

С. Нил Макферлейн

«Р» В БРИК:

РОССИЯ — СТАНОВЯЩАЯСЯ ДЕРЖАВА?¹

Понятие становящихся держав предполагает существование множества черт, разделяемых данными государствами.² К ним относятся региональное влияние, стремление к глобальной роли и оспаривание американской гегемонии. Такие черты делают группу в целом полезной категорией при анализе и выработке политики. В частности, сотрудничество между этими государствами и, возможно, более сложившимися державами, также недовольными однополярным устройством международной политики (например, Францией), может создать основу для коалиции, способной сравниться по силе с Америкой.³ Имеется немало свидетельств того, что все становящиеся державы недовольны существующей структурой международной политики. И нельзя исключать возможность сотрудничества между ними и определенными европейскими государствами в сдерживании гегемона — от дружественного соглашения между Францией, Германией и Россией до пересмотра перспектив китайско-российско-индийского треугольника и растущего интереса к двустороннему сотрудничеству по общим проблемам безопасности.⁴

1. S. Neil Macfarlane, 'The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?' *International Affairs*, 2006, vol. 82, no. 1, p. 41–57.
2. В отчете *Goldman Sachs* за 2003 год называются четыре государства, которые, как утверждается, в последующие полвека «могут стать намного более влиятельной силой в мировой экономике»: «Бразилия, Россия, Индия и Китай — экономики БРИК». См.: Dominic Wilson and Roopa Purushothaman, *Dreaming with the BRICs: the path to 2050*, Global Economics Paper no. 99 (New York: Goldman Sachs, Oct. 2003).
3. Представитель Совета Европы отмечал в этой связи в августе 2005 года, что «второй центр сил сможет помочь «Соединенным Штатам держать себя в руках»». Цит. по: Michael Vatikiotis, 'A troubled world seen from a Swedish idyll', *International Herald Tribune*, 10 Aug. 2005), p. 7.
4. Например, растущее китайско-российское сотрудничество в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по вопросу террористической угрозы в Центральной Азии и попытки ограничить американское присутствие в этом регионе, а также совместные китайско-российские военные учения на полуострове Шаньдун в августе 2005 года.

В этой статье рассматривается роль России как «становящейся державы». Какой видят русские международную систему, в которой они действуют? Какую систему они бы предпочли? Что они пытаются делать в нынешней системе и почему? Как эти соображения влияют на их отношения с гегемоном, другими центрами силы — такими, как ЕС, — а также другими становящимися державами?

Понятие «становящейся державы» отчасти основывается на теоретическом предположении, что поведение государств в мире определяется их местом в международной системе. Они делают то, что они делают, потому что они занимают такое место во властной структуре, какое они занимают. Сталкиваясь с угрозами, малые государства обычно встают на сторону сильного, великие державы обычно поддерживают баланс между ними, «средние державы» занимают промежуточное положение, а гегемонистские державы стремятся управлять ими. Отличительная особенность становящихся держав состоит в том, что их идентичность динамична; их положение меняется с ростом влияния, а вместе с этим и их способность влиять на результаты. Они обладают определенным потенциалом для пересмотра системы — способностью бросить вызов иерархии системы, в которой они существуют.⁵

Структурная интерпретация поведения государств оспаривается многими, в том числе либеральными альтернативами, придающими особое значение природе самого участника как фактору, который определяет его внешнее поведение,⁶ и смешанными моделями, которые утверждают, что внешнеполитическое поведение государств является следствием внутренних и внешних условий.⁷ Между структурно-реалистической и либеральной перспективами лежат региональные интерпретации, которые утверждают, что внешнее поведение государств во многом может определяться их непосредственными географическими контекстами.

Кроме того, системные интерпретации обычно придают особое значение жесткой силе. Но многие государства, включая некоторые становящиеся державы, могут стремиться к укреплению своего положения в международной системе при помощи «мягкой силы», то есть распространения идей и ценностей, привлекательных для других. При таком подходе привлекательность идентичности и ценностей государства приобретает большое значение для международных отношений.

Я утверждаю, что из этих трех возможных подходов структурный/системный подход, неявно определяющий содержание понятия «становящаяся держава», менее всего подходит для объяснения внешнеполитического пове-

5. Об этих «пересмотрах» см.: Robert Gilpin, *War and change in world politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).

6. Примером может служить обширная литература о демократическом мире.

7. Известным примером служит разработка «двухуровневых игр», в которых лидеры стремятся к получению положительных результатов в международном и внутреннем контексте. См.: Robert Putnam, 'Diplomacy and domestic politics: the logic of euro-level games', *International Organization* 42: 3, Summer 1988, pp. 427–460.

дения России. Политика России во многом определяется ее внутриэкономическим и внутривнутриполитическим контекстом. Она чутко реагирует на тенденции у своих соседей (в бывшем Советском Союзе) и в регионах, сопредельных с тем, что она считает своим собственным пространством (например, в ЕС, европейских странах, входящих в НАТО, и Северо-Восточной Азии). В более широкой международной системе Россия стремится не столько громко заявить о себе, сколько ограничить степень, в которой более широкие системные процессы (властно-политические и идеологические) препятствуют достижению более ограниченных целей. В результате складывается смешанный подход партнерского сотрудничества или уступок по вопросам, представляющим жизненно важный интерес для гегемонистской державы, и конкурентное поведение по вопросам, которые считаются важными для России, но являются периферийными для американских интересов.

В том, что касается «мягкой силы», Россия сталкивается с серьезными ограничениями в любых попытках оказывать влияние, исходя из привлекательности своей идентичности или своей идеологической / нормативной программы, отчасти потому, что ей еще только предстоит достичь внутреннего согласия относительно ценностей и идентичности (ей пока еще нечего экспортировать), а отчасти потому, что ее внутренние трудности и уязвимость к критике с точки зрения международных прав человека и норм правления подталкивают ее к глубоко консервативному пониманию суверенитета и прав государств в их внутренних юрисдикциях. Хотя такое представление о международном порядке может встречать отклик в «третьем мире», а также в других странах БРИК (например, Китае), оно не слишком привлекательно для Европы.

СТАНОВЯЩАЯСЯ РОССИЯ?

Эти качества российской внешней политики отчасти служат отражением того, что Россию нельзя с уверенностью назвать становящейся державой. Понятие становления означает, что государство динамично растет и переживает преобразования; государство, растущее влияние которого заставляет усомниться в его привычном месте в системе и более честолюбиво заявить о себе в международной политике. Этот образ далек от российской действительности. Россию, скорее, следует считать государством, недавно получившим серьезное ранение и теперь пытающимся остановить кровотечение.

Падение началось в 1980-х годах, по иронии судьбы, как раз тогда, когда некоторые западные ученые считали, что США переживают относительное падение, а СССР превращается в главного претендента на гегемонию.⁸ В эти

8. Gilpin, *War and change*, pp. 235, 239–242. Но и Гилпин (Gilpin, p. 243), и Пол Кеннеди (Paul Kennedy, *The rise and fall of the great powers*, New York: Random House, 1987, pp. 430–431, 488–501) высказывали сомнения насчет способности СССР продолжать такое движение, сталкиваясь с экономическим застоем, непомерными военными расходами и центробежными тенденциями среди нерусских народов.

годы ослабление СССР проявлялось в нестабильном экономическом росте и последовательном увеличении оборонных расходов (их доли в ВВП), так как СССР стремился идти в ногу с Соединенными Штатами. Горбачевское руководство осознало серьезность наступавшего кризиса; но его реформы, призванные предотвратить разложение советской экономики, вызвали крах СССР.

За первые пять лет после краха российская экономика сократилась примерно вдвое по сравнению со своими прежними размерами.⁹ Проблемы экономического перехода обострились вследствие распада торговых связей с новыми независимыми государствами. Росла безработица, рубль падал, а вместе с ним испарялись и сбережения людей. Социальное обеспечение также серьезно пострадало, поскольку произошло резкое сокращение реальных расходов государственного сектора. Экономика достигла предела падения в 1994–1995 годах, и только начала оправляться, как была отброшена назад кризисом 1997–1998 годов — следствием азиатского финансового кризиса, который привел к тому, что Россия не смогла расплатиться по своим международным финансовым обязательствам. Страна вернулась к сравнительно устойчивому экономическому росту в 1998–1999 годах,¹⁰ что отчасти было связано с замещением импорта вследствие краха рубля, а также — что куда более важно — начала резкого роста глобальных цен на энергоносители. Реформы, проведенные Путиным во время его первого президентского срока, помогли сохранить рост, но если вычесть влияние, которое оказал на ВВП рост цен на энергоносители, основные темпы роста были весьма скромными.¹¹ Во всяком случае, в 2004 году, после пяти лет экономического роста, ВВП России едва превышал ВВП Нидерландов и составлял немногим более трети ВВП Китая.¹²

Экономические трудности сопровождались политическими. Первые годы после краха СССР были отмечены трениями между исполнительной и законодательной властью, наивысшей точкой которых стал расстрел российского парламента российской же армией по приказу президента Ельцина в конце 1993 года. Правопорядок находился в состоянии упадка: отдельные олигархи занимались разделом государственной собственности, а военные и милиция обслуживали конкурирующих предпринимателей. Способность

9. Оценки сокращения разнятся и неизбежно оказываются проблематичными, поскольку большинство статистических данных не учитывает работу неформальной и черной экономики (оценка последней вообще крайне сложна). Но нет никаких сомнений в том, что произошел очень серьезный упадок.
10. Российский ВВП (в долларах 2003 года) вырос с 195,9 миллиардов долларов в 1999 году до 432,9 миллиардов в 2003 году и до 582,395 миллиардов в 2004 году. См.: World Bank Group, 'Russian Federation data profile', <http://devdata.worldbank.org/external/CPPprofile.asp?SelectedCountry=RUS&CCODE=RUS&CNAME=Russian+Federation&PType=CP>. См. также: 'Total GDP 2004', <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GDP.pdf>, accessed 11 Aug. 2005. В 2003–2004 годах Российской Федерации удалось восстановить уровень ВВП 1993 года.
11. Рост доходов от продажи энергоносителей оказал также негативное влияние, поскольку приток средств ослабил стимулы для продолжения реформ.
12. ВВП России в 2004 году был также на 100 миллиардов долларов меньше ВВП Индии и почти на 20 миллиардов меньше ВВП Бразилии. См.: World Bank, 'Total GDP 2004'.

государства получить доходы для поддержания своей работы резко ослабла не только вследствие сокращения экономики, но и вследствие систематического уклонения от уплаты налогов и серьезной коррупции налоговых властей. Различные регионы Российской Федерации стремились узурпировать полномочия государств в «войне законов», что привело к несоответствиям между региональным и федеральным законодательством и появлению внутренних барьеров для торговли. Попытка выхода одного из членов (Чечня) из состава федерации завершилась изнурительными гражданскими войнами (1994–1996 и 1999–2005), которые сами по себе служили свидетельством возрастающей неспособности российских войск поддерживать внутренний суверенитет, не говоря уже об эффективных действиях за пределами России.¹³ Как заметил один российский аналитик в 2005 году, «действия российских войск [в Чечне] просто отражали состояние вооруженных сил. Очевидной была потребность в жесткой дисциплине, качественно лучшем личном составе, работающем оборудовании, обучении, тактике и крайне необходимой специализации. Чечня служила веским доводом в пользу фундаментальной военной реформы».¹⁴

Короче говоря, опыт России в 1990-х годах был не столько опытом становления, сколько опытом неразберихи, ослабления и упадка. И это был не только внутренний вопрос. В середине 1980-х СССР считался одной из двух мировых сверхдержав. В конце 1980-х годов он утратил свою сферу влияния в Восточной Европе. В 1991 году с крахом СССР Россия «ушла из Европы и начала жить в границах, которых никогда прежде не существовало, в окружении слабых государств».¹⁵ В конце 1990-х годов и в начале нового столетия НАТО и ЕС распространили свое влияние на восточноевропейское пространство, освобожденное СССР, а затем, со вступлением прибалтийских республик в эти организации, и на территорию самого бывшего СССР. К 2002 году, несмотря на заявления России, что бывшее советское пространство было его *domaine réservé*, Соединенные Штаты создали военные базы на территории бывшего СССР — в Узбекистане и Кыргызстане. Когда мнение России по международным проблемам 1990-х отличалось от американского, как в случае с Косово или расширением НАТО, российский взгляд просто игнорировался. Когда Россия пыталась блокировать американские действия в Совете Безопасности ООН, как в случае с Косово в 1999 году или совместно с Францией и Германией по Ираку в 2003 году,¹⁶ Соединенные Штаты действовали вне рамок ООН. Короче говоря, если Китай теперь выходит из своего периода унижения, то Россия в 1990-х в него входила.

13. В 1990-х и в начале 2000-х годов численность российских вооруженных сил сократилась с 2,5 миллионов человек до приблизительно 1 миллиона.

14. Dmitri Trenin, 'Russia and anti-terrorism', in Dov Lynch, ed., *What Russia sees*, Chaillot Paper no. 74 (Paris: EUISS, 2005), p. 108.

15. Dov Lynch, *Russia faces Europe*, Chaillot Paper no. 80 (Paris: EUISS, 2003), p. 9.

16. Но в этом случае Россия воспользовалась французской и германской обидой, чтобы остаться на заднем плане. См.: Sergei Karaganov, 'Russia and the international order', in Lynch, ed., *What Russia sees*, p. 31.

Сочетание хаоса во внутренней политике и международного упадка в годы ельцинского правления породило крайне непоследовательную внешнюю политику. Распространенные взгляды на мировой порядок простирались от горбачевского либерализма, которым было отмечено пребывание Андрея Козырева на посту министра иностранных дел, через продолжительный флирт с «евразийством» и многополярностью в годы Примакова до прагматичного национализма региональной державы. Россия стремилась к установлению партнерских отношений с Соединенными Штатами, но при этом неоднократно выступала за многополярный баланс сил с такими кандидатами, как Китай и Индия.

В 1993 году президент Ельцин дал понять в Польше, что Россия не будет возражать против расширения НАТО, чтобы полностью изменить позицию месяц спустя. Российская Федерация выступала против кампании НАТО против боснийских сербов в 1995 году, чтобы принять участие в мирной операции Сил по выполнению Дейтонских соглашений и стабилизации (IFOR/SFOR), которая последовала за заключением собственно Дейтонских соглашений. Россия также сопротивлялась действиям НАТО против Сербии в Косово в 1999 году, сыграв затем роль посредника, заставившего югославское правительство принять требования НАТО; потом она в одностороннем порядке заняла аэропорт Приштины, вопреки воле НАТО, а затем вновь согласилась принять участие в мирной операции в Косово под командованием НАТО. В другой раз объявление Россией воинствующего ислама основной угрозой международному порядку в период после окончания «холодной войны» сопровождалось российской технической помощью в иранской ядерной программе.

Между соответствующими министерствами и ведомствами почти отсутствовала действенная координация, и они часто проводили непоследовательную политику в конкретных международных вопросах. Классическим примером служит позиция России относительно участия Запада в разработке месторождений нефти в каспийском бассейне. В середине 1990-х, когда Азербайджанская международная операционная компания вплотную начала разрабатывать месторождения Чираг-Гюнешли, российский МИД объявил эти действия незаконными, поскольку вопрос о собственности на ресурсы каспийского дна оставался неразрешенным. Между тем, российский министр энергетики посетил церемонию открытия, поздравил Азербайджан с успешным началом осуществления проекта. Переменчивость Ельцина и его все более частая недееспособность только усиливали неразбериху.

Внутренний упадок и утрата международных позиций СССР и России вызвали деморализацию в самой Российской Федерации. Коммунистический миллениаризм исчез вместе с плодами семидесятилетнего социалистического строительства и распадом мировой социалистической системы. Для многих русских верность государства строительству социализма и делу «мировой революции» оказалась пустым звуком, когда революция стала достоянием истории. Неспособность системы удовлетворять материальные потребности советского населения становилась все более и более

очевидной. Расширение контактов с Западом со всей ясностью показало отсталость Советского Союза. Элитарность руководства бросалась в глаза, как и растущая роль преступности и коррупции в советской экономической жизни. Но многие гордились позицией, которую занимал СССР, будучи одной из двух сверхдержав в международной системе. Эта гордость исчезла вместе с самим СССР.

Хотя советской системе всегда удавалось поддерживать в целом удовлетворительные условия жизни для большинства граждан, постсоветский экономический переход, крах валюты, массовая безработица и распад системы социального обеспечения сделали жизнь населения экономически ненадежной. Ощущение отчаяния и безысходности проявилось в резком снижении показателей рождаемости и продолжительности жизни, особенно среди мужчин (см.: Табл. 1). В целом численность российского населения сократилась с 148,3 миллионов человек в 1990 году до 142,3 миллионов в 2003 году.

Короче говоря, в 1990-х годах Россия переживала явно не становление: она имела дело с глубоким кризисом в экономике, политике, правовой системе, обществе, здравоохранении, демографии, внешней политике и идентичности, порождаям также глубокую деморализацию среди граждан.

Таблица 1: Недавние тенденции в численности населения в БРИК

	Бразилия		Китай		Индия		Россия	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
РН	1.8	1.2	1.5	0.7	2	1.5	0.7	-0.6
ОКР	26.3	19.7	22.1	14.5	32	23.8	16	8.6
ПЖ	64.5	68.1	67.1	70.1	57.4	63.9	69.5	66.8
ПЖ (М)	61.2	64	65.8	68.9	57.5	63.2	63.8	60.8

Сокращения: РН – ежегодные темпы роста численности населения; ОКР – общий коэффициент рождаемости; ПЖ – продолжительность жизни; ПЖ (М) – продолжительность жизни для мужчин.

Источник: Сравнительные таблицы Фонда Организации Объединенных Наций в Области Народонаселения, <http://www.unfpa.org/profile/compare.cfm>.

Собирание по частям:

внутреннее измерение российской внешней политики

Когда Владимир Путин занял должность президента в 1999 году, стоящие перед ним задачи были просты и понятны: стабилизация и укрепление своей собственной власти; возрождение экономики и выравнивание торгового баланса; консолидация исполнительной власти в государстве и восстановление его способности поддерживать порядок; возрождение роли государства в экономике и ограничение влияния олигархических кругов, выросших при ельцинском правлении; распределение полномочий между исполнительной и законодательной властью в центре; подтверждение кон-

троля центра над региональными властями в России и, в частности, недопущение дальнейшей утраты территорий или более широкого распространения войны в Чечне и на Северном Кавказе. По замечанию одного из наблюдателей, «26 марта 2000 года Владимир Путин получил в наследство слабую, коррумпированную и парализованную страну, стоящую на грани распада... Стратегическая цель Путина состояла в том, чтобы поставить Россию на ноги».¹⁷

Как выразился сам Путин в начале своего первого президентского срока, российская внешнеполитическая деятельность должна «позволить нам сосредоточить усилия и ресурсы на решении социально-экономических задач государства».¹⁸ Эта необходимость преодоления внутренней слабости также была зафиксирована в Доктрине национальной безопасности России, принятой в начале 2000 года.¹⁹ Акцент на внутренней консолидации сохранился и, возможно, даже усилился во время второго президентского срока Путина; по замечанию одного наблюдателя, «цель его второго срока состояла в том, чтобы устранить все центры власти, кроме его собственного».²⁰

В этом отношении современные приоритеты России напоминают не столько приоритеты группы становящихся держав, сколько приоритеты предшествующих российских и советских правительств во времена внутренней слабости. Поражение в Крымской войне в 1850-х вызвало подобный акцент на внутренней реформе и на приостановке действий во внешней политике, пока не будут произведены необходимые внутренние преобразования. «Новая экономическая политика» после Гражданской войны (1918–1921) сопровождалась временным отказом от радикализма во внешней политике и стремлением к мирному сосуществованию и взаимовыгодным политическим и экономическим отношениям с великими державами. Податливая внешняя политика Михаила Горбачева была логичным итогом попытки при помощи перестройки и гласности разрешить усугублявшийся кризис в советской экономике.

Процесс консолидации перешел к сосредоточению всей политической инициативы у президента. В российской конституции 1993 года подчеркивалось главенство исполнительной власти в выработке внешней политики. Как было показано выше, в ельцинскую эпоху существовал серьезный конфликт в исполнительной власти и соперничество между исполнительными и законодательными органами в международных делах, способствовавший

17. Alexey Pushkov, 'Putin at the helm', in Lynch, ed., *What Russia sees*, p. 46. См. также: Lynch, *Russia faces Europe*, pp. 9, 11.

18. Владимир Путин, выступление в Министерстве иностранных дел, 29 января 2001 года.

19. 'The National Security Concept of the Russian Federation', 18 Jan. 2000, pp. 2–4, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>.

20. Anders Aslund, *Putin's decline and America's response*, Policy Brief no. 41 (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, Aug. 2005), p. 1. Ослунд настаивает на бесполезности этой «сверхцентрализации», отмечая, что — по данным *Freedom House* — Россия была единственной страной, которая «стала авторитарной во время правления президента Джорджа Буша-младшего».

росту неразберихи во внешней политике той эпохи. В 2002 году Путин получил беспрецедентную автономию во внешней политике благодаря широкой поддержке населения и в результате растущего влияния на российские СМИ, эффективного подчинения парламента²¹ и согласия экономической элиты с его подходом.²² Эта автономия исполнительной власти не оспаривается никем.

Иными словами, отправной точкой современной российской внешней политики было четкое признание слабости России — как внутренней, так и внешней, в сравнении с другими великими державами, особенно Соединенными Штатами. В этом отношении российский случай заметно отличается от ситуации в двух других «становящихся державах» (Китае и Индии), которые сочетают динамичный рост с растущей решительностью во внешней политике.

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОРЯДКА

На протяжении большей части ельцинской эпохи Россия настаивала на идее многополярных механизмов балансирования как средстве, позволявшем ей примириться со своим новым положением в международных отношениях. Эта ориентация сохранилась и в первые годы президентства Путина. В первых серьезных доктринальных заявлениях администрации Путина признавалось расширение возможностей международного сотрудничества в эпоху после окончания «холодной войны» и в то же время высказывалась серьезная озабоченность насчет глобального распределения власти. Концепция внешней политики Российской Федерации 2000 года выделяла системную тенденцию к однополярности и американской многосторонности в качестве серьезной угрозы России и заявляла, что «Россия будет добиваться формирования многополярной системы международных отношений».²³ Эти настроения нашли свое отражение и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, принятой ранее в том же году, которая продолжала называть расширение НАТО на восток угрозой России.²⁴

В обоих документах подчеркивалась особая роль Организации Объединенных Наций и ее Совета Безопасности как столпа многосторонней структуры, опирающейся на право и способной ограничивать односторонние действия господствующей державы, и как основного защитника суверенных прав государств. Этот акцент отражал значение, которое Россия при-

21. На парламентских выборах в декабре 2003 года путинская партия получила две трети мест.

22. Dmitri Trenin, 'Putin's «new course» is now firmly set: what next?', *Moscow Carnegie Center Briefing Papers* 4: 6, June 2002, <http://www.carnegie.ru/en/pubs/briefings/48464.htm>.

23. 'The Foreign Policy Concept of the Russian Federation', 28 June 2000, p. 2, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

24. 'The National Security Concept of the Russian Federation', pp. 1, 5.

давала и продолжает придавать своему статусу постоянного члена Совета Безопасности, как по символическим причинам, так и потому, что членство в нем гарантирует пусть и ограниченную, но все же возможность блокирования инициатив ООН, которые могут осложнить достижение внутренних целей российского правительства. В этой связи достаточно отметить отсутствие сколько-нибудь серьезного обсуждения в Совете Безопасности кризиса в Чечне с начала второй войны в 1999 году.

Российская опора на ООН также связана с акцентом на правовом статусе Устава ООН и крайне жесткой интерпретацией пунктов, имеющих отношение к суверенитету. Россия последовательно отвергала всякое размывание того, что она считала защитой внутренней юрисдикции, содержащейся в Уставе. Поэтому, как и Китай, Россия не приемлет идею гуманитарного вмешательства или ограничения суверенных прав глобальными стандартами прав человека.

Крайне жесткая интерпретация внутренней юрисдикции и суверенных прав распространяется также на российскую позицию по отношению к региональным организациям. В эпоху после окончания «холодной войны» ОБСЕ была наиболее подходящим кандидатом для России в качестве зонтичной организации для обеспечения европейской безопасности. Но в 2000–2001 годах этот энтузиазм ослаб перед лицом все более назойливого проникнове-

**РОССИЙСКАЯ ОПОРА НА ООН
ТАКЖЕ СВЯЗАНА С АКЦЕНТОМ
НА ПРАВОВОМ СТАТУСЕ УСТАВА
ООН И КРАЙНЕ ЖЕСТКОЙ ИНТЕР-
ПРЕТАЦИЕЙ ПУНКТОВ, ИМЕЮЩИХ
ОТНОШЕНИЕ К СУВЕРЕНИТЕТУ**

ния в СНГ офисов и полевых миссий ОБСЕ. С этого времени принцип невмешательства стал основным вопросом в российской кампании за реформирование этой организации. Например, в июле 2004 года Россия в заявлении, сделанном вместе с восемью другими бывшими советскими государствами, осудила ОБСЕ за ее отказ соблюдать «фундаментальные хельсинкские принципы, такие как невмешательство во внутренние дела других стран и уважение национального суверенитета», и за ее избирательность и двойные стандарты. Наблюдение за проведением выборов и оценка деятельности Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ подверглись особенно жесткой критике за политизацию его работы и пренебрежение «спецификой отдельных наций». Полевые миссии ОБСЕ осуждались за необоснованную критику внутренней политики принимающих государств.²⁵ Говоря об этом заявлении, заместитель министра иностранных дел России Владимир Чижов заметил, что, если сегодняшние тенденции к «вырожде-

25. 'Statement by CIS member states on the state of affairs in the OSCE, Moscow, July 3, 2004', <http://www.mid.ru>.

нию» ОБСЕ продолжатся, Россия и другие страны СНГ могут «утратить к ней всякий интерес».²⁶

Террористические нападения на Нью-Йорк и Вашингтон в сентябре 2001 года привели к серьезному пересмотру российского подхода к отношениям с Соединенными Штатами. Дискурс многополярности и баланса почти исчез, по крайней мере, в официальных кругах; на смену ему пришло недвусмысленное признание американского главенства и того, что никаких приемлемых механизмов баланса в настоящее время не существует. В отсутствие таких возможностей очевидное решение состояло в том, чтобы встать на сторону сильного. Как заметил недавно один российский внешнеполитический аналитик, «основная роль в стратегической ориентации России на восстановление отношений с Западом должна быть отведена установлению как можно более тесного партнерства с Соединенными Штатами как ведущей страной в современном мире».²⁷

«Объятия» с Соединенными Штатами не только отражали признание бесспорности американского превосходства, но и признание того, что сотрудничество с Соединенными Штатами было необходимо для противодействия наиболее серьезным международным (и транснациональным) угрозам, с которыми сталкивалась Российская Федерация, — терроризму и быстрому распространению оружия массового поражения — и для преодоления затянувшейся экономической слабости России.

РОССИЯ И ГЕГЕМОН

По основным вопросам, в которых Россия ощущала необходимость занять ту или иную сторону в том, что касалось американской политики, она поддерживала Соединенные Штаты. Очевидным примером служит российский ответ на нападения 11 сентября 2001 года, когда администрация Путина почти сразу заявила о своей солидарности с Соединенными Штатами.²⁸ То, что это была не просто риторика, стало очевидно в последующие недели, когда российские спецслужбы приступили к тесному сотрудничеству с американцами в укреплении позиций Северного альянса в Афганистане. Россия также согласилась с созданием американских военных баз в Узбекистане (Карши-Ханабад) и Кыргызстане (Манас) для поддержки военных действий в Афганистане. Последнее решение далось нелегко. Путинская администрация унаследовала политику жесткого сопротивления военному проникновению Запада в бывший советский регион,²⁹ и такая уступка вызвала серьез-

26. Цит. по: Liz Fuller, 'Russia coordinates broadside against OSCE', *RFE/RL*, July 2004.

27. Karaganov, 'Russia and the International Order', p. 41. Это особенно показательно, поскольку раньше Караганов отстаивал идею многополярности как приоритета российской внешней политики.

28. Путин был первым иностранным лидером, который разговаривал с президентом Бушем после нападений и недвусмысленно выразил свое сочувствие и солидарность.

29. Концепция национальной безопасности 2000 года называла «возможность появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз

ное противодействие внутри страны. Но, возможно, дело было в том, что недовольство России развертыванием американских войск не имело большого значения, поскольку Россия не в состоянии была оказать достаточное влияние на центрально-азиатские государства, чтобы убедить их отвергнуть американские требования. И она не пыталась помешать такому развертыванию. Кроме того, такие усилия могли бы столкнуться с ответными действиями Вашингтона, с которым Россия стремилась наладить более широкое сотрудничество. Сотрудничество в войне с террором могло оказаться полезным в других вопросах, по которым в российско-американских отношениях имелись некоторые трения, наподобие Чечни, интеграции в мировую экономику и поддержания стратегического сдерживания и режимов контроля над вооружениями.

Но эта польза должна была проявиться только в будущем. В отношении Чечни основным приоритетом было ослабление международной критики ведения Россией второй войны (с 1999 года) и уклонение от международного давления в пользу решения конфликта путем политических переговоров. После 2001 года американское правительство не делало заявлений о действиях российских военных в сепаратистской республике и обращению России с гражданскими лицами в ней, согласившись с включением Путиным чеченского конфликта в войну с террором.

Интеграция в мировую экономику долгое время считалась важной целью для России.³⁰ В частности, Россия стремилась расширить доступ к международным рынкам для своих экспортеров, достичь равенства в таких вопросах, как антидемпинговые меры, положить конец тому, что казалось дискриминацией российского экспорта,³¹ и увеличить роль в управлении международными экономическими отношениями. В этой области также произошли важные (и с российской точки зрения, позитивные) перемены в российско-американских отношениях после 11 сентября. В начале 2002 года Соединенные Штаты признали Россию страной рыночной экономики и начали диалог с российским руководством по энергетическим вопросам. Кроме того, в мае 2002 года президент Буш признал вступление России в ВТО вопросом, отвечающим национальным интересам Соединенных Штатов. Тем временем, в 2002 году в Кананаскисе Россия стала полноправным членом «большой восьмерки», а в 2006 году Санкт-Петербург стал местом проведения ее встречи на высшем уровне. Это также было полезным результатом выбора партнера.

Но в области контроля над вооружениями Путина вскоре постигло разочарование: в декабре 2001 года Соединенные Штаты вышли из договора по ПРО, который оставался краеугольным камнем советской и российской

и крупных воинских контингентов» одной из восьми «основных угроз в международной сфере» ('The National Security Concept of the Russian Federation', p. 5).

30. Важность российской интеграции в глобальную торговую и финансовую систему отмечалась в «Концепции внешней политики Российской Федерации».

31. См. об этом: Maksim Medvekov, 'Vstuplenie Rossii v VTO', in Katinka Barysch, Robert Cottrell, Franco Frattini, Paul Hare, Pascal Lamy, Maxim Medvekov and Yevgeny Yasin, eds, *Rossia v VTO* (London: Centre for European Reform, 2002), p. 39.

внешней и оборонной политики на протяжении почти трех десятилетий. Этот шаг способен был ослабить значение российского стратегического ядерного сдерживания. Но и от противодействия ему также не было никакого прока. Поэтому, несмотря на всю неприглядность сложившегося положения, российские политики пытались избежать раздувания разногласий по этому вопросу.

Нельзя сказать, что партнерство является единственной целью российской политики в отношениях с Соединенными Штатами по основным проблемам безопасности. В противопоставлении балансирования и присоединения к сильному оставляются без внимания промежуточные варианты, одним из которых является маневрирование. Россия, бесспорно, была против использования войск в Ираке в 2003 году. Но американское решение вновь было очевидным. Россия сделала все, что было в ее силах, чтобы удерживать процесс принятия решений в рамках ООН. Но когда в феврале-марте 2003 года решение уже было принято, Россия не возглавила противостояние Америке, не в последнюю очередь потому, что другие члены Совета Безопасности желали взять на себя эту миссию. Противодействие американскому стремлению получить резолюцию Совета Безопасности, разрешающую использование силы в Ираке, возглавили Германия и Франция. Позиция России определялась тем, что открытое противостояние может оказаться не просто бесполезным, но даже принести серьезный вред.

Кроме того, в вопросах, касающихся внутренних и региональных аспектов российской внешней политики, администрация Путина желала проводить политику, отличавшуюся от американских предпочтений. Там, где позиция Соединенных Штатов не согласуется с российским представлением о том, что необходимо для достижения внутренних целей, Америкой пренебрегают. Прекрасным примером служит «дело Юкоса». В нем российское правительство использовало судебную власть для того, чтобы вернуть контроль над значительной частью российского экспорта энергоносителей. Эти действия вызвали широкую критику в США и других странах Запада за относительную слабость правовых норм в России; западные инвесторы и правительства также дали понять, что произвольная конфискация частных активов приведет к сокращению притока иностранного капитала в Россию. Российское правительство выдержало критику и взяло на себя инвестиционные риски, стремясь укрепить государственный контроль над ключевым сектором российской экономики. Этим оно также показало остальным олигархам опасность заигрывания с российской политикой.³²

Кроме того, Россия была вполне готова сопротивляться американской политике в некоторых бывших советских республиках: это явно отражало ее озабоченность положением дел в сопредельных регионах. В 2004–2005 годах Россия вынудила миссию ОБСЕ, отслеживающую состояние гра-

32. Кампания против Ходорковского, по всей видимости, во многом была вызвана тем, что олигарх переступил черту, отделяющую бизнес от политики. См.: Aslund, *Putin's decline and America's response*, p. 2.

ниц, покинуть Грузию, несмотря на широкое согласие в ОБСЕ в пользу ее продолжения. Она продолжила свою политику предоставления гражданства и выдачи паспортов жителям соседних сепаратистских областей в Грузии, несмотря на резкое недовольство Грузии этой политикой и противодействие со стороны Соединенных Штатов и ЕС. И хотя она согласилась с созданием американских баз в Центральной Азии, когда появилась такая возможность, она с радостью воспользовалась обстоятельствами, чтобы свести на нет последствия такого проникновения. Например, после того, как узбекское правительство в мае 2005 года расстреляло протестовавших в Андижане, российское руководство использовало неоднозначное отношение Америки к ситуации с правами человека в Узбекистане, чтобы поставить под сомнение статус американских баз в этом регионе. Российские представители недвусмысленно поддержали Узбекистан в неприятии обвинений в нарушении прав человека, подчеркнув, что, независимо от того, что произошло в Андижане, это было делом Узбекистана.³³ И они не остановились на этом, организовав кампанию против американского военного присутствия в Центральной Азии. Этот подход согласовывался с российским поведением в тех случаях, когда интересы России отличались от интересов Соединенных Штатов и когда она все же стремилась избежать прямой конфронтации. Вопрос о вводе американских баз поднимался в основном региональными многосторонними организациями, наподобие Шанхайской организации сотрудничества,³⁴ и государствами региона.³⁵ В конечном итоге Узбекистан потребовал вывода главной американской базы в Центральной Азии; и местные специалисты возглавили широкую кампанию за сокращение военного присутствия Америки в регионе.³⁶ И вновь метафора «маневрирования» кажется подходящей для описания соответствующей роли, взятой на себя Россией.³⁷

Продажа российского оружия Китаю и передача российских технологий Ирану также вступают в противоречие с американскими политическими

33. Об обстоятельствах этого см.: S. Neil MacFarlane, 'Uzbekistan: willing to act', *The World Today* 61: 8–9 (Aug.–Sept. 2005), p. 29. Российскую реакцию на события в Андижане см.: Sergey Lavrov, 'Interview with newspaper Izvestia' (17 May 2005), <http://mid.ru>.

34. См.: Daniel Kimmage, 'Central Asia: the SCO – shoring up the post-Soviet status quo', *Central Asia Report*, 8 July 2005 (Prague: Radio Free Europe / Radio Liberty Research), <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/07/9a8d1c5f-b72b-4a40-aedc-08ed11aa34f.html>.

35. Например, недавно избранный президент Кыргызстана (принявшего одну из двух важных американских военных баз в регионе) Курманбек Бакиев заметил летом 2005 года, что ситуация в Афганистане достаточно стабильна, чтобы Соединенные Штаты могли переоценить свои военные позиции в Центральной Азии.

36. См.: Vladimir Socor, 'Moscow's Central Asian friends campaign against US bases', *Eurasia Daily Monitor – The Jamestown Foundation* 2: 157, 11 Aug. 2005.

37. Как заметил Алексей Макашкин, «Россия, в свою очередь, ведет свою партию в Большой игре. Она не хочет демонстративно ссориться с США, «выталкивая» американские базы из региона – в этом случае ее могут обвинить в торпедировании анти-террористической коалиции. Задача России – добиться ограничения пребывания американских военных баз в регионе «афганским» мандатом». «Что стоит за требованием Узбекистана о выводе американской базы?» *РИА-Новости*, 2 августа 2005 года, <http://www.rian.ru/analytics/20050802/41074791.html>.

предпочтениями. С точки зрения администрации Буша, первое способствует неблагоприятному изменению баланса сил в Восточной Азии, а второе может подорвать режим нераспространения, которого формально придерживаются Россия и США. Эти действия России в немалой степени определяются экономическими соображениями: они приносят значительный приток твердой валюты в депрессивный сектор российской экономики и помогают финансировать попытки России сохранить конкурентоспособность в областях, где она традиционно имеет сравнительные технологические преимущества.

Иными словами, там, где российские предпочтения непосредственно сталкиваются с тем, что Соединенные Штаты считают своими жизненно важными стратегическими интересами (например, расширением НАТО, войной в Ираке и американскими базами в Центральной Азии), Россия соглашается с ними, не ввязываясь в обреченное сопротивление, которое может вызвать серьезную эрозию отношений с Соединенными Штатами. Там, где предпочтения двух стран расходятся по вопросам, которые являются жизненно важными для России, но являются периферийными для Соединенных Штатов, Россия действует по-своему. Этот подход требует осторожной оценки порога американской терпимости, сверх которого имеется определенная гибкость, а ниже которого имеется значительное пространство для маневра.

РОССИЯ И «ЕВРОПЕЙСКИЙ ПОЛЮС»

Эпизод с Ираком поднимает важный вопрос об отношениях между Российской Федерацией и ЕС (и его основными государствами). Здесь уместно начать с напоминания о явной близости президента Путина к Европе (и особенно к Германии). Это отчасти может быть связано с его службой в прошлом офицером разведки в Восточной Германии, но его связь с Санкт-Петербургом, местом его рождения и городом, в котором в 1990-х годах произошел расцвет его политической/бюрократической карьеры, также могла повлиять на его мировоззрение. В самом начале своего президентства Путин ясно дал понять, что идентичность России не противоречит Европе (вопреки утверждениям евразийцев) и что, напротив, Россия всегда была частью Европы. Как замечает Алексей Пушков, «согласно президенту, партнерство с ЕС и ведущими европейскими странами было *sine qua non* успешной внешней политики».³⁸

Вопрос в том, какое это имеет значение в контексте трансатлантических (или евроатлантических) отношений. Какова, например, позиция Европы, частью которой притязает быть Россия, в отношении Соединенных Штатов? Здесь российские политики неоднократно подчеркивали потребность в Европе как центре силы и влияния *внутри* евроатлантического сообщества, не противостоящего Америке. Иными словами, акцент вновь делается на партнерстве, а не на балансировании.

38. Pushkov, 'Putin at the helm', pp. 52–53.

Этот вывод — результат рассмотренных ранее представлений о мировом порядке. Он также отражает несбывшиеся российские ожидания насчет Общей внешней и оборонной политики и Европейской оборонной политики и политики безопасности, предвещавших появление действенной и сильной идентичности ЕС в международных отношениях. Очевидным препятствием здесь является медлительность бюрократического и дипломатического процесса, а нынешние трудности, испытываемые ЕС на референдумах по европейской конституции и в попытках прийти к согласию относительно бюджета, существенно остудили пыл России. На интерес России к Европе как партнеру также влияет то обстоятельство, что сотрудничество с ЕС и его странами-членами по широкому спектру проблем идет туго. Например, Россия испытывала серьезные трудности при ведении переговоров о режиме доступа к калининградскому эксклаву и визовому режиму для русских, пересекающих территорию ЕС, которая лежит между Калининградом и остальной Россией. ЕС отвергает попытки России возобновить Соглашение о партнерстве и сотрудничестве на условии решения Европой проблем не только с Калининградом, но и с торговым доступом к новым членам ЕС.

Кроме того, русские считают, что, в отличие от Европы, Соединенные Штаты оказались более сговорчивыми в вопросе о Чечне. Отдельные европейские государства, ЕС и Совет Европы отказываются связывать чеченский конфликт с войной с террором. У России также имеются серьезные разногласия с ЕС по вопросу о политическом переходном процессе в Грузии (2003) и на Украине (2004). Россия видела в этих событиях угрозу своему внутреннему спокойствию и своему региональному влиянию. ЕС, напротив, увидел в них возможность демократического развития в бывшем советском регионе. Все эти проблемы отражают фундаментальное различие в подходах России и ЕС: Россия преследует прагматические интересы, а ЕС (назойливо, с российской точки зрения) озабочен либеральными ценностями.³⁹

Наконец, вхождение в состав ЕС прибалтийских государств, Польши, Словакии и Венгрии (с возможным включением в следующий раз Румынии) сделало Союз намного ближе к региональной зоне стратегических интересов ЕС. Несмотря на акцент на сотрудничестве с Россией, европейская Инициатива близкого соседства способна обострить отношения России с ЕС в вопросах, связанных с близлежащими государствами. Такая напряженность проявилась не только в различной реакции на политические события на Украине и в Грузии, но и в попытках урегулирования конфликта в Молдове и действиях по отношению к правительству Лукашенко в Белоруссии.

Короче говоря, даже если Россия стремится привлечь ЕС к строительству многополярного баланса против американского могущества (а намерения здесь вовсе не ясны), ЕС — это крайне сомнительный и не самый подходящий кандидат на такую роль.

39. Описание этого противоречия см.: Lynch, 'Struggling with an indispensable partner', in Lynch, ed., *What Russia sees*, pp. 121–122.

КИТАЙСКО-РОССИЙСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Другим важным региональным центром силы, привлекающим внимание России, является Китай. Он обладает существенным потенциалом для развития тесного сотрудничества между Россией и Китаем в вопросах международного и регионального порядка, а также в более прозаичных экономических делах. Оба этих государства недовольны существующей конфигурацией сил в международной политике, и в своих двусторонних заявлениях говорят о предпочтительности многополярного мирового порядка.⁴⁰ Оба они поддерживают ООН как средство сдерживания американской односторонности. И оба недвусмысленно выступают против размывания суверенитета и принципа невмешательства.⁴¹ Они также вместе выступили против выхода США из договора по ПРО. И оба недовольны глобальным насаждением демократии Америкой. Они не поддержали и американское нападение на Ирак.

Они обеспокоены стабильностью в Центральной Азии, ощущая серьезную стратегическую угрозу со стороны радикального исламизма. Эта обеспокоенность привела к созданию общего регионального института (Шанхайской организации сотрудничества) и развитию многостороннего сотрудничества в этом институциональном контексте для противодействия терроризму. Они также озабочены расширением американского влияния в Центральной Азии как с точки зрения развертывания войск (вспомним заявления ШОС об американских базах в Центральной Азии), так и с точки зрения американской поддержки политических изменений, угрожающих авторитарным правительствам.

Наконец, они имеют серьезную экономическую программу сотрудничества. Россия считает Китай основным покупателем своего оружия; и Россия является крупным экспортером энергоресурсов, а Китай — стремительно растущим рынком энергоресурсов.

И все же при всем этом перспективы развития китайско-российских отношений в некое подобие союза очень ограничены. Существуют четкие пределы того, насколько Россия готова рисковать своими отношениями с Соединенными Штатами ради дальнейшего развития отношений с Китаем. Многие в России считают динамично развивающийся Китай серьезной угрозой российскому контролю над Сибирью и Дальним Востоком и стратегическому положению России на северо-западе Тихого океана. Это представление порождает определенную двойственность в российской политике по отношению к Китаю: на самом ли деле Китай — это друг, которого необходимо поддерживать, или же он представляет угрозу, которую необходимо сдерживать?

Возьмем экономические интересы России. Китай — это не единственный потенциальный крупный потребитель энергоресурсов в Восточной Азии.

40. См., например: «Full text» of China-Russia joint statement on 21st century world order», *BBC Media Monitor*, 2 July 2005.

41. «Full text» of China-Russia joint statement», § 2.

Китай и Япония соперничают за доступ к поставкам российской нефти на Восток при строительстве трубопроводов. А экономическую прибыль, получаемую от военных поставок, необходимо сравнить с политическими рисками стремительного превращения Китая в основную военную державу в Восточной Азии. Россия также сталкивается с возможностью того, что ее влияние в Центральной Азии будет замещено Китаем, предпринимающим активные экономические и стратегически политические действия в регионе, который он считает емким рынком для своих потребительских товаров и перспективным источником энергоресурсов.⁴²

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Россия — это не становящаяся держава в привычном смысле слова. Ее внешняя политика определяется стремлением преодолеть упадок 1980-х—1990-х и заложить внутренние основы для возвращения реального (а не символического) статуса великой державы. Для этого ей необходимы международные условия, способствующие такому возрождению без внешних препятствий. Ее второй главный приоритет во внешней политике является региональным: восстановление российского влияния на бывшие советские государства — или, по крайней мере, препятствование проникновению внешних держав в это пространство, ограничение роста их влияния и контроль над тенденциями в регионе, которые могут привести к негативным последствиям для самой России.

В более широкой международной системе Россия проводит прагматическую политику. Сознывая собственную слабость и уязвимость, российское руководство жестко придерживается традиционного понимания суверенитета и внутренней юрисдикции, противясь размыванию этих понятий правами человека или глобальным правлением. Они также стремятся сохранить или восстановить позиции ООН как основного многостороннего органа безопасности, не в последнюю очередь потому, что Россия исторически обладает в этой организации влиянием и статусом, несоразмерным ее нынешним возможностям.

Отношения России с гегемонистской державой сложны и, видимо, основаны на реалистическом понимании превосходства американской силы, а также иерархии американских политических интересов. Прежние представления о многополярном балансе почти исчезли из российской политической практики и редко теперь встречаются в официальном дискурсе. Это не значит, что русских не устроил бы многополярный мир. Очевидно, что Россия глубоко верна вестфальской плюралистической системе, основанной на суверенном равенстве. Но нынешняя российская политика нацелена не на то, что желательно в долгосрочной перспективе, а на то, что возможно

42. Уже не новое, но все же полезное описание китайских стратегических интересов в одном из крупных государств Центральной Азии см.: Xing Guangcheng, 'China's foreign policy toward Kazakhstan', in Robert Legvold, ed., *Thinking strategically: the major powers, Kazakhstan, and the Central Asian nexus* (Cambridge, MA: MIT Press, 2003), pp. 107–140.

при нынешней конфигурации сил в системе. Это видно и на многих специфических проблемах в отношениях с потенциальными альтернативными партнерами, вроде Европы и Китая. В этом контексте российские политики либо идут на сотрудничество с Америкой, либо избегают серьезной конфронтации с ее жизненно важными интересами. При этом они стремятся извлечь для себя максимальную выгоду из сложившегося положения.

Россия ведет настоящую борьбу по вопросам, которые важны для нее самой, но менее важны для американской внешней политики и стратегии. И, вновь отражая внутренний императив, российские политики не допускают американского вмешательства во внутренние дела страны, будь то экономическая реформа, неоавторитарное укрепление российского государства или война в Чечне.

В сущности, российская внешняя политика — это игра, призванная ограничить дальнейшие потери или способствовать созданию условий, которые — в долгосрочной перспективе — позволят России вновь стать великой державой в плюралистической международной системе.

Перевод с английского Артема Смирнова