



НА ЗАПАДНОМ НАПРАВЛЕНИИ: ПОЛИТИКА РФ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА США

ДМИТРИЙ ТРЕНИН | ДЕКАБРЬ 2016

Избрание Дональда Трампа 45-м президентом США, а также грядущие возможные политические изменения в Европе — после президентских выборов во Франции, парламентских в Германии и Нидерландах и т. д., безусловно, повлияют на внешнюю политику РФ¹.

В международном плане изменения, которые происходят на Западе, связаны с подъемом национализма, противостоящего глобализму. И есть некоторая ирония в том, что победивший на президентских выборах американский националист выступает против глобализма, лидером которого остаются Соединенные Штаты.

Однако, несмотря на перемены, характер российско-американских отношений в целом останется прежним — державное соперничество и противостояние по ряду принципиальных вопросов современных международных отношений. Основы нынешней российской внешней политики определились в результате украинского кризиса и последовавших за ним событий. Парадигма сотрудничества уступила место парадигме жесткой конкуренции. Российская политика на западном направлении будет уточняться, но не пересматриваться.

По состоянию на начало 2017 года Российская Федерация — держава глобального уровня, которая самостоятельно обеспечивает свой суверенитет и национальную безопасность. Она не ассоциирует себя с какой-либо частью мирового сообщества — будь то Евро-Атлантика или страны бывшего СССР — и интегрируется непосредственно в глобальный мир. В этом мире Россия стремится к установлению такого порядка², который исключает доминирование одного государства и в котором регулирование системы международных отношений осуществляется преимущественно на основе баланса интересов и сил ведущих стран. Такая позиция привела РФ в 2014 году к открытому конфликту с Соединенными Штатами, доминирование которых никто не оспаривал с начала 1990-х годов.

Российско-американский конфликт не является, в отличие от советско-американского, системообразующим

ОБ АВТОРЕ



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

фактором современных международных отношений. Тем не менее он отражает важнейший процесс — завершение периода гегемонии США и начало перехода к более равновесной конструкции мирового порядка. Еще более значимое отражение этого процесса — продолжающееся возвышение Китая и усиление китайско-американского соперничества³. Избрание Д. Трампа и его первые шаги предвещают как минимум сохранение этой тенденции. В этом же ряду стоят начало подъема Индии как великой азиатской державы и тенденция к проведению самостоятельной политики у таких стран, как Турция, Египет, Иран или Пакистан.

К концу 2016 года отношения России с США достигли самого опасного уровня за последние десятилетия. В условиях конфронтации, начавшейся в результате украинского кризиса, стала реальной перспектива прямого столкновения вооруженных сил РФ и США в Сирии. Если бы президентом США была избрана Хиллари Клинтон, российско-американские отношения продолжили бы движение по траектории, ведущей к такому столкновению, более того — оно стало бы еще более вероятным. Так, установление Соединенными Штатами бесполой зоны над Сирией, за которое выступала Хиллари Клинтон, стало бы, по сути, приглашением испытать военные силы друг друга на Ближнем Востоке.

Приход в Белый дом Д. Трампа открывает возможность — пока что не более того — отклониться от траектории, ведущей к прямому столкновению, и начать договариваться по отдельным проблемам, там, где российско-американское соперничество уже представляет реальную опасность для обеих стран. Появление такой возможности связано с тем, что сам Дональд Трамп не отягощен грузом представлений, сформировавшихся у американского внешнеполитического истеблишмента в период беспрецедентного доминирования США на международной арене, а также не страдает от комплекса морального превосходства, превратившегося после краха коммунизма в отличительную черту внешней политики Вашингтона. Вместо этого

он исповедует деловой, прагматичный, транзакционный подход к международным делам, основанный на интересах и балансе сил сторон.

Но, несмотря на предвыборную риторику Трампа, не стоит ждать, что при его президентстве изменятся основы внешней политики США. Речь идет о более или менее глубокой коррекции. При Трампе, по-видимому, продолжится стратегический переход США от глобальной сверхвовлеченности к более «национально ориентированной» внешней политике. То есть сохранится тенденция, возникшая в период президентства Барака Обамы: США стремятся сократить расходы на международную деятельность и укрепить свою национальную базу. Что не означает возвращения политики изоляционизма, которую Вашингтон практиковал до Второй мировой войны, — это невозможно в современных условиях даже теоретически.

Тем не менее организованный отход с позиций единоличного глобального доминирования, когда США объявляли сферой своих интересов фактически весь мир, одновременно отвергая притязания других крупных государств на сферы интересов за пределами их собственных границ, неизбежно будет сталкиваться с сопротивлением и противодействием сторонников неограниченного «американского лидерства» и глобального интервенционизма. Противостояние, условно говоря, «американских националистов» и американских глобалистов окажется длительным и будет идти с переменным успехом. Инерцию многих десятилетий — 25 лет доминирования и предшествовавших ему 40 лет холодной войны — переломить будет очень трудно.

Фундаментальные противоречия между РФ и США, таким образом, сохранятся и во время президентства Дональда Трампа. Возвращения к интеграционистской модели отношений 1990-х — начала 2010-х годов, предполагавшей «встраивание» России в американоцентричный порядок, не будет. Россия продолжит решительно отстаивать свои интересы в сфере безопасности, а также

добиваться признания — прежде всего Соединенными Штатами — ее глобальной международной роли, на равных правах с США. Соединенные Штаты, напротив, даже отступая на некоторых направлениях, будут стремиться сохранить свое лидирующее положение в мире, не признавая равного статуса ни за одной страной. В прошлом формирование нового мирового порядка было связано с мировыми войнами. В современных условиях глобальная «смена режима» может произойти без войны, но не без борьбы.

С президентом Трампом России не будет легко. Российское направление не станет приоритетным для внешней политики его администрации. Это значит, что при определенных обстоятельствах оно может быть принесено в жертву более важным направлениям. Внешнюю политику США определяет лично президент, но важен и состав его администрации. Готовность Трампа рассмотреть назначение на пост государственного секретаря таких деятелей, как Митт Ромни, который еще в 2012 году назвал Россию «геополитическим противником номер 1», или известный «неокон» Джон Болтон, должна отрезать тех, кто считал Трампа чуть ли не «пророссийским президентом». Более того, в конгрессе США, основных американских средствах массовой информации и в истеблишменте в целом антироссийские настроения явно преобладают.

Речь, таким образом, ни в коем случае не идет о новой версии «перезагрузки» двусторонних отношений. Сам этот термин, отметил Трамп, был скомпрометирован при администрации Барака Обамы. Это справедливое замечание. «Перезагрузка» сменилась в конце концов опасной «перегрузкой» отношений. На нынешнем этапе, когда формируется состав новой администрации США и политические подходы к разным международным проблемам только начинают вырабатываться, имеет смысл искать общий язык и верную тональность общения. Продуктивный диалог Москвы и Вашингтона возможен, если оба партнера-соперника будут говорить на языке

прагматизма и национальных интересов и смогут найти способ хотя бы минимально доверять друг другу на личном уровне.

После первого телефонного разговора между президентом Путиным и избранным президентом Трампом фактически началась подготовка к их встрече⁴. От характера и содержания этой встречи будет зависеть очень многое в отношениях России и США в ближайшие годы. Традиционно российско-американские отношения определяются на самом верху, после чего импульс передается вниз — государственной бюрократии обеих стран. Если Владимиру Путину удастся установить деловой контакт с Дональдом Трампом, можно будет рассчитывать на совместный поиск решения проблем в Сирии, на Украине, в торгово-экономической сфере и других областях.

В принципе, Россия и США могут достичь взаимопонимания по Сирии. Уже при администрации Барака Обамы в сентябре 2016 года РФ и США очень близко подошли к такому соглашению: совместное руководство процессом политического урегулирования в Сирии и совместные удары вооруженных сил РФ и США по ИГИЛ. Уже достигнутая договоренность была, однако, торпедирована ударом ВВС США по сирийским войскам в районе Дейр-эз-Зор и ударом — предположительно, сирийской армии — по гуманитарному конвою в пригороде Алеппо. После этого не только возникла пауза в сотрудничестве РФ и США, а российские ВКС подвергли бомбардировкам позиции боевиков в восточной части Алеппо — взаимные обвинения Вашингтона и Москвы достигли беспрецедентного уровня.

Тем не менее в будущем эффективное сотрудничество с США в Сирии дало бы России возможность зафиксировать свои геополитические приобретения в регионе и избежать долговременного конфликта с неясными перспективами, а также обеспечило бы фактическое признание Вашингтоном глобальной роли России, в том числе как одного из ведущих игроков на Ближнем и Среднем

Востоке. Именно это является одной из важнейших целей российской военной операции в Сирии⁵.

Соединенным Штатам сотрудничество с Россией помогло бы в решении нескольких задач: одержать военную победу над экстремистами в Сирии, избежав при этом более глубокого вовлечения в сирийский конфликт; закрепить эту победу политическим путем, достигнув перемирия между Дамаском и оппозицией и перезапустив политический процесс в Сирии; приобрести влияние в послевоенной Сирии через поддерживаемые США силы, которые станут участниками политического процесса; отчасти ограничить влияние Ирана в Сирии; укрепить позиции Вашингтона по отношению к ведущим региональным игрокам, прежде всего Эр-Рияду и Анкаре.

Для того чтобы сотрудничество стало успешным, обеим сторонам пришлось бы пойти на уступки. Москва должна была бы отойти от нынешней безоговорочной поддержки режима Башара Асада, Вашингтон — наоборот, пойти на признание роли существующего правительства в процессе политического урегулирования (что отчасти уже признается де-факто), а также влияния алавитов на политику будущего сирийского государства. И то и другое сделать трудно, но в принципе возможно. Пока что препятствия на пути к взаимодействию выглядят более серьезными, чем открывающиеся возможности, однако шанс остается — и его необходимо использовать.

Россия и США также могли бы достичь взаимопонимания по Украине. В принципе, основой урегулирования в Донбассе могла бы стать реализация Минских соглашений 2015 года, а ее условием — договоренность о последовательности шагов, упомянутых в соглашении. Для реализации «Минска» США пришлось бы оказать давление на Киев, чтобы в Конституцию Украины были внесены соответствующие поправки и были приняты другие согласованные меры. Российская сторона, в свою очередь, использовала бы свое влияние на действующие власти Донецка и Луганска, чтобы они выполнили свою часть договоренно-

сти, а также отозвала бы из ДНР-ЛНР российских добровольцев и советников с соответствующим вооружением и техникой и допустила бы украинских пограничников на участок границы между РФ и Украиной в Донбассе.

На деле эта схема может оказаться трудновыполнимой. Минское соглашение в целом гораздо выгоднее Москве, чем Киеву, и именно по этой причине оно вряд ли будет реализовано нынешними властями Украины. Фактически Киев должен отказаться от унитарной формы государственности, признав право регионов на блокирование тех или иных внешнеполитических инициатив — таких как заявка на членство в НАТО, — а также дав им возможность развивать торгово-экономические связи с соседними государствами, прежде всего с Россией. Для киевской политической элиты это неприемлемо, так же как положение об амнистии тех, кого официально именуют террористами, или статус Донбасса как «антимайданного» элемента в политическом теле Украины. Наконец, у Киева нет ни средств, ни желания финансировать нелояльный ему Донбасс.

Не стоит рассчитывать, что администрация Дональда Трампа окажет давление на Киев, чтобы в стратегическом выигрыше оказалась Москва. Да, у США сейчас нет цели включить Украину в НАТО, но «глубокая регионализация» страны, которая может стать следствием изменения Конституции для Донбасса, способна размыть «исторический выбор Украины в пользу Запада». Даже теоретическая возможность «возвращения Украины в орбиту Москвы» противоречит основам долгосрочной политики США в Европе. Цель США не в том, чтобы Украина стала членом НАТО и ЕС и тем самым частью Запада, а в том, чтобы исключить подпадание ее под влияние Москвы и тем более интеграцию с Россией. Нет оснований полагать, что с приходом в Белый дом Дональда Трампа цели США изменятся.

Максимум, на что можно рассчитывать на украинском направлении, — это достижение устойчивого перемирия вдоль линии соприкосновения в Донбассе; завершение

обмена задержанными с обеих сторон; восстановление в какой-то степени экономических связей между Донбасом и остальной Украиной, а также облегчение контактов по гуманитарной линии. Финансово-экономическая поддержка ДНР-ЛНР при этом так и будет добровольной обязанностью российской стороны. Россия останется фактическим гарантом безопасности Донбасса от возможного наступления украинских сил, как это было в 2014–2015 годах.

Судьба Донбасса будет связана с развитием ситуации на Украине в целом. Несмотря на неустойчивость украинских правительств и плачевное состояние экономики, нового Майдана, который свергнет нынешнюю олигархию и вновь изменит внешнеполитический вектор страны, скорее всего, не будет. Наиболее активные представители украинского общества так или иначе включены в работу нынешней власти, сотрудничают с ведущими экономическими структурами или связаны с западными партнерами Украины. Статус-кво в Донбассе и присоединение Крыма к России остаются стимулами для национального сплочения на Украине. Украинское политическое национальное самосознание продолжает формироваться на антироссийской основе. Смена правительства, парламента или президента в этих условиях не приведет к повороту Украины в сторону РФ, хотя на определенном этапе у власти в Киеве могут оказаться более прагматично настроенные политики.

Крым остается вне дипломатических обсуждений. Для Москвы статус Крыма и Севастополя как субъектов Российской Федерации определен однозначно и окончательно. Международного юридического признания этого статуса, однако, придется ждать очень долго. Произойдет оно в любом случае не раньше, чем на это согласится Украина. Вместе с тем признание фактического положения Крыма государствами Европы и даже США может случиться гораздо раньше.

Россия тем временем может добиваться того, чтобы ситуация с военно-политическим статусом Украины не

менялась. В этом случае США воздержатся не только от поддержки вступления Украины в НАТО и размещения на территории Украины военных баз США, но и от поставок Украине «летальных» видов вооружения. Две первые цели достижимы, поскольку у США пока что нет таких намерений, третья требует определенных усилий с российской стороны.

России, вероятно, не удастся получить гарантии, что Украина не вступит в НАТО, тем способом, на который она рассчитывала, — то есть через создание на базе Минских соглашений непреодолимых конституционных препятствий, чтобы Украина не смогла подать заявку на членство в Альянсе. То же самое можно сказать и о размещении на территории Украины американских военных баз. Вместо опоры на украинские конституционные нормы, а также на юридически обязывающие документы и политические обещания Запада Москве придется продолжить политику сдерживания.

При такой политике оппонента нужно постоянно убеждать в том, что за определенными недружественными по отношению к РФ шагами обязательно последуют ответные шаги, которые нанесут серьезный ущерб его безопасности. Фактически речь идет о том, чтобы не оставить сомнений у Вашингтона: членство Украины в НАТО или размещение на ее территории американских военных баз является казус белли в самом прямом и буквальном смысле слова, то есть поводом к войне между РФ и НАТО. Такой подход позволяет избежать трагического просчета, но одновременно укрепляет и институализирует конфронтацию между Россией и США.

На других европейских направлениях можно добиваться некоторого смягчения напряженности и снижения вероятности опасных инцидентов, но не кардинальных перемен. Владимир Путин мог бы лично заверить Дональда Трампа в том, что у России нет ни желания, ни причин вторгаться ни в одну из стран НАТО, в том числе государства Прибалтики и Польшу. Эти заверения, полностью соот-

ветствующие действительности, вряд ли успокоят соседей, чей фактически генетический страх перед «российской агрессией» обусловлен историческим опытом. Главное, однако, убедить руководство США в отсутствии у РФ таких намерений и планов.

Предположение, что страны НАТО демонтируют военную инфраструктуру, созданную ими в Восточной Европе после 2000 года, выглядит нереалистичным. Самое большее, чего можно добиться на этом направлении, это определенного уровня транспарентности военной деятельности. В частности, речь идет о системах ПРО США, уже размещенных в Румынии и планируемых к размещению в Польше. Отсутствие договоренности по этой проблеме может повысить уровень милитаризации российско-натовского противостояния в Европе, обострившегося после 2014 года. В то же время выход РФ из российско-американского Договора по РСМД был бы нежелателен из-за возможной угрозы развертывания американских РСМД в Европе.

В этих условиях России и странам НАТО жизненно важно исключить случайные инциденты между их военными самолетами и кораблями. Договоренности 1970-х годов на этот счет должны быть модернизированы. Между командующими и штабами российских вооруженных сил и войск или сил НАТО должна быть налажена постоянно действующая связь. Необходим канал связи между начальником Генерального штаба ВС РФ и председателем Объединенного комитета начальников штабов ВС США, главнокомандующим Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе, а также между командующим Западным и Южным военными округами ВС РФ и соответствующими командующими НАТО. Совет Россия — НАТО должен быть преобразован из органа военного сотрудничества в орган кризисной дипломатии, обмена информацией и предотвращения конфликтов.

В условиях продолжающегося кризиса Европейского союза РФ будет в основном развивать отношения с его членами

на двусторонней основе. Пока что нет оснований предполагать, что в ближайшем будущем курс ведущей страны ЕС — Германии — в отношении России существенно изменится. Если в результате парламентских выборов 2017 года к власти в Берлине придет коалиция ХДС/ХСС и правительство вновь возглавит Ангела Меркель, Германия будет по-прежнему занимать жесткую позицию по отношению к России. Это лишь докажет тот факт, что позиция Германии связана не только и даже не столько с давлением Вашингтона, сколько с отношением немецкой политической элиты к России, с морализаторской составляющей линии канцлера Меркель, с претензиями части правящих кругов Германии на лидерство в ЕС, с преобладающим влиянием немецких атлантистов. Вероятно, эта политическая элита не поддастся давлению той части бизнес-сообщества, которая заинтересована в торговле с Россией.

В отличие от Германии, Францию в 2017 году ждут серьезные политические перемены. Если президентом Франции будет избран Франсуа Фийон, отношение Парижа к Москве может стать более прагматичным. Если будущий президент — голлист при поддержке французских деловых кругов решится проявить инициативу в ослаблении или даже снятии санкций против России, это может спровоцировать выход из санкционного режима ряда стран ЕС — Австрии, Венгрии, Греции, Италии и, вероятно, некоторых других. В Европе возникнет принципиально новая ситуация.

Нет оснований полагать, что Дональд Трамп поддержит такой поворот событий. И тогда возможен серьезный кризис трансатлантических отношений и европейского атлантизма и, наоборот, консолидация автономного от США европеизма. Пока что европейские элиты не готовы к подобной «автономизации», но ситуация развивается именно в этом направлении. Референдум в Италии 4 декабря 2016 года подтверждает эту тенденцию. Парламентские выборы 2017 года в Италии и Нидерландах покажут, насколько далеко сможет продвигаться этот процесс.

Если страны ЕС будут двигаться к «европейской» — то есть менее атлантической — Европе, Россия получит возможность активизировать отношения с Европейским союзом, даже поддержав его самостоятельные амбиции в области обороны и безопасности, снижающие значение НАТО. При таком сценарии отношения РФ — НАТО лишились бы политической составляющей (эту функцию взяли бы на себя отношения РФ — ЕС) и сводились бы к контактам по военной линии для предотвращения инцидентов и конфликтов.

России, однако, придется иметь в виду, что ее связи с Германией еще какое-то время будут натянутыми, а отношения с рядом соседних стран — Польшей, государствами Прибалтики, Швецией — холодными или почти враждебными. Отношения РФ с Великобританией, которая находится в процессе выхода из ЕС, уже практически заморожены. Отношения РФ с европейскими институтами — Европейским парламентом, Советом Европы, ОБСЕ — останутся сложными. Большинство членов этих институтов занимают резко критическую позицию в отношении политики РФ. Так что значимость этих институтов для российской европейской политики будет и дальше уменьшаться.

На площадках вне Европы Россия и страны ЕС пока что продолжают взаимодействовать только эпизодически, главным образом из-за неспособности ЕС выступать в качестве самостоятельного игрока. Другое дело — США. Помимо Ближнего и Среднего Востока, российско-американское взаимодействие может включить Афганистан — по мере того как вовлеченность Вашингтона в регионе будет ослабевать, а вовлеченность соседних стран, в том числе России, напротив, расти. На каком-то этапе возможна фактическая передача внешней ответственности за безопасность в Афганистане от США/НАТО государствам — членам ШОС.

Новый президент США, который считает не Россию, а Китай большей угрозой интересам своей страны, может

попытаться повернуть полузабытый в США треугольник Вашингтон — Пекин — Москва в пользу американской политики. Администрация Трампа может начать зондировать почву в вопросе координации стратегий США и РФ в отношении КНР. Эти усилия, однако, окажутся тщетными. Время для подобного маневрирования истекло еще в 2000-х. Российско-китайские отношения приобрели самостоятельную ценность для Москвы и стоят на прочном основании. Треугольник США — РФ — КНР де-факто существует, но он уже не может быть повернут в выгодную для Вашингтона сторону.

Россия, однако, могла бы предложить США сотрудничество в инфраструктурной области — например, в северной части Тихого океана и в Арктике. Такое сотрудничество отвечало бы приоритетам как Кремля, так и нового главы Белого дома. Не затрагивая проблему санкций, такое сотрудничество развивало бы российско-американские отношения в торгово-экономической области.

Итак, в 2017 году Москве в ее западной внешней политике потребуются расчетливость, способность использовать открывающиеся тактические (в отношении США) и стратегические (в отношении Европы) возможности и глубокий анализ тенденций, наметившихся в западном обществе и внешнеполитическом поведении США и европейских стран. Эти тенденции со временем могут создать предпосылки для существенных перемен в отношениях России и стран Запада, особенно государств — членов ЕС. Пока же не следует проникаться завышенными ожиданиями. Вместо этого нужно внимательно следить за ситуацией в западных государствах, переживающих глубокий кризис внутренней политики и вынужденных пересматривать политику внешнюю, и умело и инициативно использовать эти перемены в российских интересах.

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Тренин Д. Внешняя политика России в ближайшие пять лет: цели, стимулы, ориентиры. Доклад. — М.: Московский центр Карнеги, 2016. — Электронная версия: <http://carnegie.ru/2016/04/28/ru-pub-63462>.
- 2 Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». — Официальный интернет-портал правовой информации. — 1 декабря 2016 // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=1&rangeSize=1>.
- 3 Тренин Д., Владимиров В. США — Китай — Россия: формула сосуществования. — Голос Америки. — 2016. — 8 ноября // <http://www.golos-ameriki.ru/a/russia-china-us-relations/3586382.html>.
- 4 Тренин Д. Шанс на сближение: о чем могут говорить Путин и Трамп. — РБК. — 2016. — 9 ноября // <http://www.rbc.ru/opinions/politics/09/11/2016/58232a8e9a79476b2e46c079>.
- 5 Тренин Д., Маркова В. «План Путина» в Сирии и на Украине. — Московский комсомолец. — 2016. — 31 октября // <http://www.mk.ru/politics/2016/10/31/plan-putina-v-sirii-i-na-ukraine-analitik-raskryl-karty.html>.

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Основанный Фондом Карнеги за Международный Мир Московский Центр Карнеги начал работу в 1994 году. Эта исследовательская организация объединяет ведущих российских экспертов с их международными коллегами и сотрудниками других центров Карнеги для изучения коренных проблем российской внутренней политики, экономики и международных отношений и является своего рода форумом свободной дискуссии по ключевым аспектам современной общественной жизни.

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Основанный в 1910 году Фонд Карнеги является ведущей негосударственной экспертно-аналитической организацией, специализирующейся на международных отношениях. Это первая действительно глобальная научно-исследовательская организация, имеющая офисы в Вашингтоне, Москве, Пекине, Бейруте и Брюсселе.

© 2016 *Carnegie Endowment for International Peace. Все права защищены.*

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступает с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.



@CarnegieRu



facebook.com/CarnegieMoscowRu