



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS

ecfr.eu

POLICY
BRIEF

РОССИЯ 2030: ИСТОРИЯ МЕЧТАНИЙ И МАЛЕНЬКИХ ПОБЕДОНОСНЫХ ВОЙН ВЕЛИКОЙ ДЕРЖАВЫ

ФРЕДРИК ВЕСЛАУ & ЭНДРЮ УИЛСОН

ТЕЗИСЫ

- Кремль проводит напористую внешнюю политику в надежде утвердиться в качестве великой державы и обеспечить себе сферу влияния на соседей. Этот авантюризм все больше будет приводиться в действие стремлением завоевать популярность и отвлечь россиян от экономических невзгод.
- В этой работе рассматривается вопрос о том, как пять ключевых тенденций в российской внешней политике и у восточных соседей могут проявиться в следующем десятилетии и далее, и как на это должна реагировать Европа.
- Россия будет все чаще полагаться на военную силу. В центре ее внимания будет Восточная Европа, где Украина, Грузия и Молдавия стремятся провести реформы, а Белоруссия, Армения и Азербайджан находятся в подвешенном состоянии и существенно зависят от Москвы.
- Европа должна поднять для России цену войн на отвлечение внимания и сохранить санкции, но не доводить ее до экономического краха. Она должна усилить поддержку реформам в Восточной Европе, выдвинув строгие условия предоставления помощи.

В 2030 году Россия колонизирует Марс. Космонавты построят на Луне базы с электростанцией на солнечной энергии и научную лабораторию. При помощи вездеходов большой дальности они будут исследовать лунную поверхность, а спутник будет двигаться по орбите вверху. Об этом сообщает российское космическое агентство.¹

Но что касается Земли, то мы можем только догадываться, какой будет Россия в 2030 году, и каковы будут ее замыслы. Президенту Путину в том году исполнится 78 лет, и вполне возможно, что его уже не будет у власти. Либо же он начнет свой четвертый президентский срок подряд, изменив конституцию и убрав из нее ограничения по срокам. Россиян будет на пять миллионов меньше, чем сегодня. Экономика увеличится, но не намного. Но каковы будут позиции России на международной арене?

Предсказывать поведение России всегда было трудно, но в последние несколько лет делать это стало еще сложнее. Война 2008 года с Грузией, интервенция на Украине в 2014 году и сирийская кампания 2015 года застали политических руководителей и аналитиков врасплох. Москва научилась весьма искусно удивлять мир своими дерзкими поступками на мировой сцене.

Ясно то, что Россия в последние годы проводит более напористую и воинственную внешнюю политику. За такой напористостью скрывается стремление пересмотреть принципы европейской безопасности

¹ «Russia plans to build lunar base in 2030–2035 — space corporation», ТАСС, 5 апреля 2016 года, <http://tass.ru/en/science/867452>.

и вновь сделать Россию силой, с которой необходимо считаться. В Грузии и на Украине Москва стремится создать сферу влияния на соседей, чтобы они не стали членами НАТО и Евросоюза.

В Сирии Москва хотела укрепить позиции своего регионального союзника и показать, что Россия является великой державой, способной демонстрировать военную мощь за пределами ближнего зарубежья.

Но российской внешней политикой все чаще движет потребность в легитимизации путинского режима внутри страны. За первые два президентских срока Путина его легитимность обеспечивалась главным образом за счет беспрецедентного экономического роста. Падение нефтяных цен привело к тому, что такое больше невозможно. Теперь Путин стремится отвлечь внимание людей от этих экономических невзгод и обеспечить себе легитимность посредством утверждения российского милитаризма. Кремль считает, что враждебные отношения с Западом в определенной мере служат его интересам; полный врагов недружелюбный мир дает немало предлогов для проведения агрессивной внешней политики и ужесточения контроля внутри страны.

Хорошая новость заключается в том, что Россия не стремится к полномасштабной военной конфронтации с Западом. России нужны небольшие конфликты и кризисы, чтобы сформировать осадный менталитет и получать народную поддержку, не создавая при этом риск серьезного противостояния. Плохая новость состоит в том, что порой случаются ошибки и просчеты, а напряженность вряд ли снизится, если Кремль не отыщет альтернативную модель легитимности.

Могут ли перемены в Кремле переломить данную тенденцию? Не исключено. Но руководитель, который придет после Путина, скорее всего будет еще больше предрасположен к авантюризму за рубежом в целях придания законного характера своему режиму. И в любом случае, очень мало признаков того, что сам Путин на излете, да и очевидных альтернатив ему в коридорах власти тоже не видно. Экономический подъем? Пожалуй. Но когда Россия в августе 2008 года вела непродолжительную войну против Грузии, ее экономика бурно развивалась. Внутренний хаос? Возможно. Но это может породить еще более сильные стимулы к поиску внешних врагов.

Страны «восточного соседства», и особенно Украина, останутся главными мишенями для российского авантюризма. Они застряли между российскими амбициями, стремлением местной элиты к власти и богатству, стремлением народа к лучшей жизни и двойственным отношением ЕС и все больше отдаляющихся США.

Будут ли в 2030 году страны, которым чаще всего приписывают проевропейские позиции — Грузия,

Молдавия и Украина — по-прежнему бороться за реформы, глядя, как коррумпированная элита грабит государственную казну, а Россия укрепляет свое мешающее им влияние? Сохранит ли Россия свою «миротворческую» стратегию в отношении Армении и Азербайджана, чтобы они как и раньше спорили из-за Нагорного Карабаха и отказывались диверсифицировать свой геополитический выбор? Сохранит ли власть белорусский президент Александр Лукашенко, которому в 2030 году исполнится 76 лет, или он найдет себе преемника?

Конечно, Европа в 2030 году будет другой. Традиционные послышки в ее политике «восточного соседства» уже переворачиваются с ног на голову. Эта политика основана на предположении о том, что сопредельные государства будут постепенно трансформироваться, принимая нормы и ценности ЕС. Но сегодня это «восточное соседство» трансформирует ЕС. Внешнее давление, включая потоки беженцев и провокации со стороны России, меняют Европу в ее основе.

Тот факт, что ослабевающая Россия пытается самоутвердиться и все чаще проявляет готовность использовать силу, не сулит ничего хорошего стабильности и процветанию региона. Но в таком сценарии нет ничего неизбежного. Те ключевые политические решения, которые принимаются сегодня по таким вопросам как санкции против России или поддержка Украины, будут иметь долговременные последствия. Европа может предпринять шаги, чтобы поднять Москве цену за ее отвлекающие войны, и в то же время укрепить отношения Европы с соседями, усилить их устойчивость и способность к восстановлению, а также расширить поддержку реформ.

В этой работе рассматривается вопрос о том, как Россия и шесть стран восточного соседства могут развиваться к 2030 году. В своей методике мы берем текущие тенденции и исходим из того, что они сохраняются, если не будет изменений, меняющих направление тенденции, или вообще сбивающих эти страны с курса. Это не попытка предсказать будущее. Единственное утверждение, которое мы можем сделать со всей определенностью по поводу 2030 года, заключается в том, что будет много чего такого, что никто не в силах предсказать. Скорее, цель данной работы — лучше понять те последствия, которые могут возникнуть из текущих тенденций.

В работе исследуются пять тенденций с их ключевыми движущими силами. Это внутренние проблемы России, в частности, экономические, которые порождают искушение вести отвлекающие войны; усиливающаяся склонность России применять военную силу; ее попытки господствовать в восточном соседстве; перспективы Грузии, Украины и Молдавии на 2030 год; перспективы Белоруссии, Азербайджана и Армении. В каждом разделе рассматриваются разрушительные силы, сталкивающие эти тенденции с курса, и излагаются общие принципы с

выводами о том, как должна поступать Европа, чтобы справиться с ожидающими ее впереди рисками.

Тенденция 1. Внутренние проблемы России усиливаются, и Кремль отвлекает внимание населения при помощи войн

Проблемы в экономике

В предстоящие два года Россия преодолит негативный рост, но он будет неустойчивым вплоть до 2030 года и далее, составляя в среднем около одного процента в год.² Россия к 2030 году опустится на пять мест и станет пятнадцатой экономикой мира.³ Эти невзгоды будут усугубляться сокращением численности населения, которое по прогнозам уменьшится на пять миллионов до 139 миллионов человек.⁴

Экономические проблемы России будут в частности вызваны экономическими санкциями ЕС, связанными с Минским мирным соглашением. Россия никогда в полной мере не выполнит данное соглашение. Но возможно, что ЕС к 2030 году ослабит или отменит санкции под давлением тех стран-членов, которые хотят восстановить торговые отношения с Москвой. Облегчение санкций устранил те стимулы, которые могут заставить Россию уйти с Украины, и в этом случае в Европе возникнет еще один опасный замороженный конфликт.

Но последствия санкций будут по-прежнему мешать российскому экономическому подъему, и на это будет накладываться эффект низких нефтяных цен. По оценкам МВФ, 1-1,5% из 3,7-процентного сокращения российской экономики в 2015 году являются следствием санкций. Если санкции будут сохранены, нехватка инвестиций будет иметь долгосрочные негативные последствия, что в среднесрочной перспективе способно привести к 9-процентной потере ВВП.⁵

Но самые большие проблемы в российской экономике носят структурный характер. России не удастся модернизироваться и диверсифицироваться, и она вряд ли сделает это в ближайшем будущем. Коррупция, слабая власть закона и бесхозяйственность отпугивают иностранных инвесторов. Приоритетное развитие внутреннего производства в целях восполнения отсутствующего импорта (так называемое импортозамещение) не дает результатов, за исключением сельского хозяйства, а доступ к

капиталу очень слабый. Серьезные реформы потребуют болезненных мер, идти на которые Кремль совершенно не хочет, особенно в преддверии президентских выборов 2018 года. Путин, между тем, не проявляет особого интереса к экономическим проблемам.

В 2000-х годах Россия воспользовалась своей экономической удачей и осуществила ряд разумных реформ, введя фиксированный подоходный налог и создав резервный фонд. Но сейчас она делает прямо противоположное. Порочный круг авантюризма во внешней политике, протекционизма и кумовства разрушает экономический рост. По словам бывшего министра экономики либерала Германа Грефа, Россия стала «дауншифтером» или «государством-неудачником». Рыночные силы в экономике настолько ослабли, что трудно понять, из чего может взяться экономический подъем. Пытаясь перезапустить экономику, Кремль продолжит реализацию «модернизационных проектов», таких как «Стратегия-2030», разработка которой была начата в прошлом году. Но в основном это будут белые слоны и рассадники коррупции, как российская «Кремниевая долина» Сколково, сочинская Олимпиада или чемпионат мира по футболу в 2018 году.

Российская экономика будет по-прежнему прочно привязана к ценам на нефть. Сегодня около двух третей экспортной выручки страна получает за счет нефти и газа,⁶ а доходы от нефти составляют 45% государственного бюджета.⁷ Такая зависимость от нефти и газа сохранится, несмотря на планы по ее снижению к 2030 году.⁸ Россия выиграет от глобального роста потребления газа, особенно в Китае и Индии.

Россия считает, что Соединенные Штаты сбивают мировые цены на нефть по геополитическим соображениям. В своих геополитических действиях она будет пытаться подтолкнуть эти цены вверх. Но как минимум в ближайшей перспективе Россия будет сталкиваться с реалиями, которые тянут эти цены вниз: общемировой спад, возобновляемые источники энергии, возвращение Ирана на нефтяной рынок, та легкость, с которой США могут возобновить добычу сланцевой нефти и газа в случае роста цен, а также геополитика на Ближнем Востоке.

Истрепанный общественный договор

Когда Путин в 2000 году стал президентом, его подразумеваемый общественный договор с россиянами предусматривал устойчивое улучшение качества

² Economy: Long-term outlook: Russia, Economist Intelligence Unit, 24 июля 2015 г., <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=73379661Country=Russia&topic=Economy&subtopic=Long-term+outlook&subsubtopic=Summary>.

³ Long-term key trends, Economist Intelligence Unit, 27 мая 2015 г., http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/EIU_GlobalForecasting2050.pdf; и «What to expect in 2016», Economist Intelligence Unit, ноябрь 2015 г., слайд 15, http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/USOutlook_Webinar_.

⁴ «World Population Prospects», United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2015 г., <http://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/>.

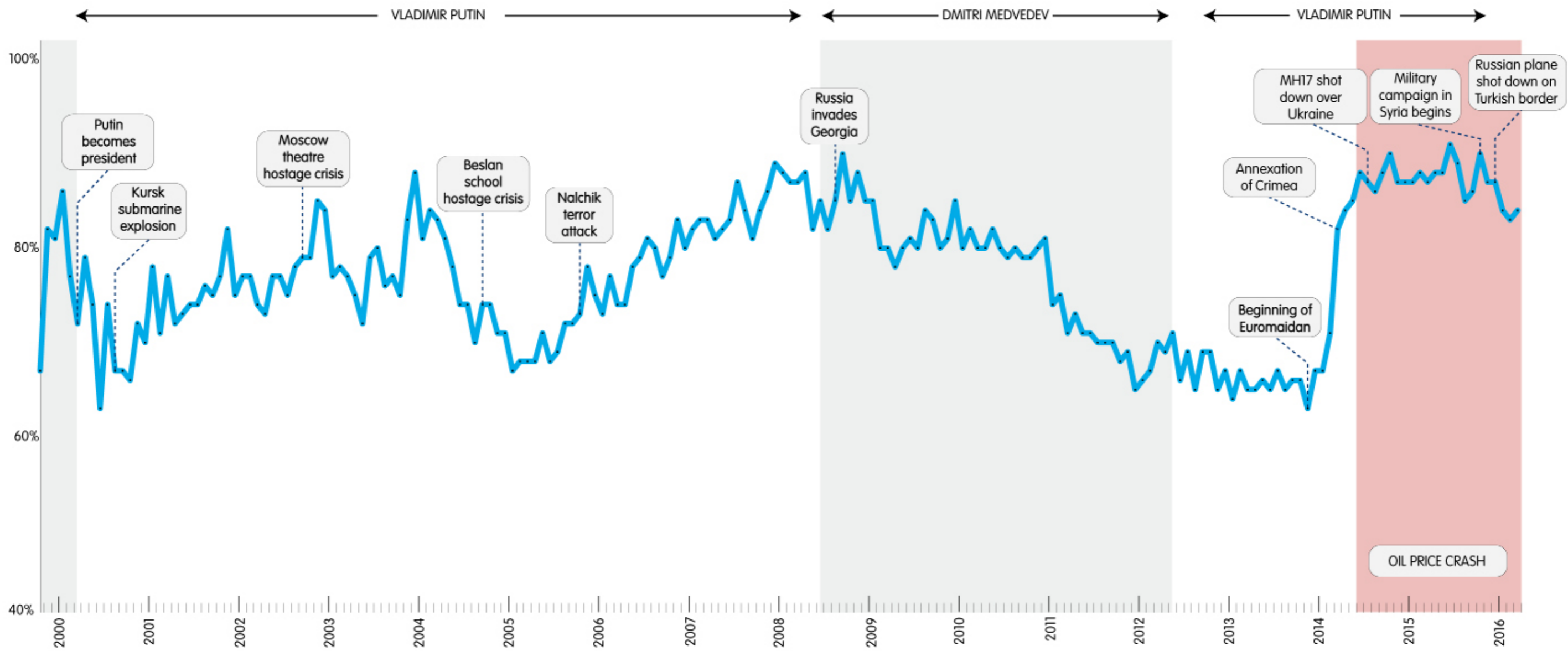
⁵ Russian Federation: 2015 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report, International Monetary Fund, август 2015 г., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15211.pdf>.

⁶ Russia Economic Report: The Long Journey to Recovery, the World Bank in the Russian Federation, апрель 2016 г., http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/04/15/090224bo8429dcfe/1_0/Rendered/PDF/RussiaEconomicReportJourneytoRecovery.pdf.

⁷ Russian Federation: 2015 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report, International Monetary Fund, август 2015 г., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15211.pdf>.

⁸ «Energy Strategy of Russia For the Period Up to 2030», Ministry of Energy of the Russian Federation, 2010 г., [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf). (Энергетическая стратегия России на английском языке).

ПОПУЛЯРНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ, 2000-2016



Source: Levada Center

их жизни. На протяжении восьми лет россияне наслаждались колоссальным экономическим ростом, вызванным высокими нефтяными ценами. Среднемесячная зарплата выросла с 60 долларов в 1999 году примерно до 940 долларов в 2013-м.⁹ В 2002 году четверть россиян жила ниже черты бедности, спустя десять лет этот показатель уменьшился до 10%.¹⁰ Все это время популярность Путина ни разу не опускалась ниже 60%.¹¹

9 Kirill Rogov, Can Putinomics survive?, European Council on Foreign Relations, июнь 2015 г., http://www.ecfr.eu/page/-/Can_Putinomics_survive_3.pdf.
 10 World Development Indicators, the World Bank, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=RUS&series=&period=>.
 11 Indexes — Assessment of situation in the country, Левада-Центр, апрель 2016 г., <http://www.levada.ru/eng/indexes-o>.

Но сейчас этот общественный договор с россиянами приходит в негодность из-за экономических невзгод. В 2015 году российская экономика сократилась на 3,7%, а в 2016-м ожидается ее дальнейшее сокращение.¹² Ожидается, что в этом году доля живущих за чертой бедности россиян увеличится до 14,2%.¹³ Даже если цены на нефть увеличатся до 50-60 долларов за баррель, у россиян не будет такого улучшения качества жизни, как в 2000-е годы.

12 Russia Economic Report: The Long Journey to Recovery, the World Bank in the Russian Federation, апрель 2016 г., http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/04/15/090224b08429dcfe/1_0/Rendered/PDF/RussiaEconomicReportJourneytoRecovery.pdf.
 13 World Development Indicators, the World Bank, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=RUS&series=&period=>.

Кремль в ответ перешел от модели легитимности, основанной на непрерывном экономическом росте, к модели, в основе которой лежит национализм, зарубежный авантюризм и создание внешних врагов. В условиях ослабления экономики кремлевская стратегия заключается в привлечении избирателей посредством зарубежных авантюр — «маленьких победоносных войн» в Крыму и Сирии.¹⁴

Эти войны не только укрепляют легитимность власти и отвлекают внимание от экономики. Они также создают сплывающий момент для населения, подкрепляя

14 Российский министр внутренних дел Вячеслав Плеве якобы сказал накануне войны с Японией и революции 1905 года: «Чтобы удержать революцию, нам нужна маленькая победоносная война».

повествовательную линию о том, что Россия снова стала великой державой. Аннексия Крыма показывает, как эта новая модель легитимности пришла на смену модели экономического роста. В ноябре 2013 года рейтинги Путина составляли чуть выше 60%, будучи самыми низкими за все время его пребывания у власти. Но после аннексии Крыма в марте 2014 года они подскочили выше 80%. Такой уровень одобрения сохраняется вопреки санкциям и падению нефтяных цен.¹⁵

Проблема для Кремля заключается в том, как сохранить такую форму легитимности. Снижение с 80 до 60% станет мощным ударом по позициям Путина, а поэтому

15 Indexes — Assessment of situation in the country, Левада-Центр, апрель 2016 г., <http://www.levada.ru/eng/indexes-o>.

он вынужден и дальше отвлекать внимание населения, чтобы поддерживать свой рейтинг одобрения на уровне этой «новой нормы».

Но экономические трудности России означают то, что маленькие победоносные войны не должны обходиться дорого — как в Сирии, расходы на которую оплачивались из статей военного бюджета 2015 года, предназначенных для боевой подготовки и проведения учений.¹⁶ У России нет ни средств, ни желания поддерживать военные конфликты высокой интенсивности.

Эти войны должны быть победоносными. По крайней мере, их нужно представлять таковыми. Это демонстрирует частичный вывод войск из Сирии. Российская военная интервенция в октябре 2015 года изменила ход сирийской войны. К марту 2016 года Путин смог объявить о том, что в Сирии обеспечен успех, а поэтому часть войск может быть выведена. Российское телевидение показывало парады и церемонии награждения, и в общественном сознании эта военная интервенция стала победной, а теперь завершилась — несмотря на вполне реальный риск возобновления масштабных боевых действий и тот крупный контингент войск, который по-прежнему остается в Сирии и продолжает воздушные бомбардировки.¹⁷

Отвлекающим войнам совсем необязательно носить чисто военный характер, да и вести их можно не только за рубежом. Внимание отвлекает даже само существование врага — как реального, так и вымышленного, как внешнего, так и внутреннего.

Например, когда в ноябре 2015 года был сбит российский Су-24, Россия начала ложную войну. Государственное телевидение показывало, как Путин предпринимает действия против Турции — точечные санкции, визовые запреты, кампания оскорблений. Внимание могут отвлекать и внутренние враги, скажем, вернувшиеся из Сирии кавказские джихадисты.

Что может остановить отвлекающие войны?

1. Восстановление экономики

Существенное повышение нефтяных цен способно дать толчок развитию экономики, в результате чего Кремль сможет вновь укрепить свою легитимность на базе экономического роста, а также дать больше богатств элите. У Кремля уже не будет такой необходимости отвлекать внимание населения зарубежными авантюрами, и он сможет проводить менее агрессивную внешнюю политику.

Но хотя потребность в отвлечении внимания ослабнет,

¹⁶ Russia's Syria operation cost over \$460 million — Putin, TASS, 17 марта 2016 г., <http://tass.ru/en/politics/863079>.

¹⁷ Jack Stubbs and Maria Tsvetkova, Russia's military presence in Syria is as 'powerful' as ever, Reuters, 15 апреля 2016 г., <http://uk.businessinsider.com/russias-military-presence-in-syria-is-as-strong-as-ever-2016-4?r=US&IR=T>.

стремление России к пересмотру европейской системы безопасности и к созданию сферы влияния на своих соседей останется. Россия будет по-прежнему пытаться утвердиться в звании великой державы.

Следует заметить, что резкое увеличение нефтяных цен может приободрить Кремль и подтолкнуть его к применению силы за пределами страны. Например, за несколько дней до начала российской войны с Грузией в 2008 году цена на нефть достигла рекордной отметки в 145 долларов за баррель — но это не сдержало вторжение.

2. Крах экономики

Из-за бесхозяйственности, коррупции и неспособности осуществить необходимые реформы российская экономика может потерпеть крах. Общемировой спад может заставить Россию тратить еще больше средств из своих золотовалютных запасов, чем в прошедшие два года, и в конечном итоге приведет страну к невыполнению долговых обязательств.

Экономический крах создаст опасную и совершенно непредсказуемую ситуацию. Если он будет достаточно мощным, Кремль будет вынужден отказаться от своих зарубежных операций, в том числе, от отвлекающих войн, и сосредоточиться на внутренних проблемах. Для подавления несогласия и выступлений против режима Кремль будет использовать силы внутренней безопасности.

Однако крах экономики также может создать для Кремля дополнительные стимулы к проведению рискованной внешней политики, чтобы отвлечь внимание восставшего населения. В своей последней отчаянной попытке Кремль может развязать крупный конфликт, чтобы сдержать стремительный внутренний развал.

Тенденция 2. Россия все больше полагается на силу

Какое место Россия будет занимать в мире в 2030 году? Хотя эта страна стремится стать мировой державой, она останется державой региональной, имея лишь ограниченные возможности для направления экспедиционных сил за пределы своего ближнего зарубежья. Спад в России будет резко контрастировать с усилением Китая, превращающегося в мировую державу. Москва будет избегать большой войны с Западом, но станет бросать вызов западным интересам и проводить враждебный курс, особенно в связи с тем, что она видит определенные выгоды в таких отношениях противоборства. Риск просчета и случайных происшествий станет нарастать по мере того, как Россия будет все чаще делать ставку на военную силу.

Российская концепция мирового порядка

Основные внешнеполитические цели России не имеют ничего общего с заявленными целями, такими как «консервативные ценности» и «защита русских за рубежом». Россия будет как и раньше считать, что находится в невыгодном и даже изолированном положении в мире, который создается без ее согласия. Российская пропаганда постоянно твердит о том, что Россию исключили из сложившегося после холодной войны миропорядка, что Запад унизил и предал ее, что он не захотел относиться к ней как к равной. В качестве примеров она приводит натовскую интервенцию 1999 года в Косово, а также расширение НАТО и ЕС с продвижением на постсоветское пространство.

Москва будет и дальше пытаться переписывать правила игры в попытке создать альтернативную систему европейской безопасности — нечто вроде Большой сделки или Ялты 2.0. Россия считает себя одной из нескольких мировых держав наряду с США и Китаем, которые контролируют своих ближайших соседей, стараясь держаться подальше от окружения друг друга. Сферы влияния играют основополагающую роль в российском видении мира, и Москва полагает, что обеспечение европейской безопасности должно быть общей обязанностью США и России. Она стремится стать великой державой, которую всерьез воспринимают другие великие державы, в частности, Соединенные Штаты.

Но как этого добиться? Москва понимает, что у России нет той мягкой силы, которая позволила бы ей строить мир по своему образу и подобию. Есть несколько государств, которые выступают на стороне России из-за ее антизападных позиций, но это государства-маргиналы типа Венесуэлы и Никарагуа. Те дни, когда Москва могла переманивать на свою сторону союзников посредством идеологии, давно уже канули в Лету.¹⁸ Вместо привлечения и убеждения Россия будет полагаться главным образом на жесткую дипломатию, экономические приманки, военную силу и прочие меры принуждения — хотя это дорого, а зачастую недоступно. К 2030 году возвысившийся Китай может стать мощным союзником России, заинтересованным в разделе мира на сферы влияния и готовым объединяться против Запада. Но даже если Китай смотрит на мир так же, как и Россия, он для нее является не естественным партнером, а естественным конкурентом, особенно в Центральной Азии.

Россия будет стремиться к сотрудничеству с Западом по ряду вопросов, таких как Сирия, где, по ее мнению, она одерживает верх, или где такое сотрудничество соответствует ее «великодержавной» концепции. Это сотрудничество будет исключительно деловым, а его движущей силой станет желание России получить признание в качестве великой и равной державы. Это значит, что для Москвы по-прежнему крайне

важно участие в определенных форматах, таких как Совет Безопасности ООН, Большая двадцатка и Большая семерка. Но перспективам конструктивного сотрудничества будут мешать напористость и ревизионизм Кремля.

Россия будет по-прежнему полагаться на подрывные меры, такие как пропаганда и дезинформация, считая их центральным инструментом в искусстве управления государством. В предстоящие годы она расширит свои действия, направленные на раскол и дестабилизацию Европы. Москва будет содействовать укреплению в ЕС сил, выступающих против истеблишмента и видящих привлекательные моменты в российской борьбе с либерализмом: радикальных левых и правых, сепаратистов и даже исламистов. Это создаст условия для сотрудничества с популистскими партиями нового поколения, такими как Национальный фронт во Франции и «Альтернатива для Германии» (АдГ). Россия будет все чаще продвигать идею проведения народных референдумов по болезненным вопросам, таким как голландское голосование по соглашению с Украиной об ассоциации, ставя палки в колеса европейской машине.

Возрождение армии

Россия в своей внешней политике будет все чаще прибегать к военной силе. Из своих недавних военных авантур в Сирии, на Украине и в Грузии Москва извлекла урок о том, что военная мощь может быть эффективным внешнеполитическим инструментом, помогающим в достижении дипломатических и политических целей, и что Запад очень не хочет противопоставлять жесткой силе России собственные жесткие меры, не говоря уже о применении армии. России удалось лишить Грузию шансов на вступление в НАТО. Она успешно аннексировала Крымский полуостров, применив гибридные методы. В Сирии ей удалось укрепить позиции союзника, утвердиться в качестве незаменимой силы в политическом процессе, а также привлечь к себе внимание и завоевать признание США. Однако Россия знает, что у военной силы есть свои недостатки и риски. Она застряла в Донбассе и не желает повторять эту ошибку в Сирии.

Проводимая с 2008 года модернизация российской армии делает применение силы еще более привлекательным для Москвы. Изменения касаются главным образом не техники и не технологий, а организационно-штатной структуры, готовности, доктрины и профессионализма военного командования. Со временем результаты реформ начнут сказываться все заметнее, поскольку офицеры, сержанты и рядовой состав будут получать более качественное военное образование и подготовку, а военные действия на Украине и в Сирии дадут вооруженным силам ценный опыт и уроки. Что касается боевой техники, то программа перевооружения

¹⁸ Bruce Stokes, «Russia, Putin Held in Low Regard around the World», Pew Research Center, 5 августа 2015 г., <http://www.pewglobal.org/2015/08/05/russia-putinheld-in-low-regard-around-the-world/>.

сокращается и к 2030 году вряд ли будет завершена.¹⁹

Модернизация подразумевает наращивание возможностей по развертыванию экспедиционных сил. Но и здесь есть свои ограничения. При проведении экспедиционных операций Россия полагается на свои местные доверенные силы, но подобно американцам и европейцам до нее, часто обнаруживает, что такие силы ненадежны, неэффективны и даже действуют наперекор ей. Например, неэффективность «сепаратистов» в Донбассе (местные ополченцы и добровольцы из России) привела к тому, что российская армия была вынуждена принимать участие во всех крупных сражениях против украинских сил.

Сдерживающим фактором в российских военных действиях является то, что Москва должна минимизировать потери среди своих военнослужащих. Отвлекающая война дает результат только тогда, когда гибнет не очень много солдат.

Эти ограничения будут и дальше сдерживать российский интервенционизм, ограничивая его географическими рамками постсоветского пространства, отдельных районов Ближнего Востока и Северной Африки, где Россия поддерживает тесные связи (Сирия, Ливия, возможно, Египет), а также Балкан.

На более отдаленных рубежах российское военное вмешательство будет ограниченным по размаху, и к его главным задачам будет относиться укрепление боеспособности местных союзников посредством оказания помощи с воздуха и с моря, в вопросах управления артиллерийским огнем, ведения разведки и радиоэлектронной борьбы, а также в проведении обучения.

Но основное внимание российских вооруженных сил будет приковано к НАТО и к ближайшему географическому окружению России. Москва не станет в упреждающем порядке стремиться к большой войне с Западом, зная, что она ей не по средствам, и что риск ядерной конфронтации вполне реален. Но Кремль заинтересован в демонстрации своей готовности к крупной эскалации. Такое намеренное позирование по принципу «мы больше готовы идти на риск, чем вы, так как мы меньше теряем» имеет целью запугать Запад и вынудить его пойти на уступки.

Опасность здесь заключается в том, что какой-нибудь просчет или трагическая случайность могут быстро перерасти в военное противостояние. В этом плане отсутствие ясности в вопросах применения ядерных средств и эскалации после окончания холодной войны вызывает тревогу. Прямая военная агрессия против НАТО и превентивные ядерные удары, не дающие

¹⁹ Дополнительную информацию о российских военных реформах можно найти здесь: Gustav Gressel, *Russia's quiet military revolution and what it means for Europe*, European Council on Foreign Relations, 12 октября 2015 г., http://www.ecfr.eu/publications/summary/russias_quiet_military_revolution_and_what_it_means_for_europe4045.

Западу противостоять российским захватам, были темой ряда крупных военных учений в России в период с 2009 по 2015 годы. А неприкрытые сигналы о готовности применить ядерное оружие во время аннексии Крыма показали, что учениями здесь дело не ограничивается.

Точки давления

Следовательно, в предстоящие 14 лет новые точки давления и напряженности будут возникать не только в Европе и на постсоветском пространстве, но также на Ближнем Востоке и в других местах. Руководствуясь стремлением переписать правила игры и проявляя все больше склонности к применению силы, Москва будет проводить такую внешнюю политику, которая во многих случаях противоречит западным интересам и бросает им вызов. Это проявляется в частых стычках по важным вопросам внешней политики и в туиковых ситуациях на таких международных форумах как Совет Безопасности ООН и Постоянный совет ОБСЕ. Отношения противоборства также соответствуют сюжетной линии Кремля о том, что Запад стремится ослабить Россию и свергнуть ее правительство.

Кремлю все больше нужны конфликты среднего масштаба для укрепления собственной легитимности. Но поскольку российское государство по-прежнему слабо, он может побеждать в маленьких и локальных войнах, которые достаточно масштабны, чтобы их заметили СМИ и чтобы привлечь к ним внимание, но не настолько, чтобы в них было трудно побеждать. Угрозы среднего масштаба заставляют людей спланиваться вокруг Путина — а вот настоящая война или реальная катастрофа могут спровоцировать восстание.

Конфликт средней интенсивности также служит целям пиара. Безусловно, чистого пиара не бывает, так как действительность всегда наносит ответный удар. Но российские руководители в состоянии преодолеть негативную реакцию на войны средней интенсивности. А по их мнению, несколько сотен погибших в Донбассе или в Сирии это средняя интенсивность. Телевидение России не показывает трупы российских солдат и последствия неточных бомбардировок. Эти неприятные кадры легко перевешиваются выгодами пиара: ведь можно показать бессилие Запада, продемонстрировать новую российскую военную технику, или даже придумать историю о защите христиан на Ближнем Востоке.

Варианты конфликтов средней интенсивности и низкой затратности за пределами восточного соседства до 2030 года:

- **Балтийское море.** Этот регион будет главной целью российских действий в силу его стратегической значимости. Россия вряд ли пойдет на военные действия, способные привести к применению статьи V устава НАТО о коллективной обороне. Вместо этого она может

предпринимать гибридные действия низкой и средней интенсивности, в отношении которых статья V неприменима, а военные действия невозможны. Россия будет и дальше запугивать прибрежные государства своими действиями типа имитации бомбовых ударов, облетов натовских кораблей и активности подводного флота. Это будет в основном контрпродуктивно, поскольку в таких странах как Швеция и Финляндия будут усиливаться настроения в пользу вступления в НАТО.

- **Балканы.** В последние два года Москва начала открыто противодействовать продвижению региона к членству в ЕС. Она создала стратегический альянс с Сербией и наращивает поддержку Республике Сербской, находящейся на территории Боснии и Герцеговины, и населенной сербами. Эта республика дает России возможность осуществлять гибридные действия по срыву европейских целей на Балканах. Прежде всего, Россия хочет отомстить за унижение 1999 года в ходе косовской кампании, показав что она вернулась, а также вновь выступить с идеей защиты христиан от мусульман.
- **Центральная Азия.** Кроме того, Россия может начать авиационную кампанию в Центральной Азии. Кризис при передаче власти в одном из этих государств может привести к этническому конфликту, что заставит Россию вмешаться. Наряду с этим она в качестве предлога для начала военной интервенции может заявить о необходимости борьбы с джихадистами, как это было в Сирии.

Что может помешать России использовать военную силу?

1. Катастрофа или поражение

Действительность всегда наносит ответный удар, причем случается это неожиданно и бесконтрольно. Отвлекающие российские конфликты вызывают такие проблемы, которые не в состоянии замолчать даже господствующие государственные средства массовой информации. Это может быть гуманитарная или военная катастрофа. Или крупный террористический акт в самой России. Либо же российские войска могут понести огромные потери на поле боя. Напористая внешняя политика России может столкнуться с унижением, как во времена «суэцкого кризиса», выставив напоказ недостатки односторонних действий. Это уменьшит российские амбиции, ослабит ее стремление к демонстрации силы и приведет к изменениям в Кремле.

Действительность способна нанести ответный удар в Сирии. Россия может завязнуть в такой ситуации, когда режим прекращения огня будет сорван,

повстанцы перейдут в контрнаступление против правительственных войск, и Москва будет вынуждена снова самоутверждаться военными средствами, дабы показать, что кампания идет успешно. Но возобновление российских бомбардировок не даст никаких значительных побед. Вместо этого Россия будет вынуждена направить туда дополнительные наземные войска. Со временем она может завязнуть в Сирии, как СССР в Афганистане, и тогда возникнет риск утраты одержанных ею дипломатических побед.

Такой сценарий способен подтолкнуть Москву к проведению более осторожной внешней политики, в которой военная сила будет играть менее заметную роль. Россия не захочет отправлять экспедиционные силы за рубеж, а демонстрацию военной мощи она ограничит действиями по утверждению своей сферы влияния в ближайшем географическом окружении.

2. Просчет, ведущий к конфликту

Всегда существует возможность возникновения крупного конфликта из-за ошибки или просчета. Неверный шаг, ошибочное представление о намерениях Запада и о его красных линиях может привести к серьезному столкновению. Например, недооценка натовской готовности защищать прибалтийские страны может вызвать мощную и неожиданную с точки зрения Москвы ответную реакцию. Неверное прочтение действий другой стороны это вполне реальный риск, как показала Турция, сбившая российский истребитель. Несмотря на турецкие предупреждения о том, что нарушения ее воздушного пространства повлекут за собой силовой ответ, Москва не ожидала, что член НАТО собьет российский боевой самолет.

3. Отпор со стороны Запада

Другие сценарии гораздо менее вероятны. Первый, что Россия целенаправленно стремится к конфликту высокой интенсивности, неправдоподобен, если только не изменится внутренняя система принятия решений в России — например, в результате серьезной борьбы за власть. Тем не менее, Кремль может неверно истолковать кризис или серьезный политический раскол в Европе, увидев в этом шанс нанести окончательный удар по европейскому порядку, в центре которого стоит ЕС/НАТО, и начнет разжигать конфликт. Кремль, а также широкий круг российских экспертов регулярно ошибаются в своих оценках западной политики и решений ЕС/НАТО. Шансы на возникновение случайного глобального конфликта невелики, но такая вероятность не исключена.

Запоздалые, но мощные ответные меры могут быть спровоцированы действиями России, такими как ее попытка захватить украинский город Мариуполь. В настоящее время Россия в своих действиях исходит из того, что ей нельзя переступить порог, за которым ее

ждет жесткий ответ со стороны стран-членов ЕС и США. Но просчеты случаются. Москва не ожидала, что Европа введет против нее столь серьезные экономические санкции после интервенции на Украине, а такая ошибка может быть допущена снова.

Тенденция 3. Россия продолжает воздействовать на восточное соседство

Россия продолжит свои попытки главенствовать над ближайшими соседями, и особенно над Украиной. По мнению Москвы, послушные соседи это важнейший элемент для национальной безопасности России и для ее стремления восстановить свой статус великой державы. Задачей-максимум для нее является окружить себя кольцом дружественных и лояльных государств, которые прислушиваются к указаниям Москвы. Задача-минимум — создать кольцо слабых и недееспособных государств, которыми заправляют коррумпированные лидеры, неспособные провести реформы, присоединиться к НАТО и ЕС, а потому раболепствующие перед Москвой.

Сегодня Москва не в состоянии выполнить задачу-максимум, но она обеспечила высокий уровень зависимости Армении, Азербайджана и Белоруссии. Но эта зависимость не абсолютна, что демонстрирует Лукашенко, играющий на противоречиях между Россией и ЕС, и отвергающий российские заигрывания, такие как предложение об открытии в Белоруссии российской авиабазы.²⁰ Политика Москвы дестабилизирует даже ее союзников, так как она добивается слишком большой власти над ними. Москва продолжит решение своих задач-минимум в Грузии, Молдавии и на Украине. Но она не смирилась с «утратой» населения этих стран.²¹ В предстоящие 14 лет Москва не откажется от этой стратегии.

Большие расходы на военную технику в бытность Сердюкова министром обороны (2007-2012 гг.) дали России существенные преимущества в жесткой силе над соседями на долгие годы вперед. Однако, как показал конфликт в Донбассе, превосходство в технике не гарантирует победу в обычной или гибридной войне. Однако Москва для достижения своих целей продолжит применять разнообразные методы, не ограничиваясь военным давлением: политический прессинг, региональные институты (такие как Организация Договора о коллективной безопасности), гибридная война, информационная война и кибератаки.

Евразийский экономический союз останется одним из любимых проектов Кремля, цель которого заключается

²⁰ Damien Sharkov, Russia to propose building airbase in Belarus, Newsweek, 9 марта 2015 г., <http://europe.newsweek.com/russia-propose-building-airbasebelarus-332453>.

²¹ 47% грузин видят в России реальную и действительную угрозу, 36% видят в России угрозу, но считают ее преувеличенной. Лишь 12% не видят в России никакой угрозы. См. See Laura Thornton and Davit Sichinava, Public Attitudes in Georgia, National Democratic Institute, апрель 2015, стр. 52, https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Issues_ENG_VF_o.pdf. Проведенный в июле 2015 года опрос на Украине показывает, что у 51% неприязненное или очень неприязненное отношение к России, и лишь 16% испытывают к ней теплые или очень теплые чувства. См. Public Opinion Survey: Residents of Ukraine, National Democratic Institute, 16–30 июля 2015 г., стр. 28, http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-08-24_survey_of_residents_of_ukraine_july_16-30_2015.pdf.

в усилении геополитического господства Москвы над соседями. Кремль постарается прочнее привязать к себе членов этого союза посредством политической и экономической интеграции, сохранив при этом за собой все реальные права по принятию решений. Но некоторые члены будут оказывать сопротивление, в частности, Минск.

Россия будет и впредь поддерживать сепаратистские регионы и замороженные конфликты, обеспечивающие выполнение ее задачи-минимум. Абхазия, Южная Осетия и Приднестровье стали тем стратегическим клином, который Россия вбила в Грузию и Молдавию. Они мешают проведению реформ в этих странах и лишают их возможностей для вступления в НАТО, так как основные участники альянса не хотят принимать новых членов, у которых есть территориальные споры с Россией.

Россия не поддерживает силы Нагорного Карабаха, в отличие от других «серых зон», которые существуют в состоянии неопределенности, де-юре являясь частью одной страны, а де-факто находясь под властью другой. Но в рамках мирного соглашения она может ввести в этот регион «миротворцев». Россия будет и дальше сохранять существующее положение вещей, но ей будет все труднее удерживать Армению и Азербайджан в стратегически безвыходном положении. Армения очень сильно зависит от России, и ей не нравится нейтралитет Москвы в этом конфликте. Азербайджан рассматривает разные варианты действий, отчасти в силу того, что сдвиги тектонических плит, соединяющих Ближний Восток, Турцию и ЕС, расширяют круг его потенциальных союзников.

Из шести стран-участниц «Восточного партнерства» ЕС наибольшим стратегическим весом обладает Украина. Москва не выполнит свою задачу-максимум на Украине. Конфликт в Донбассе со временем перейдет в замороженное состояние, и этот регион вольется в ряды Абхазии, Южной Осетии и Приднестровья, став серой зоной на постсоветском пространстве. Это несколько снизит напряженность, но создаст нестабильную и изменчивую ситуацию в плане безопасности. Вместе с тем, Киев получит возможность отказаться от выделения ресурсов Донбассу и сможет сосредоточиться на других приоритетах. Россия удержит Крым и продолжит его интеграцию в составе Российской Федерации, а Запад будет и дальше придерживаться политики непризнания, сохраняя санкции.

Кроме того, Россия будет стремиться к ослаблению Украины, используя обширный арсенал «гибридных» методов. В настоящее время ее стратегия заключается в том, чтобы при помощи Минского соглашения включить повстанцев из Донбасса в украинскую политику. Но война будет по-прежнему оказывать давление на Киев и дестабилизировать его, сжигая украинские ресурсы и ослабляя волю населения к борьбе. Еще большая опасность заключается в том, что нереформированная по большей части Украина дает Москве массу

возможностей для усиления там коррупции и для возврата страны на пророссийскую орбиту при помощи информационной войны и политтехнологий.

В Молдавии Россия будет активно пытаться сохранить у власти прокремлевские партии. Молдавия уже находится в кризисном положении. Ее декларативно проевропейское правительство тянет время. Против него выступают сильные и популярные российские политики, а также проевропейские. Поэтому непопулярность нынешнего правительства не усиливает автоматически симпатии к России. Россия убеждена в том, что на следующих выборах к власти придут ее союзники и ставленники. Если этого не произойдет, она скорее всего попытается создать проблемы. Точно так же она поступит и в том случае, если новое пророссийское правительство левого толка в Молдавии окажется таким же независимым, прагматичным и стремящимся в ЕС, как и правительство Воронина с 2000 по 2009 годы.

Белоруссия это еще один потенциальный очаг опасности. То терпение, с которым Москва относится к постоянным внешнеполитическим маневрам Лукашенко (он не может от них отказаться, так как в этом весь смысл его правления), постепенно истощается, однако его режим занимает прочные позиции. Москва будет и дальше оказывать давление на Минск по разным направлениям; однако может случиться так, что за ослабление Лукашенко ей придется заплатить слишком высокую цену. Кроме того, у России нет геополитической легенды, объясняющей его уход.

Господство России на евразийском энергетическом рынке продолжит ослабевать. Жертвы ее энергетической блокады будут и дальше диверсифицировать свои источники. Может возникнуть такая парадоксальная ситуация, когда страны-транзитеры типа Украины и Прибалтики станут более независимыми от российских энергоресурсов, нежели более западные европейские рынки, скажем, Германия. Белоруссия это единственное исключение — но ее пророссийская прежде политика обусловлена поставками дешевых энергоресурсов. Не будет первого, исчезнет и второе.

Что может ослабить российскую сферу влияния в восточном соседстве?

1. Украина наведет у себя порядок

Новое правительство наперекор всему добивается успехов в реализации реформ. Либо же Украину подтолкнет к реформам какое-нибудь непредсказуемое и курьезное событие типа тех, что произошли в 2014 году — например, наглые действия России в Харькове или Одессе, либо возвращение на Украину сторонников бывшего президента Виктора Януковича. Это породит внутреннее сопротивление российским попыткам ослабить правительство в Киеве и подорвет народную поддержку пророссийских партий.

При таком сценарии Кремль продолжит или даже активизирует свои усилия по дестабилизации Украины с намерением установить над ней свой контроль либо сделать ее недееспособной. Донбасс будет неотъемлемой частью такой стратегии. Но в какой-то момент цена таких действий станет для Москвы за пределами высокой, и тогда для России более привлекательным станет вариант с «замораживанием» конфликта в Донбассе, чтобы Украина никогда не могла вступить в НАТО.

Но российская стратегия в Донбассе может потерпеть неудачу. При таком сценарии условия Минского соглашения останутся невыполненными, а санкции будут сохранены. Но сепаратистские власти в Донбассе будут пользоваться все меньшей популярностью, превращаясь в мафию и будучи не в состоянии навести порядок в экономике, которая понесла намного больший ущерб, нежели экономика Приднестровья в ходе непродолжительной войны 1992 года. Ради спасения престижа Москва заменит своих марионеток и ставленников местными олигархами, которые найдут некий компромисс с Киевом. Но это вызовет конфликт с популистско-националистическими силами, которые поддержали в 2014 году восстание.

2. Россия допустит просчет, и на ее границах возникнет серьезный конфликт

Интервенция в Донбассе строилась на абсолютно неверной посылке о том, что русскоязычное население востока и юга Украины поднимется и поддержит ее. Из-за этого просчета Россия увязла в Донбассе. Похожие просчеты возможны и впредь. Например, России надоеет тактика лавирования Лукашенко в Белоруссии. Во время украинского кризиса общественное мнение на Украине склонялось в сторону России, а элита пошла в противоположном направлении, встревоженная угрозами суверенитету и государственности.²² Россия может пойти на рискованный шаг, сделав ставку на общественное мнение и проигнорировав возможность конфликта с местной элитой. Россия может начать действовать слишком настойчиво в вопросе о создании военной базы в Белоруссии, может потребовать от российских олигархов взять под свой контроль местный бизнес, а также воспользоваться белорусским флангом и начать угрожать прибалтийским странам.

Если Россия потерпит серьезную неудачу в своих попытках доминировать над соседями, она может воспользоваться другими средствами для установления контроля над ними, включая подрывную деятельность, дипломатическое и экономическое давление.

Когда Россия увидит, что ее гибридные усилия по дестабилизации Украины не дают результата, она может отдать предпочтение традиционной войне с большими издержками. Однако такой вариант

²² Dzianis Melyantsou, The Ukrainian Crisis as seen by the Belarusian Leadership, Eastern European Studies Centre, BelarusInfo Letter, номер 2 (44), 2014 г., [http://www.eesc.lt/uploads/news/id728/Bell%202014%202%20\(44\).pdf](http://www.eesc.lt/uploads/news/id728/Bell%202014%202%20(44).pdf).

маловероятен. В 2014 году Россия отказалась от попыток захватить половину Украины силой, потому что у нее не было средств как для проведения первоначальной военной операции, так и для осуществления контроля впоследствии. Она пойдет на такой шаг лишь в том случае, если расклад сил внутри Украины радикально изменится, либо если у нее будут другие победы и достижения в ближнем зарубежье и иных местах, дабы уравновесить риски.

3. США активизируют сотрудничество с регионом и с Украиной в особенности

После президентских выборов альянс между администрацией Клинтон и неоконсервативными республиканцами может привести к отмене вето Обамы в конгрессе на предоставление летальной военной помощи и увеличение финансового содействия Украине. Но США могут столь же легко и просто полностью утратить интерес к Восточной Европе. Если президентом станет Трамп, он может столкнуться с одной из первых своих горячих точек в регионе, так как Россия увидит исключительно удачную возможность в его политике под лозунгом «Америка прежде всего», осмелеет и попытается проверить его на прочность.

Сотрудничество США должно быть тщательно выверенным, чтобы причинить России вполне реальные издержки и продемонстрировать риски такого соблазнительного авантюризма, когда вмешательство кажется столь же легким, как и отказ от него. Если ответ Америки будет в основном риторическим, это поможет России сформировать осадный менталитет с минимальными рисками. А отдаление США усилит соблазн одержать серию пропагандистских побед с небольшими затратами.

Тенденция 4. Грузия, Украина и Молдавия кое как проводят реформы

Как будут выглядеть эти страны в 2030 году? Сблизятся ли эти вставшие на европейский путь государства с Европой? В конечном итоге они осуществят свои реформы, пережив множество неудач.

Проблемы, стоящие перед Грузией, Украиной и Молдавией, колоссальны. Сегодня эти три предполагаемые «истории успеха» застряли в состоянии устойчивого равновесия, проводя частичные реформы. Они остановились на полпути к демократии, власти закона и рыночной экономике. Реформировать пост-коммунизм оказалось намного сложнее, чем коммунизм, поскольку местные элиты и коррумпированные группировки получили в свои руки средства воспроизводства собственной власти. Олигархи и политики управляют средствами массовой информации и манипулируют политикой. Извращенная судебная система защищает элиту и ослабляет правосудие.

Грузия, Украина и Молдавия также застряли в перманентном состоянии напряженности, поскольку местное население стремится к реформам и желает положить конец коррупции, а элита продолжает блокировать эти усилия. Благодаря тайной российской поддержке позиции консервативной и коррумпированной элиты укрепляются. Украине провести реформы в 2010-х годах оказалось намного труднее, чем Польше в начале 1990-х, ибо Россия сегодня ставит мощные преграды на этом пути. Элита соглашается на минимальные реформы и только тогда, когда вынуждена это делать. Как это ни парадоксально, ей приходится осуществлять реформы тогда, когда ее положению угрожает мощное давление со стороны России. История показывает, что Украина реформировалась только в периоды кризисов — в середине 1990-х, после местного финансового кризиса в 1998 году и в 2014 году.

Запад делает явно недостаточно для продвижения реформ, когда на элиту не оказывается давление. Эти противоречия между элитой, долгосрочной либерализацией украинского общества и развитием сильного гражданского сектора будут и впредь главной причиной слабых политических и экономических показателей Украины. Элита этой страны все чаще поддерживает местный национализм и даже использует отвлекающую тактику России, чтобы сохранить свою власть.

Продолжительные конфликты в Абхазии, Южной Осетии и в Приднестровье остаются непредсказуемыми и изменчивыми, но они остановились в мертвой точке безо всяких перспектив разрешения. Донбасс и Крым могут со временем оказаться в той же самой категории. Россия в итоге может официально аннексировать Южную Осетию. Эти конфликты будут и дальше препятствовать реформам, мешать членству в НАТО, оставаясь национальной навязчивой идеей и держа в заложниках местных политиков. Как это ни парадоксально, Москва сможет воспользоваться усиливающимся безразличием к сепаратистским регионам (торговое соглашение ЕС с Молдавией показало, насколько серьезны проблемы сосуществования с абсолютно нерезформированным Приднестровьем) и периодическими попытками националистов вернуть их.

Неровное продвижение вперед превратилось в устойчивую закономерность, а осуществить реальный политический прорыв по-прежнему исключительно трудно. Но напряженность этим странам гарантирована, поскольку их средний класс увеличивается, глобализуется и получает возможность для безвизовых поездок по Европе. Соглашения о свободной торговле с ЕС со временем обеспечат этим страна реальный экономический рост.

Членство в ЕС будет им по-прежнему недоступно. Одним исключением может стать Молдавия, которая

достаточно мала, и не вызовет серьезных споров в Евросоюзе, если тот захочет продемонстрировать, что политика расширения по-прежнему жива. Но в Европе усиливается скептицизм по поводу дальнейшего расширения, и существует нежелание принимать в свои ряды страну, которая не в состоянии контролировать часть собственной территории.

Что может помешать осуществлению реформ в этих странах?

1. Промосковское правительство

Выборы, революции, цветные революции, а также их противоположность способны сменить нацеленные на реформы проевропейские правительства, и им на смену придет власть, тяготеющая к Москве. Это коренным образом изменит политическую ориентацию страны и ослабит усилия по проведению реформ. Возникнет нестабильная ситуация, поскольку большинство на Украине и в Грузии в настоящее время выступает за членство в ЕС.²³ В случае анти-майданной революции в Киеве придет к власти пророссийский лидер, и страна погрузится в хаос. Западу надо лучше различать истинные антиправительственные силы Украины и российских провокаторов, чем это было в 2014 году.

Смена политической ориентации Украины и Грузии в Москве будет расценена как крупная победа ее политики в ближайшем зарубежье. Москва постарается как можно быстрее укрепить свою власть над страной, изменившей свой курс. При этом нельзя исключать, что она направит на местные базы свои войска.

2. ЕС утрачивает интерес к восточному соседству

Измученная собственными кризисами и усилением популистских сил, выступающих против ЕС, Европа может обратиться вовнутрь и сосредоточиться на решении собственных проблем. Коррупционные скандалы в Восточной Европе уничтожают народное доверие в странах-членах. Либо же спад в ЕС ослабляет его привлекательность в Восточной Европе. Государства этого региона самоизолируются, там усиливается национализм, возникают местные конфликты кроме тех, которые разжигает Россия. Если у ЕС не будет больше стратегии по согласованию законодательства в этом регионе, ему — или НАТО — понадобится стратегия безопасности. Возможно, ему придется осуществить перезагрузку, либо столкнуться с новой волной миграции.

Отказ Европы от своих обязательств по отношению к восточному соседству приведет к тому, что Украина,

23 Проведенные в феврале 2015 г. опросы показали, что 85% грузин полностью или в определенной степени за вступление Грузии в ЕС. См. Public Opinion Survey: Residents of Georgia, International Republican Institute, 3–28 февраля 2015 г., стр. 6, http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_georgia_public_2015_final_0.pdf. Проведенный в июле 2015 года опрос на Украине показывает, что 55% украинцев за вступление в ЕС, а 14% за вступление в ЕАЭС. См. Public Opinion Survey: Residents of Ukraine, стр. 24.

Грузия и Молдавия постараются найти новый баланс между Россией и Европой. Москва будет стремиться к легализации своего влияния, действия через такие институты как ЕАЭС.

Тенденция 5. Белоруссия, Азербайджан и Армения находятся в неопределенном состоянии в плане безопасности

Еще три страны «Восточного партнерства» в лице Белоруссии, Азербайджана и Армении окажутся в состоянии застоя или упадка, попытавшись балансировать между ЕС и Россией. Белоруссия и Армения не сойдут с российской орбиты; однако истощение российских ресурсов приведет к росту напряженности и к угрозам со стороны Минска и даже Еревана перейти на сторону Запада. Когда лидеры Белоруссии и Армении начнут содействовать настроениям местного национализма, отношения с Россией ухудшатся.

Азербайджан, серьезно пострадавший от снижения нефтяных цен, будет диверсифицировать варианты действий во внешнеполитической сфере, склоняясь к США, ЕС, Турции и даже Китаю. У него возникнет соблазн воспользоваться результатами многолетнего наращивания военной мощи, чтобы отвоевать захваченные Арменией территории и подавить внутренние протесты.

Все три страны сталкиваются с острыми экономическими проблемами. Имея крупные производственные мощности по переработке дешевой российской нефти, Белоруссия уже много лет полагается на российские субсидии и высокие нефтяные цены, чтобы поддерживать и сохранять свою устаревшую экономическую модель. Эти субсидии вместе с нефтью помогают Лукашенко выполнять свой собственный общественный договор с населением, оставаясь весьма популярным диктатором. Но сейчас он пустился в плавание по неизведанным водам. Чтобы остаться у власти, белорусский лидер вынужден полагаться на собственную харизму и аргументы о национальной безопасности.

Армения после вступления в ЕАЭС в 2013 году не получила тех выгод и преимуществ, на которые рассчитывала. Ее изолированная экономика чрезвычайно уязвима для регионального спада. На российское военное присутствие там все чаще смотрят как на угрозу, но одновременно как на ценный фактор. Недовольство населения в этой стране будет усиливаться, что показали протесты в 2015 году.

Азербайджан за прошедшие годы проявлял бесхозяйственность, не умея правильно распорядиться своим ресурсным богатством, и сталкивался с серьезными волнениями. В 2010–2011 годах добыча нефти в этой стране вышла на пиковое значение, и в следующем десятилетии там будет наблюдаться постепенный спад. Однако президент Ильхам Алиев

стоит во главе сильной и глубоко укоренившейся системы местных кланов, которую он унаследовал от своего отца. Местная элита в этом сильном государстве будет копировать отвлекающую политику России и может даже прибегнуть к отвлекающей войне. В попытке разыграть националистическую карту и отвлечь внимание от экономических неурядиц Баку время от времени будет проводить локальные наступления на линии соприкосновения, как это было в апреле 2016 года.

Россия всегда смотрела на Белоруссию и Армению как на страны со слабым суверенитетом. Любая попытка Минска или Еревана утвердить подлинный суверенитет в вопросах безопасности будет встречать мощное сопротивление Москвы.

Что может изменить геополитическую ориентацию этих стран?

1. Восстание на манер Майдана приводит к власти в Армении, Азербайджане и Белоруссии проевропейское правительство

Те движущие силы, которые привели в действие Майдан на Украине, могут побудить население к восстанию против истеблишмента. Спровоцировать его способны экономические проблемы, что мы увидели в Армении, где прошли протесты против повышения тарифов на электроэнергию, приобретшие затем политическую окраску. В результате массовых волнений к власти может прийти правительство, более склонное к реформам. Это приведет к переориентации и к отдалению от Москвы. Действующие власти и Россия будут жестко противостоять любым попыткам такого рода.

России будет трудно поставить у власти надежных и преданных Москве руководителей, поскольку местная элита уже считается пророссийской, а население может воспротивиться дальнейшим сдвигам в этом направлении. Понадобится мощная и продолжительная пиар-кампания, чтобы сместить белорусского руководителя Лукашенко и армянского Сержа Саргсяна.

2. В Нагорном Карабахе начинаются активные боевые действия между Арменией и Азербайджаном

Внутренняя динамика подталкивает бакинскую элиту к ограниченным атакам, которые наталкиваются на армянское сопротивление. Боевые действия выходят из-под контроля и две страны вступают в масштабную войну. Решающая победа одной стороны приведет к тому, что Россия утратит рычаги влияния на одну или даже обе страны.

3. Мир в Нагорном Карабахе

Но заключение соглашения о мире между Арменией и Азербайджаном в нагорно-карабахском вопросе

также может ослабить российское влияние в регионе, поскольку у обеих сторон появится гораздо больше геополитических перспектив. Россия постарается создать противовес этим тенденциям, добившись отправки своих миротворцев в рамках процесса урегулирования.

Выводы

Запад в своей политике по отношению к России сталкивается с многочисленными вызовами. Прежде всего, нужно признать не только наличие фундаментальных разногласий между Россией и Европой в отношении базовых принципов международного порядка и приемлемого поведения, но и усиливающуюся внешнеполитическую напористость России, которая будет приводиться в действие кремлевскими поисками легитимности внутри страны.

Парадокс заключается в том, что жесткая реакция на неправомерное поведение России в определенной степени на руку Кремлю. Усиление напряженности вынуждает Запад относиться к России более серьезно и дает ей тот статус, которого она добивается. Это усиливает сюжетную линию Москвы о враждебности внешнего мира, давая ей предлог для сползания к милитаризму.

Но если смириться с противоправными действиями России, издержки будут еще выше, поскольку российская внутренняя стратегия подталкивает ее к созданию новых, более серьезных проблем для соседей, которые были бы неоправданными при любом нормальном расчете национальных интересов. Россия также понимает, что провоцирование серьезных конфликтов в ее окружении весьма рискованно, а маленькие и средние отвлекающие войны чреваты издержками. Эффективный отпор сделает кратковременную интервенцию более рискованной для России, но Европа должна помнить о том, насколько опасно создавать порочный круг эскалации.

Несмотря на враждебные отношения (или благодаря им), диалог и политические контакты с Москвой будут по-прежнему важны. Есть вопросы, где у Европы и России имеются общие интересы, и где возможно сотрудничество. Существует также немалый потенциал технического сотрудничества. Но бюрократическими усилиями невозможно каким-то магическим образом устранить те фундаментальные различия, которые существуют между Европой и Россией.

Кроме того, диалог надо вести правильно. Он не должен ограничиваться обычным повтором официальной точки зрения с той и другой стороны. Он должен быть основан на общем понимании фактов, таких как присутствие российских войск на Украине. Без согласия по основополагающим фактам содержательный диалог невозможен. Кроме того, диалог невозможен при замалчивании проблем и не может продолжаться

как обычно. Российские противоправные действия на Украине слишком серьезны, и Европа не может их игнорировать или мириться с ними — даже подразумеваемым образом. Поэтому очень важно придерживаться условий восстановления членства России в ключевых форматах, таких как Группа семи, и тех шагов, которые она должна предпринять на Украине. Отказ от этих условий станет для России поощрением за ее противоправное поведение.

Второй вызов для Запада состоит в том, что он должен серьезнее относиться к суверенитету восточных соседей. Несоблюдение этого принципа привело к сегодняшней патовой ситуации. Европа должна помочь Белоруссии, Армении и Азербайджану диверсифицировать варианты обеспечения собственной безопасности. Но серьезное отношение к суверенитету это также проблема для местных элит. Европа должна сказать лидерам Украины и Молдавии, и в меньшей степени Грузии, что они обязаны серьезно воспринимать суверенитет своих государств, не относясь к нему как к площадке для продвижения своих деловых интересов.

1. Противодействие отвлекающим войнам

Запад способен гораздо эффективнее разоблачать отвлекающую тактику России. Государства должны громко и открыто выступать против России, когда они видят, как она использует в своих целях зарубежные конфликты или выдвигает ложные и лицемерные идеи и концепции.

Сложность отвлекающих войн состоит в том, что их движущей силой являются главным образом не геополитические, а внутренние факторы, на которые иностранные государства практически не могут влиять. Европа не в состоянии повлиять на причины экономических неурядиц в России, такие как низкие нефтяные цены или шаткий фундамент российской экономики. В прошлом Запад пытался содействовать экономической модернизации в России, но в основном терпел неудачу. Для достижения успеха все модернизационные проекты должны рождаться внутри страны и приводиться в действие внутренними силами и факторами, но не навязываться извне.

Европа и США сохраняют экономические санкции против России. Но даже если эти санкции будут отменены, Россия все равно будет стремиться к созданию сферы влияния на соседей. Отмена санкций, равно как и угроза дополнительных карательных мер, создаст условия для дальнейших военных действий на Украине, а у Москвы больше не будет стимулов для реализации Минского соглашения.

Эти санкции должны причинять России существенный ущерб, а иначе они будут бессмысленными. Но вместе с тем, они не должны быть слишком суровыми, так как это может привести к краху российской экономики. Возникнет в высшей степени непредсказуемая и

неустойчивая ситуация, в которой у Москвы может появиться больше соблазна применять силу для отвлечения внимания. Европа должна придерживаться своей политики санкций до тех пор, пока не будут выполнены условия Минского соглашения. Но она также должна делать так, чтобы санкции были строго выверенными и соразмерными. Они не должны быть слишком жесткими, так как это подтолкнет Москву к крайним мерам, и в то же время, они не могут быть слишком мягкими, так как Москва будет их игнорировать.

2. Сдерживание российской агрессии

В свете усиливающейся готовности России применять военную силу возрастает значимость европейского потенциала сдерживания. Речь идет не только о наращивании военного присутствия НАТО в восточных странах-членах альянса, но и об усилении стойкости Европы в условиях гибридных угроз. Цель заключается в том, чтобы продемонстрировать надежный механизм обороны и лишить Москву возможности с малыми издержками осуществлять гибридные операции. Первостепенное внимание следует уделять незащищенным странам, таким как государства Прибалтики. Также уязвимы страны на Балканах.

Таким образом, Европа сталкивается с классической дилеммой безопасности. Ее меры по наращиванию оборонительного потенциала в Москве могут истолковаться как наступательные действия, и Россия пойдет на дальнейшее укрепление и расширение своих вооруженных сил. Такой исход почти неизбежен, поскольку Россия в любом случае будет расценивать оборонительные меры как наступательные. Но если эти меры не будут приняты, Европа окажется уязвимой и незащищенной.

Применение силы Москвой это рискованная и дорогостоящая стратегия, которая легко может привести к неблагоприятным последствиям, что наглядно показал Донбасс. Там Россия допустила просчет в оценке реакции Украины, и теперь завязла, не имея стратегии ухода. Европа должна показать Москве, что сила во время ее донбасской авантюры оказалась неэффективной. В этом плане также не менее важно сохранять санкции вплоть до полной реализации Минского соглашения.

Сохранение каналов связи с Москвой крайне важно для недопущения опасных просчетов, которые способны привести к эскалации напряженности и к открытым боевым действиям. Для нахождения взаимопонимания и согласия по ключевым вопросам сейчас мало возможностей, но все заинтересованы в том, чтобы не было опасных случайностей. Здесь крайне важны контакты с участием военных и политиков со обеих сторон, скажем в рамках Совета Россия-НАТО. Они помогут избежать осложнений, способных вывести ситуацию из-под контроля. Эти контакты усиливают предсказуемость

в сегодняшней крайне непредсказуемой обстановке.

3. Стремление к предсказуемому сосуществованию в восточном соседстве

Восточное соседство по-прежнему будет ключевым и определяющим фактором в отношениях Европы с Россией. Именно здесь наиболее ярко будут проявляться разногласия между ними.

Вызов для Европы заключается в том, что она имеет дело со страной, готовой к применению жесткой силы ради сохранения своего господства в регионе. Но действия Москвы зачастую оказываются контрпродуктивными, особенно на Украине и в Грузии, из-за чего эти страны все больше отдаляются от Москвы. Европа должна активнее поддерживать эти государства, защищая их от давления и вмешательства. Россия будет и дальше использовать замороженные конфликты в этом регионе для оказания влияния на соседей. Европа обязана попытаться ограничить дестабилизирующее воздействие таких серых зон, понимая при этом, что миротворческие усилия не приведут к урегулированию конфликтов, пока этого не хочет Россия, однако могут предотвратить возобновление боевых действий.

Мирное сосуществование с Россией это лучшее, на что можно надеяться в условиях непримиримых разногласий из-за восточного соседства. Европа должна согласиться не соглашаться с Россией и сосредоточиться на мерах, которые придадут их отношениям больше предсказуемости.

4. Поддержка реформ в восточном соседстве

В конечном счете, самым большим вызовом для Украины, Грузии и Молдавии станет не Россия, а реформы. Их европейская траектория движения не является данностью. ЕС должен активно поддерживать эти страны и их проевропейские власти. Помощь в осуществлении реформ принесет в этот регион стабильность и благополучие, что в конечном итоге соответствует и российским интересам. Но ЕС должен гораздо откровеннее и открытее говорить об условиях оказания такой поддержки. Тлеющий кризис в Молдавии показывает, насколько опасно любой ценой поддерживать номинально проевропейское правительство. Такая политика дискредитировала идею европейского будущего для многих молдаван.

Принятие этих стран в ЕС в среднесрочной перспективе маловероятно, но Евросоюз должен думать об укреплении и расширении рамок соглашения об ассоциации в интересах дальнейшего интегрирования данного региона в европейские структуры. В данный момент экспортные квоты, особенно на сельскохозяйственную продукцию, привели к тому, что торговый баланс Украины с ЕС ухудшился с момента вступления соглашения в силу в январе 2016 года. На

Украине дешевая и географически доступная рабочая сила, и ЕС должен настаивать на том, чтобы власти укрепляли принцип господства права, позволяющий прямым иностранным инвестициям преодолеть данную проблему.

5. Помочь странам восточного партнерства, застрявшим в состоянии неопределенности

Возможности Европы по поддержке реформ в Армении, Азербайджане и в Белоруссии в лучшем случае ограничены, хотя она должна быть готова к оказанию такой поддержки и к сближению в том случае, если данные государства пойдут на необходимые реформы. Но в то же время, Европа должна оказывать дипломатическую поддержку, укрепляя суверенитет этих стран и их возможности по самостоятельному выбору политических и военных альянсов.

Есть опасность перерастания противостояния в Нагорном Карабахе в крупную войну между Арменией и Азербайджаном. Это окажет мощное дестабилизирующее воздействие на регион и на Европу. ЕС должен играть более заметную роль в разрешении этого конфликта, например, став сопредседателем Минской группы.

Изложенные в этой работе перспективы довольно мрачные. Но их нельзя считать predeterminedными и неизменными. Те решения, которые сейчас принимает Европа, будут на протяжении ближайших десяти лет и даже больше оказывать влияние на отношения с Россией и на будущее восточного соседства. Действия России тоже в определенной мере зависят от выбора и от действий Запада.

Европейская политика должна быть основана на признании того, что отношения противоборства с Россией сохранятся на отдаленную перспективу. С одной стороны, Европа должна устранять те риски, которые могут привести к конфликту еще большей интенсивности. А с другой ей нужно использовать все имеющиеся рычаги влияния для снижения интенсивности российских провокаций.

Об авторах

Фредрик Веслау является директором программы Расширенная Европа и старшим научным сотрудником Европейского совета по международным отношениям. Он работал в ЕС, ОБСЕ и ООН по конфликтам и регулированию кризисов на Балканах, Южном Кавказе и в Восточной Африке. Он также работал в качестве журналиста и является автором является автором Руководства Политического Советника (в FBA, 2013). Его последняя публикация для ECFR является " Возвращение к нестабильности: Как миграция и политика великой державы угрожают Западным Балканам " (2016, соавтором).

Эндрю Уилсон - британский политолог, старший научный сотрудник Европейского совета по международным отношениям, профессор украинских исследований в Школе славянских и восточно-европейских исследований Университетского колледжа Лондона. Его последние книги: "Украинский кризис: что это значит для Запада? (Yale Books, 2014) "Украинцы: неожиданная нация" (Yale books 2015). Его публикации включают в себя " Выживание самых богатых: Как олигархи блокируют реформу в Украине " (2016 г.) и «Что думает Украина?» (2015).

Выражение признательности

Авторы хотели бы поблагодарить Густав Гресл, Мануэл Лафон Рапнью, Кадри Лиик, Нику Попеску, София Пагсли и Джереми Шапиро за их замечания и идеи, наряду с Мартином Пиош и Георг Цвтански, которые предоставили ценную помощь в проведении исследований, и редакционная команда ECFR, в частности, Ханна Стоун и Гарет Дэвис. Мнения в настоящем документе, являются лишь авторам.

Перевод inosmi.ru.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in 2007, its objective is to conduct cutting-edge research, build coalitions for change, and promote informed debate on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over 250 members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries – which meets once a year. Through regular geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities in their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Emma Bonino and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** Uniquely among European think-tanks, ECFR has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw, allowing the organisation to channel the opinions and perspectives of a wide range of EU member states. Our pan-European presence puts us at the centre of policy debates in European capitals, and provides a platform for research, debate, advocacy and communications.
- **Developing contagious ideas that get people talking.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and "friends of ECFR" gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by charitable foundations, national governments, companies and private individuals. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think-tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors.

Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations

© ECFR May 2016

ISBN: 978-1-910118-76-4

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR),
7th Floor, Kings Buildings,
16 Smith Square, London,
SW1p 3HQ, United Kingdom

london@ecfr.eu