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. Исходя из традиционной модели американского лидерства, новые инициативы стран Северо-восточной Азии образца 2008 г. в области региональной финансовой интеграции по-прежнему должны торпедироваться Вашингтоном. Однако переход к новой модели лидерства дал бы и новое видение этих инициатив – не в контексте уменьшения американского влияния в Восточной Азии, а в плане формирования нового «полюса» мировой финансовой стабильности.

В объединительной финансовой активности стран региона вне сферы их сотрудничества с США Вашингтону важно увидеть и вполне прагматичный «плюс»: Восточная Азия берет на себя часть расходов по финансированию выхода региона из кризиса, снижая прямую или косвенную (через МВФ) нагрузку на США.

Это также относится к разряду «ожиданий», сформировавшихся в Восточной Азии в связи со сменой американского руководства.

Факторы стабильности и конфликтности: новые нюансы

Северная Корея, традиционно, как и каждый раз при смене американской администрации, обострит ситуацию на полуострове, подняв «переговорную планку». Действия Пхеньяна своим адресатом будут иметь как Вашингтон, так и Сеул, чья политика в отношении Северной Кореи при новой администрации Ли Мен Бака стала жестче и прагматичнее. В 2009 г. можно ожидать новых провокационных пусков северокорейских ракет или действий в демилитаризованных зонах. Повторение ядерного испытания, даже в неудачной редакции 2006 года, возможно только в случае, если Пхеньян сможет преодолеть технологические сложности, которые выявились во время первого испытания.

Ситуация вокруг Северной Кореи опять пойдет по традиционному «кругу»: обострение обстановки, переговоры, видимость уступок со стороны Пхеньяна и получение взамен экономической помощи, новое обострение. При этом Пхеньян рассчитывает, что с демократической администрацией договариваться легче, чем с республиканцами, и ужесточит свои требования: не просто «вычеркивание» из списка стран, поддерживающих терроризм, чего удалось добиться от Дж.Буша в конце 2008 г., но и снятие всех других финансовых санкций, подпадающих под американское законодательство, ограничивающее торговлю с «коммунистическими странами». На требования Вашингтона предоставить информацию об урановой ядерной программе, об экспорте ядерных технологий, разрешить брать образцы на исследования с ядерных объектов и т.п., Пхеньян будет реагировать с большей, чем в 2008 г., пропагандистской жесткостью. Опять же – с целью повысить переговорную планку в торге с «более мягким» и менее искушенным (новые переговорщики), в восприятии Пхеньяна, партнером.

Новый фактор в ситуации вокруг Северной Кореи может появиться в случае кончины Ким Чен Ира, чье здоровье – несмотря на недоступность достоверной информации – по всей видимости, все же находится в критическом состоянии. Прогноз развития на этот счет

предполагает два противоположных варианта. Первый – борьба за власть выльется в открытое военно-политическое противостояние различных, не видимых сегодня, группировок. Это чревато дестабилизацией положения в стране с большим выплеском беженцев в Китай, Южную Корею, а также – Россию. Страны «пятерки» (Китай, США, Южная Корея, Россия, Япония) пока не имеют скоординированного подхода к такому сценарию развития событий. В частности, нет ответа на вопрос: кто будет осуществлять контроль над ядерными объектами Северной Кореи.

В Китае и Южной Корее начинают понимать необходимость разработки плана совместных действий на случай кризиса. Однако в Пекине боятся, что его открытое обсуждение с остальными партнерами по переговорам будет негативно воспринято Пхеньяном, который в знак протеста может вообще выйти из переговорного процесса. А в Сеуле – просто не верят Пекину, подозревая его в намерении использовать политический кризис в Северной Корее для установления китайского контроля над этой страной.

Тем не менее, по неофициальной информации, в Китае разрабатывается сценарий действий в случае политического коллапса в Северной Корее. Он предусматривает, с одной стороны, оказание массовой экономической помощи в обмен на рыночные реформы и открытость. А с другой – укрепление границы для противодействия беженцам и ввод «китайских миротворцев» для взятия под контроль ядерных объектов.

Второй вариант – на протяжении какого-то времени борьба за власть после Ким Чен Ира не будет сопровождаться видимой политической дестабилизацией. Это даст возможность «пятерке» расширить диалог с Пхеньяном, предоставляя помощь в обмен не на ядерную программу, а на рыночные реформы. Но для этого опять же нужна координация действий «пятерки» и выделение финансовых ресурсов, что в условиях финансового кризиса в 2009 г. будет весьма затруднительно.

И все же, именно такая задача – разработка плана действий в случае политического кризиса в Северной Корее – и является «домашним заданием» для «пятерки» на 2009 год. Вопрос в том, захочет ли «пятерка» выполнить такое задание.

Территориальные споры между странами Восточной Азии не будут выходить за рамки традиционных демаршей и дипломатической риторики. В 2009 г., на фоне финансового кризиса, логичнее ожидать их приглушенности, чем обострения. Наиболее болезненным будет оставаться японско-южнокорейский спор вокруг острова Токто.

Китайско-японские отношения во многом будут определяться результатами досрочных парламентских выборов в Японии. Наиболее вероятный сценарий сохранения власти кабинетом Т. Асо, с одной стороны, закрепит тот уровень сотрудничества между Китаем и Японией, на который стороны вышли после ухода кабинета Д.Коидзуми. А с другой – сохранит и опасения Пекина относительно того, что японское руководство при Т.Асо не столь активно будет продвигать двусторонние отношения как при С.Абэ и Я.Фукуда – отталкиваясь от эффекта «политически чужого запада Китая».

Страны АСЕАН продолжат игру на балансирование между Китаем и Японией, привлекая в качестве нового «полюса» и Индию, а также рассчитывая на то, что США увеличат экономическое содействие региону и будут принимать более конструктивное участие в решении проблем региональной безопасности и контроля за гонкой вооружений в Юго-Восточной Азии. Политически нестабильной будет оставаться ситуация в Мьянме – страны АСЕАН предпримут усилия для того, чтобы негативный имидж Рангуна не мешал развитию отношений с США и ЕС.

В конце 2008 г. Пекин предпринял ряд серьезных шагов для улучшения **китайско-тайваньских отношений** в сфере экономики и культурно-туристических обменов.

Позитивная встречная реакция правящей на Тайване партии Гоминьдана позволяет рассчитывать на военно-политическую стабильность в Тайваньском проливе в 2009 году.

Тема **Тибета** после окончания Пекинской Олимпиады будет приглушена. Новый всплеск внимания к Тибету может быть вызван физическим или политическим уходом далай-ламы и возрастанием влияния наиболее радикальных группировок Тибетского «правительства в изгнании». Однако сам факт ухода известного на Западе далай-ламы скорее ослабит интерес мирового сообщества к тибетской теме, чем поднимет его до уровня, угрожающего отношениям Китай – Запад.

В политике **Китая** будут доминировать две темы. Первая – борьба с финансовым кризисом и использование кризисной ситуации в целях повышения глобальной и региональной финансовой значимости Китая. Вторая – постепенное внедрение в дипломатию новых взглядов китайского руководства на основные тенденции мирового развития и место в них Китая, базирующихся на «концептуально-ценностных изменениях», происходящих внутри сознания китайской политической элиты и состоящих в признании:

- необратимости процессов глобализации,
- неизбежности повышения роли глобальных институтов управления,
- первостепенности внутренних (а не внешних) источников угроз развитию Китая.

Исходя из этого, Китай готов признать глобальное лидерство США, однако настаивает на том, чтобы и в США произошли «концептуальные изменения» в понимании своей «лидирующей роли», прежде всего, в том смысле, чтобы США перестали воспринимать Китай как угрозу.

В отношении глобальной роли США в стратегической перспективе в Пекине противостоят два подхода. Первый исходит из того, что роль США будет падать и на место американского лидерства придет «многополярный мир». Вторым, напротив, полагает, что США сохранят лидерство и будут «мировой моделью» в течение 50 лет: поскольку ни Россия, ни Китай, будучи заинтересованными в повышении именно собственной мировой роли и создании «биполярного мира» в свою пользу, не позволят друг другу стать равновеликим США «полюсом». При этом американское лидерство, по мнению сторонников второго подхода, должно основываться не только на факторе силы, но и на интеллектуальных факторах, в частности в вопросах «видения будущего мирового развития». И здесь Китай обнаруживает готовность к конструктивному, нового качества, диалогу с США при новой американской администрации.

В практическом плане Китай планирует активизацию многосторонней дипломатии в следующих форматах:

- Китай – Япония – Южная Корея по вопросам создания зоны свободной торговли и в будущем общего экономического пространства в Северо-Восточной Азии;
- Китай – США – Япония по проблемам транс-тихоокеанского сотрудничества в вопросах безопасности и развития;
- В формате шестисторонних переговоров по северокорейской ядерной программе в том понимании, что вопросы создания мер доверия и зоны экономического совместного развития в Северо-восточной Азии должны быть выделены из шестистороннего процесса и обсуждаться вне зависимости от того, желает ли при этом присутствовать Пхеньян или нет;
- Формат БРИК, который «тянет» Китай «вниз» к развивающимся странам от стран развитых, признается китайскими экспертами «модным», однако мало перспективным, поскольку цель Китая – глобальное «совместное творчество» с мировыми лидерами в вопросах формирования новых институтов глобального управления – на базе ООН (где

Китай выступает «равным» другим постоянным членам СБ ООН) и региональной интеграции.

В контексте темы «политических треугольников» китайские эксперты предвидят возможную негативную реакцию России на возрастание китайской активности в новых геополитических форматах. В этом контексте они высказываются в пользу параллельного выстраивания аналогичных трехсторонних форматов с участием России: Китай – Россия – США и Китай – Россия – Япония, а также в пользу активизации работы России как председателя «пятой группы» (по вопросам сотрудничества в Северо-Восточной Азии) шестистороннего переговорного процесса по Северной Корее.

В 2009 г. Китай продолжит дипломатические усилия, отражающие его стремление стать «равным» США и ЕС в вопросах формирования будущего мирового устройства. При этом не исключен такой вариант, при котором Пекин для усиления своих переговорных позиций в отношениях с Западом может разыгрывать «российскую карту», используя для этого как двустороннее китайско-российское сотрудничество, так и многосторонние форматы, где присутствуют Китай и Россия, но отсутствуют США, ЕС и Япония: БРИК, «Китай – Россия – Индия», ШОС.

Ответом на такого рода вызовы могла бы стать российская инициативность в выстраивании ***трехстороннего стратегического диалога***. Его участниками могли бы стать Россия как европейская и тихоокеанская держава, США как глобальная держава и Китай как тихоокеанская держава, претендующая на ведущие мировые позиции. Складывается впечатление, что на такой диалог готов был бы пойти Китай и что к нему потенциально позитивно может отнестись и новая администрация США.

Ближний Восток

Развитие событий на Ближнем Востоке в предстоящий год отличается высокой степенью неопределенности. Формирование новой администрации США и вступление в должность Барака Обамы; предстоящие в феврале 2009 г. внеочередные выборы в Израиле и, наконец, истечение в январе 2009 г. срока полномочий президента ПА Махмуда Аббаса, могут, как представляется, надолго отложить принятие политических решений.

Ближневосточное урегулирование в ближайший год вряд ли займет одно из первых мест в шкале приоритетов всех действующих лиц. И не только потому, что мир сталкивается с такими серьезными вызовами, как финансовый и экономический кризис, требующими особого внимания и концентрации усилий, но и потому, что возможности достижения прорыва чрезвычайно ограничены. Вывод о том, что шансов на достижение израильско-палестинского соглашения об окончательном урегулировании в 2008 г. не осталось, был сделан представителями ближневосточного квартета, собравшимися в ноябре 2008 г. в Шарм-аш-Шейхе.

Учитывая особую сложность и многомерность нынешней ситуации, представляется целесообразным рассмотреть возможные варианты изменения подходов главных акторов.

Израиль

Можно с уверенностью прогнозировать ужесточение израильского подхода к палестинской проблеме. При правлении партии Кадима во главе с Э.Ольмертом, маятник израильской ближневосточной политики качнулся влево. Во всяком случае, об этом свидетельствовали заявления премьер-министра Э.Ольмерта, который вновь подтвердил в ноябре 2008 г., что ради сохранения еврейского демократического государства Израилю следует отойти к «зеленой черте» и уступить палестинцам контроль над арабскими районами. Заявление уходящего премьера, суть которого разделяют не все его соратники по партии, включая Ципи Ливни, заставило их отмежеваться от вольнодумства бывшего лидера партии. Критика в его адрес отражала попытки его преемников выставить Кадиму как надежную политическую силу, которая не намерена отпугивать избирателя столь «радикальной» платформой – по мнению подавляющего большинства наблюдателей, политическое положение Кадимы оставляет желать много лучшего.

Ц.Ливни также выступила против попыток Э.Ольмерта возобновить непрямые переговоры с Сирией, опасаясь, по ее словам, что будущий кабинет будет поставлен перед фактом тех или иных обязательств перед Дамаском. На самом деле сирийский трек, хотя он и не пользовался поддержкой большинства израильских избирателей, можно оценить как стратегически важный и потенциально более перспективный, чем палестино-израильский. Очевидно, что он лишен ценностной, связанной с идентичностью составляющей, которая является главным препятствием на пути поиска компромисса с палестинцами.

Попытки Ц.Ливни и ее сторонников позиционировать себя как защитников истинных израильских интересов (в противовес премьер-министру) могут вытеснить их на правое политическое поле, где действует Ликуд, мощный и куда более последовательный соперник, бороться с которым Кадиме будет не под силу.

В конце 2008 г. Ликуд выглядел явным фаворитом предстоящей парламентской гонки. Согласно результатам опроса, опубликованным в ноябре в газете «Гаарец», Ликуд, возглавляемый Биньямином Нетаньяху, на предстоящих выборах получит 34 мандата, в то время как партия Кадима под руководством Ц.Ливни наберет 28 мандатов. Социалистическая Авода получает лишь 10 мандатов – столько же, сколько религиозные ШАС и НДИ. Результаты опроса, опубликованные в «Едиот Ахронот», предсказывают 32

мандата партии Ликуд, 26 мандатов – партии Кадима и 8 мандатов для Аводы, которая, таким образом проигрывает, религиозникам.

Главная причина возросшего рейтинга правых кроется в разочаровании избирателя, который, по-прежнему, не чувствует себя в безопасности, боится идти на территориальные компромиссы, т.к. не доверяет ни палестинцам, ни сирийцам. Избирателя – который устал от дрызг и скандалов в Кадиме и озабочен своим экономическим положением, особенно в условиях невнятной политики министра финансов Р.Бар-Она. Ликуд уже укрепляет свои ряды за счет таких известных деятелей как М.Аялон (бывший начальник Генштаба), Б.Бегин (сын покойного лидера Ликуда), а также некоторых других знаменитостей. Звездный состав призван стать дополнительным стимулом для избирателя.

В отличие от Б.Нетаньяху, Ц.Ливни не рассматривается значительной частью израильтян как достойный премьер-министр. Ее неспособность создать коалицию, амбиции в сочетании с политической слабостью и, наконец, то обстоятельство, что она женщина (сравнения с Г.Меир лишь ухудшили дело) работают на понижение ее личного рейтинга и рейтинга партии.

В случае победы Ликуда, правительство Б.Нетаньяху в силу идеологических и прагматических причин не будет спешить активизировать переговоры по урегулированию ни с палестинцами, ни с Сирией. Не отказываясь полностью от обязательств своих предшественников, оно может сменить акценты и уделить больше внимания военным средствам воздействия. На повестку дня может вновь стать операция в Газе, особенно если очередной «кассам» угодит в жилой дом и повлечет за собой жертвы среди израильского гражданского населения. Б.Нетаньяху, судя по всему, может и не дожидаться столь драматического развития событий, действуя уверенно и превентивно. При этом переговоры с палестинскими лидерами будут отложены на неопределенное время.

Что касается сирийского трека, то продвижения на этом направлении нельзя исключить, особенно если Нетаньяху будет рассматривать его как альтернативу крайне непопулярным решениям по палестинской проблеме.

Палестинская администрация

Формально пятилетний срок пребывания у власти Махмуда Аббаса заканчивается 9 января 2009 г. Положение у него особенно сложное. М.Аббас реально представляет только часть палестинского общества, и для новой генерации палестинцев он слаб и старомоден. Осознавая это, М.Аббас неоднократно заявлял о своей готовности уйти. Однако, по всеобщему мнению, единственная действительно достойная кандидатура – это М.Баргути, находящийся в израильской тюрьме. Он мог бы достойно представлять не только Фатх, но и всех палестинцев, потеснив исламских радикалов. Израильские политики, даже те, кто понимает необходимость противопоставить светского популярного палестинского лидера представителям ХАМАС, не собираются его выпускать. При таком раскладе вариантов остается немного. Влияние хамасовцев на Западном берегу постоянно усиливается, и проведение полноценных выборов крайне опасно для М.Аббаса и его сторонников.

Фатх и «квартет» попытаются застраховаться от такого развития событий, которое сделало бы возможным полноценные выборы на пост председателя ПА, что может дать шанс нынешнему руководителю правительства в Газе Исмаилу Ханийя. Он, безусловно, популярен, не относится к хамасовским радикалам, но за ним в администрацию потянутся такие люди, для которых любой политический процесс будет идейно и принципиально неприемлем. Их антиамериканская, антимодернизаторская линия, неприятие Израиля, готовность выжидать неопределенно долгое время и т.п., не только ставят под вопрос

возможность поиска политических решений, но, главное, - кардинально изменят облик палестинского политического класса.

Этот вариант может устроить только израильских ультраправых, представителей поселенческого движения, для которых вопрос о политическом компромиссе по территориям столь же идейно неприемлем. Чем более непримиримой будет политика палестинских радикалов – тем меньше давления будет оказываться на поселенцев в самом Израиле и за его пределами.

Наиболее вероятный вариант сводится к тому, что М.Аббас, с которым ведутся переговоры, останется до подписания соглашения (неясно как долго), а затем он сможет рекомендовать на этот пост одного из своих ближайших не обладающих харизмой соратников. Он уже заявлял, что парламентские выборы и выборы главы Палестинской национальной администрации (ПНА) должны быть проведены одновременно в январе 2010 года.

Сирия

Курс Сирии в ближневосточном конфликте не претерпит изменений, если только стороны не подойдут максимально близко к заключению соглашения по Голанским высотам. При посредничестве Турции оно было достаточно проработано, и вопрос заключается в том, будут ли стороны готовы совершить политический и психологический прорыв и подписать соглашение.

Многое будет зависеть от позиции США. Как известно, Дамаск надеется, что переговоры откроют для него возможности получения американской помощи, а также снизят зависимость от Ирана, которая начинает его тяготить. Вместе с тем администрация Дж. Буша, хотя открыто не возражала против израильско-сирийских переговоров, но на деле относилась к ним негативно. У Вашингтона слишком большой счет к сирийскому режиму и, прежде всего, к его действиям в отношении Ирака. Именно сирийский режим, пропускающий боевиков в Ирак, воспринимался администрацией Буша как убийца американских солдат и офицеров, а связи с Ираном, Хизбаллой и ХАМАС, а также политика в отношении Ливана делали его еще более нетерпимым. По мнению администрации, именно Сирия способствовала тому, что Иран вплотную подошел к границам Израиля, используя для давления на него своих союзников: Хизбаллу и ХАМАС.

США

Новая администрация, заинтересованная в выводе американских войск из Ирака и соответственно в стабилизации ситуации в регионе, может изменить подходы к сирийскому треку. В то же время ряд обозревателей полагает, что для Хилари Клинтон принципиальным важным будет содействие заключению палестино-израильских соглашений, т.е. доведение до конца дела ее мужа, которому в должности президента так и не удалось добиться подписания соглашения об окончательном статусе. Но в любом случае новые лица в Белом доме не могут начать свою ближневосточную политику с осложнения отношений с израильскими лидерами. В этой связи ожидать быстрого и эффективного продвижения урегулирования на Ближнем Востоке нет оснований.

Россия

Известные предложения России о проведении международной конференции в Москве получили поддержку «квартета». Как заявил по итогам заседания «квартета» в египетском Шарм-аш-Шейхе Генеральный секретарь ООН Пак Ги Мун, «2009 год – это удачный год для проведения конференции в Москве». Как представляется, конференция сможет не только заполнить неизбежную паузу, но также подвести итоги и наметить действия на будущее.

Нельзя не учитывать, что принцип «двух государств для двух народов» постепенно теряет свою привлекательность. Все больше палестинцев выступает за единое государство для двух народов, что связано и с продолжающимся строительством поселений, и с осознанием того факта что палестинское государство не будет жизнеспособным. Это означает, что времени для подписания соглашения на основе принципа «двух государств» практически не остается, и конференция в Москве могла бы дать к нему важный толчок.

Судя по всему, 2009 г. вряд ли станет годом кардинальных изменений на Ближнем Востоке. Можно предположить, что миротворческие усилия будут продолжаться, но пауза в них неизбежна. В настоящее время нет оснований полагать, что будет обеспечен прорыв на палестинском или сирийском направлении – позиции сторон будут уточняться, и в них неизбежно будут вноситься коррективы.

Наиболее вероятным вариантом представляется сохранение формального перемирия, прерываемого возобновлением обстрелов, и продолжение не прямых переговоров с Сирией.

В качестве второго варианта с более низкой вероятностью можно рассматривать израильскую военную операцию в Газе с целью разгрома радикалов и обеспечения мобилизации израильского общества вокруг политики нового премьера. Однако для этого операция должна быть быстрой и успешной, что с учетом предыдущего опыта представляется проблематичным.

Обострение ситуации могло бы потребовать активизации роли международных посредников, которые в отличие от нынешнего этапа, будут вынуждены оказывать более осязаемое воздействие на конфликтующие стороны, одновременно обеспечивая военно-политические гарантии стабилизации обстановки.

В отсутствии политических результатов позиции ХАМАС и Хизбаллы будут усиливаться. Будет сохраняться и даже, возможно, усиливаться роль Ирана в регионе, однако израильский удар по иранским ядерным объектам представляется крайне маловероятным с учетом подходов новой американской администрации.

Пространство СНГ

На развитии ситуации на постсоветском пространстве в полной мере отразится дихотомия мировой политики 2009 г., выражающаяся:

- с одной стороны, в склонности основных субъектов к активным действиям с целью успешного перспективного позиционирования в начале этапа трансформации от монополярного к многополярному порядку;
- с другой стороны, в ограниченности их маневра из-за острой фазы мирового финансового и экономического кризиса.

Общие тенденции

Динамика обширного ареала СНГ в перспективе ближайшего года-двух может оказать весьма существенное влияние на формирование будущего мироустройства.

- В регионе, в ходе «пятидневной войны» была не только сделана, но и принята международным сообществом заявка России на новую роль одного из игроков «первой лиги». Еще раньше крайне негативная позиция Москвы повлияла на непринятие решения на бухарестском саммите НАТО о предоставлении ПДЧ Грузии и Украине.
- Стала еще выше концентрация в регионе долгосрочных геоэкономических и геостратегических интересов практически всех ведущих международных и региональных акторов – России, ЕС, США, Китая, Турции.
- На пространстве СНГ более четко оформились конфликтные линии (оси), значение которых выходит далеко за рамки региона: Кавказ / Каспий, Черное море, западные границы бывшего СССР.
- В регионе активно формируется *modus operandi*, главной чертой которого является достижение целей и реализация интересов, невзирая на демократические «условности» и союзнические приличия (что особенно явно проявляется в Центральной Азии). Так, объявление пространства СНГ зоной «привилегированных интересов» России не помешало Европейской комиссии в декабре 2008 г., непосредственно после возобновления переговоров с Москвой по новому договору ЕС-РФ, одобрить программу «восточного партнерства», нацеленную по сути дела на сокращение этой зоны. Тогда же от НАТО поступило официальное предложение к России восстановить диалог, замороженный альянсом после кавказской войны. Запад готов вести открытую и жесткую конкуренцию с Россией за новые независимые государства, мотивированную преимущественно борьбой за ресурсы и / или их транзит.
- Регион становится полигоном отработки новой роли международных акторов. При этом, хотя в отношениях с ЕС постсоветский дискурс будет играть все возрастающую роль, а конкуренция будет обостряться, СНГ, по крайней мере в 2009 г., вряд ли будет серьезным камнем раздора в отношениях Москвы и Брюсселя. Сама активность Евросоюза в регионе воспринимается Россией как противовес реальному и эвентуальному присутствию там НАТО и США.
- В 2009 г. активность США в постсоветском ареале в связи с началом работы новой администрации и острой фазой финансово-экономического кризиса, вероятно, будет ограничена. На Украине этому, в числе прочих причин, будет способствовать продолжение политического кризиса. В то же время нестабильность в Грузии может побудить Вашингтон к более активному вовлечению в дела страны.

Долговременные мотивированные векторы политики новых независимых государств, а также ограничители, препятствующие реализации ими собственных курсов, нашли в 2008 г. дополнительное подтверждение как в связи с событиями на Кавказе (до и после

войны), так и вне кавказского контекста. Так, весной, после обращения российской госдумы к президенту страны, Москва сняла введенные ранее введенные в рамках СНГ экономические санкции в отношении Абхазии, однако отложила признание независимости. Казахстан же, имеющий стратегические инвестиции в Грузии, отказался снять режим санкций. После кавказской войны ни одно из новых постсоветских государств не последовало за Россией в процессе признания независимости Абхазии и Южной Осетии.

В свою очередь самостоятельный курс постсоветских стран является главным препятствием для России на пути реализации ее новой активной политики в регионе. Именно ситуация на постсоветском пространстве дает основания говорить о «стратегическом одиночестве» России.

Не нашедшая разрешения политическая турбулентность в некоторых из этих стран в 2009 г. будет усугубляться финансовым и социально-экономическим кризисом. Перспектива социальной дестабилизации, в свою очередь, дает дополнительные инструменты воздействия на постсоветские страны их основным партнерам:

- Как России, так и Западу – возможность оказания финансовой помощи. Эффективность этого инструмента весьма сомнительна, так как способствует сохранению власти непопулярными правящими элитами (будь то в Грузии, на Украине или в Белоруссии), задерживая развитие демократических процессов;
- России – использовать ужесточение миграционной политики (В.Путин предложил наполовину сократить квоты для мигрантов на 2009 г.). Воздействие этого инструмента, как показывает весь постсоветский опыт, еще более противоречиво: не делая более сговорчивыми руководство и элиты постсоветских стран, ограничительные меры ведут к ухудшению отношения к России на низовом уровне, где для миллионов семей основным источником жизни являются заработки их членов в России⁵.

Наконец, события 2008 г. поставили на будущее вопрос о самой структуре постсоветского пространства и составе СНГ. Из Содружества вышла Грузия, а на постсоветском пространстве появилось два новых территориальных образования. Хотя их будущее вызывает немало вопросов, оно достаточно прочно гарантируется поддержкой со стороны России и крайне низкой вероятностью пересмотра ее решения о признании независимости Южной Осетии и Абхазии.

Российский фактор

Как и предполагалось в прошлогоднем прогнозе, в 2008 г. Россия сосредоточилась на развитии ЕврАзЭС и ОДКБ, а также укреплении двусторонних связей с постсоветскими странами. Однако отказ их лидеров после «пятидневной войны» однозначно поддержать Россию – от них ожидалось признание двух новых республик – по-видимому, будет означать постепенный пересмотр Москвой формата отношений с партнерами.

Правда, в 2009 г. этому будет препятствовать ограниченность финансовых и экономических ресурсов, в том числе ослабление ведущих российских компаний, осуществлявших инвестиции в постсоветских государствах. Но движение в данном направлении, вероятно, неизбежно. Демонстрация Россией военной силы укрепила ее позиции как военно-политического фактора на постсоветском пространстве (о чем, к примеру, свидетельствует проводимая после кавказской войны «уважительная» политика до этого весьма независимого Баку). В то же время война не помешала:

- Азербайджану - взять на себя полностью обеспечение Грузии энергоносителями;

⁵ О негативном воздействии миграционной политики на позиционирование России в СНГ мы писали и в прогнозе-2008. В период кризиса этот эффект может оказаться еще более ощутимым.

- Армении – вступить в активные переговоры с Турцией, а также с Азербайджаном и Грузией;
- Белоруссии – провести выборы в устраивающем Запад формате и добиться-таки снятия с себя визовых санкций в русле политики улучшения отношений с ЕС;
- Узбекистану – заявить о приостановке членства в ЕврАзЭС (причем буквально через несколько дней после отмены санкций ЕС, введенных в 2005 г. в связи с событиями в Андижане). Еще раньше, в марте 2008 г., Ташкент объявил о том, что вновь позволит НАТО (в лице Германии) использовать авиабазы на территории республики для проведения военных действий в Афганистане.

В качестве компенсации в ближайшей перспективе Россия, с высокой вероятностью, будет укреплять свою военно-политическую роль на постсоветском пространстве сразу по нескольким направлениям.

- Первое – Россия уже начала использовать сложившуюся ситуацию, чтобы обеспечить свое военное присутствие. С двумя новыми независимыми республиками - Южной Осетией и Абхазией - подписаны соглашения о создании российских военных баз на их территории. Нельзя исключать и шагов по укреплению военного присутствия в странах Центральной Азии (прежде всего в Киргизии и Таджикистане, хотя Душанбе старается активно налаживать отношения с Западом). Большим прорывом могло бы стать повышение статуса Габалинской РЛС, если удастся изменить планы США по развертыванию элементов ПРО в Польше и Чехии.
- Второе направление – активизация переговорного процесса с Европейским Союзом по урегулированию пост-конфликтной ситуации в Грузии. Почти неизбежным итогом этого процесса станет интернационализация миротворчества в регионе. Однако состав миротворцев (где не будет НАТО) и их мандат могут быть согласованы с учетом интересов России. Доля нее большим успехом стал сам факт присутствия на переговорах в Женеве представителей Абхазии и Южной Осетии.
- Третье направление – разработка нового формата для поддержания стабильности на Кавказе в партнерстве с Турцией и по ее инициативе. Большим плюсом этого проекта является его поддержка практически всеми государствами региона, включая Армению. Для России он интересен своей независимостью от НАТО (и ЕС), а также шансами повышения ее роли, благодаря сотрудничеству с Турцией, на Черном море и выходом на регион Большого Ближнего Востока.

Хотя в 2008 г. Россия предпринимала шаги к укреплению военного сотрудничества с Белоруссией, его основной причиной было сопротивление планам размещения ПРО США в Польше и Чехии. В случае отказа от этих планов или их пересмотра, нормализации взаимодействия с НАТО, но главное - прогресса в отношениях с Вашингтоном по вопросам контроля над вооружениями, мотивация Москвы к активному военному взаимодействию с Минском может ослабнуть.

В том, что касается ЕврАзЭС, объективно кризис создает предпосылки для большей консолидации стран-членов организации. В то же время многовекторность как постулат внешней и внешнеэкономической политики Казахстана и Белоруссии дает основания предполагать снижение мотивации к сотрудничеству после выхода из кризиса.

Ситуация на постсоветском пространстве будет также определяться внутривнутриполитическим развитием в постсоветских странах.

Европейский ареал СНГ

Перманентный политический кризис на **Украине** негативно отразился на ее экономике, однако так и не завершился досрочными выборами. Нежелание практически ни одной

политической силы в стране по-настоящему изменить баланс сил связано с осознанием того факта, что нынешняя власть (будь то правительство и лично премьер Ю.Тимошенко, президент В.Ющенко или Верховная рада) может свалить вину за провалы в экономике Украины на мировой кризис.

Именно из-за финансового и экономического кризиса ситуация политического пата в стране может продлиться довольно долго. Оказываемая по линии ЕС помощь может удерживать власть на плаву до того момента, пока баланс сил не выкристаллизуется и на Украине не появятся группы интересов, реально заинтересованные в проведении выборов – как парламентских, так и президентских. Бесконечно меняющиеся расклады в политическом блокировании (БЮТ – НУНС, БЮТ – ПР, ПР – НУНС и пр.) для получения большинства в парламенте, во-первых, доказывают справедливость тезиса о нежелании властной элиты быстро преодолеть политический кризис, во-вторых, не дают возможности спрогнозировать итоги политической борьбы как победу одной из партий.

Очевидно, что продление нынешней неразберихи практически не дает Киеву шансов надеяться на продвижение хотя бы по одному из двух треков – ЕС или НАТО. Равно мала и вероятность того, что в итоге многомесячной политической тяжбы к власти на Украине придут люди, которые будут заинтересованы в сотрудничестве с Россией, по крайней мере не меньше, чем в сближении с Западом.

В **Молдавии** в 2009 г. предстоят выборы. При этом шансы сохранить власть у имеющих сейчас большинство коммунистов остаются. Хотя в 2008 г. диалог Кишинева с Москвой по Приднестровью возобновился, решения, которое бы устраивало все стороны, пока не найдено. Особую проблему представляют политические перспективы нынешних приднестровских властей.

Позиция России по статусу Приднестровья существенно отличается от подхода к Южной Осетии и Абхазии, что стало особенно очевидно после приезда в Москву трех президентов в марте 2008 г. и их обращения с просьбой о признании. Вероятность того, что переговоры по Приднестровью будут завершены до выборов, низка.

В отношениях России с **Белоруссией** в 2008 г. не произошло заметных подвижек. Хотя реверансы А.Лукашенко в сторону Запада, особенно на фоне возникших после «пятидневной войны» проблем в российско-западных отношениях, и просьб о кредитовании белорусской задолженности за газ, не могли не раздражать Москву, она активно продолжала диалог с Минском по всем трекам – политическому (Союзное государство), военному, торгово-экономическому.

Прошедшие в сентябре выборы, несмотря на грубые нарушения, юридически и даже по факту частичного снятия Евросоюзом санкций с Белоруссии легитимировали власть А.Лукашенко. Главное, что показали эти выборы – это недостаточную консолидацию и конкурентоспособность оппозиции. Не только Западу, но и России сложно найти в Белоруссии силы, способные заменить режим Лукашенко. В то же время экономический кризис, рост безработицы, предстоящая деноминация, могут усилить общественное недовольство и ослабить позиции президента.

Если на Украине перманентный политический кризис парадоксальным образом играет роль стабилизатора, то многолетняя политическая стабильность при диктатуре А.Лукашенко в Белоруссии может в условиях кризиса непредсказуемо сдвигаться.

Закавказье

Ситуация в Закавказье в 2009 г. будет оставаться напряженной. Основным источником дестабилизации в регионе, по общему признанию как российских, так и западных политиков

и экспертов, остается режим М.Саакашвили в **Грузии**. Поддержание нестабильности, подпитка конфликта, поиск врагов внутри (о чем свидетельствуют отставки соратников) и вовне остается единственным способом и условием сохранения им власти. Финансовая помощь, оказываемая и обещанная Грузии Европейским Союзом и США, продлевает политическую жизнь М.Саакашвили и по сути контрпродуктивны, так как ни ЕС, ни тем более США не могут предложить содержательного плана по урегулированию ситуации в стране и в регионе.

Кардинально изменить ситуацию может лишь смена власти, но в 2009 г. в Грузии не предполагается проведение выборов, поддержка М.Саакашвили в обществе, реально лишенном доступа к свободной информации, достаточно высока, а оппозиция разрознена и неоднозначно реагирует к плану консолидации вокруг поддерживаемой Соединенными Штатами Н.Бурджанадзе. Но смена власти возможна в нештатном режиме, который в нынешних условиях способна вызвать очередная силовая провокация. Такой сценарий многие эксперты рассматривают как весьма вероятный.

Тем временем, хотя реальные перспективы урегулирования конфликта в Нагорном Карабахе очень далеки, в отношениях **Армении и Азербайджана** наметились позитивные подвижки, причем как на двустороннем уровне, так и в региональном формате. Этому способствуют как относительно стабильная ситуация в обеих странах, недавно прошедших через выборы, так и заинтересованность внешних игроков – прежде всего России и Турции.

Центральная Азия

Развитие ситуации в государствах Центральной Азии в 2009 г. будет определяться в первую очередь их способностью преодолеть финансовый и социально-экономический кризис (очень сильно ударивший по наиболее развитой стране региона – Казахстану) или просто пережить без потрясений этот тяжелый период (Киргизия), который также совпал с продовольственным кризисом.

Хотя в других регионах мира, в том числе в Восточной Азии, на фоне кризиса наблюдаются тенденции к консолидации, региональной интеграции государств, для Центральной Азии характерны скорее противоположные тренды. Каждое государство, но прежде всего Туркменистан, Узбекистан и Таджикистан, пытаются использовать сложную ситуацию, чтобы с наибольшей выгодой – в том числе и политической (легитимация авторитарных режимов, снятие санкций) – привлечь альтернативные российским (и китайским) западные инвестиции.

Результатом подобной политики является обострение конкуренции между Россией и европейскими странами, в том числе Германией, наиболее активной в регионе, но потенциально и Соединенными Штатами. В то же время в обозримой перспективе нет оснований предполагать обострения традиционной для региона конкуренции между Россией и Китаем.

Тем временем главным внешним фактором, представляющим угрозу для стран Центральной Азии, является война в Афганистане, а также нестабильность в Пакистане. Низкая эффективность операции НАТО в Афганистане не дает оснований предполагать, что в 2009 г. ситуация в области безопасности там может улучшиться. Не исключено, что от России потребуются дополнительные усилия по обеспечению безопасности в регионе – будь то во взаимодействии с НАТО или самостоятельно.