Аналитическая записка № 4
23 июля 2018

Встреча Трампа и Путина в Хельсинки: вопросы для мира и Восточной Европы, рекомендации для Беларуси

Евгений Прейгерман

Резюме

Российско-американский саммит в Хельсинки породил больше вопросов, чем дал ответов. О его реальных результатах и перспективах реализации достигнутых договоренностей можно будет судить лишь через какое-то время, особенно после промежуточных выборов в США. Для безопасности в Восточной Европе саммит пока выглядит упущенной возможностью. Беларусь является основным восточноевропейским стейкхолдером инклюзивной безопасности и потому объективно заинтересована в снижении градуса напряженности между Россией и США. При любом развитии событий Минску следует продолжить собственный поиск возможных точек соприкосновения и форматов согласования интересов глобальных и региональных игроков. Акцент следует сделать на выстраивании активного сотрудничества в рамках сети нейтральных и стремящихся к (ситуативному) нейтралитету европейских государств. Также важно продолжить формирование системы двусторонних соглашений о сотрудничестве в военной сфере, которая способствует повышению транспарентности и доверия.

Содержание

1 Встречи лучше молчания?
2 Много шума о чем?
3 Что уникальная «игра на двух уровнях» означает для мира?
4 Каковы последствия саммита для Восточной Европы?
5 Рекомендации для Беларуси
6 Аналитическая записка подготовлена при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

В столице Финляндии состоялось «самое важное международное событие лета», как его охарактеризовал помощник российского президента Юрий Ушаков. Дональд Трамп и Владимир Путин провели в Хельсинки свою первую двустороннюю встречу. До этого они дважды встречались па полях международных мероприятий и восемь раз разговаривали по телефону.

Если судить по присутствию тематики саммита в мировых СМИ, то это действительно было экстраординарное событие. Однако его итоги анализировать сложно, они неоднозначные и в чем-то неожиданные. После встречи вопросов появилось намного больше, чем было до нее.

Встречи лучше молчания?

Сам факт российско-американской встречи на высшем уровне много у кого (особенно в США и ЕС) вызвал недоумение и осуждение. По мнению критиков, и момент, и формат саммита были неуместными и посылали множество неправильных сигналов: как самой России, так и союзникам США и всему мировому сообществу. Некоторые комментаторы и вовсе считали встречу опасной и говорили (уже не в первый раз) о возможной «большой сделке» между Путиным и Трампом в стиле Ялтинских соглашений 1945 г.

В то же время широко в дипломатических и экспертных кругах было представлено и другое мнение: в условиях нарастающей конфронтации между Россией и Западом и растущей вероятности прямого военного столкновения политические контакты Москвы и Вашингтона важны и очень нужны. Притом не только им самим, двум крупнейшим ядерным державам, но и всему миру. Особенно с учетом того, что фактически на глазах разрушается система договоров, которая последние несколько десятилетий обеспечивала стратегическую стабильность и приемлемый уровень безопасности.

В частности, еще с 2002 г. не работает такой важнейший элемент ранее существовавшей системы, как Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО). Не работает и Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), а его адаптированная версия так и не вступила в силу. Москва и Вашингтон обвиняют друг друга в нарушениях Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД). Едва ли можно считать работающим Венский документ о мерах укрепления доверия и безопасности, а предпринятые до сих попытки перезапустить его с помощью структурированного диалога в рамках ОБСЕ пока не дают результатов. В итоге все менее нереальной выглядит

перспектива возникновения вооруженного конфликта в результате непреднамеренных инцидентов. А любые военные маневры на европейском континенте вызывают беспрецедентные спекуляции и усиливают напряжение.

Пока еще в силе Договор между РФ и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3), вступивший в силу в 2011 г. Однако его действие истекает уже в 2021 г. И обеспечить пролонгацию договора можно только в рамках российско-американского диалога. В противном случае – и этот краеугольный компонент стратегической безопасности уйдет в небытие.

На все это накладываются и многочисленные вызовы нового поколения, для противостояния которым необходимы согласованные действия и дополнительные договоры. Так, например, один из моментов в споре Вашингтона и Москвы о нарушениях РСМД касается использования дронов, которое не регулировалось старыми соглашениями. Множество вопросов связано с киберпространством и терроризмом. В том числе и все более реальная перспектива попадания оружия массового поражения в руки террористических групп. Наконец, вся система международных отношений на наших глазах претерпевает изменения, которые делают ее менее линейной и все более многомерной. А значит – менее понятной для политиков.

В такой ситуации худшее, что может быть, это отсутствие прямого контакта и диалога между ведущими мировыми державами. Поэтому неудивительно, что, несмотря на высказывавшиеся опасения, идею двустороннего саммита Путина и Трампа публично поддержали многие европейские лидеры. Например, Эммануэль Макрон и Ангела Меркель.

Нельзя сказать, что любой саммит лучше его отсутствия. Многие вспоминают знаменитую встречу Кеннеди и Хрущева в Вене в 1961 г., которая прошла, казалось, позитивно, но уже через несколько лет Берлинский и Карибский кризисы поставили мир на грань новой мировой войны. Однако этот исторический эпизод вряд ли может быть аргументом против проведения российско-американских встреч на высшем уровне в наше время. Скорее, он напоминает о том, что саммиты – это только маленькая деталь необходимой системной работы на всех уровнях дипломатии.

В этом смысле встреча в Хельсинки также выглядела несколько нетипичной. Обычно саммиты глав государств становятся завершающим этапом, который превращает экспертные наработки в политические договоренности на высшем

уровне. Саммит без должной проработки – явление нестандартное, хотя и не уникальное. Но и ситуация в отношениях Москвы и Вашингтона сегодня тоже не очень стандартная. Даже не в том смысле, что, как написал в своем твиттере Трамп, отношения «еще НИКОГДА не были такими плохими». А в том, что уже очень давно они не были такими неурегулированными и неопределенными.

Много шума о чем?

В преддверии саммита не было недостатка в спекуляциях обо всем, что так или иначе его касалось. Начиная с места проведения – первоначально появилась информация, что встречу примет Вена – и заканчивая повесткой дня и перспективами достижения договоренностей.

Однако накануне встречи Москва и Вашингтон заявили, что детальной повестки не будет и что президенты будут обсуждать весь спектр волнующих их вопросов. То есть высоких ожиданий по поводу возможности прорыва в ходе переговоров у их участников не было. Об этом же Трамп заявил в интервью накануне поездки в Хельсинки. Более того, еще до начала саммита появилась информация, что единого заявления по итогам переговоров стороны делать не будут. Хотя Россия в ходе подготовительного визита в Москву американской делегации во главе с советником Трампа по национальной безопасности Джона Болтона передала проект совместного коммюнике.

То есть обе стороны подходили к встрече без излишней амбициозности. Они рассматривали ее как возможность начать трудный диалог и тем самым остановить неконтролируемую эскалацию отношений на фоне множества общих проблем.

Главный компонент саммита – переговоры президентов тет-а-тет с участием лишь переводчиков. Вместо запланированных полутора часов они длились 2 часа 10 минут. Параллельно с ними отдельно беседовали министр иностранных дел РФ Сергей Лавров и госсекретарь США Майк Помпео. После переговоры в течение 1 часа 40 минут проходили уже в расширенном составе.

О чем шла речь в ходе различных компонентов встречи, известно лишь приблизительно: президенты обозначили некоторые темы до начала переговоров и потом немного конкретизировали их в ходе итоговой пресс-конференции. Какие-то дополнительные детали стали появляться уже после возвращения делегаций в свои столицы. При этом стороны высказали удовлетворенность встречей. А Сергей Лавров даже заявил, что она прошла «лучше, чем супер».

Каких-то больших договоренностей в Хельсинки, вероятно, достигнуто не было. В ситуации, когда саммит призван остановить спираль эскалации и запустить каналы коммуникации, это вполне ожидаемо. Даже если содержательные (а не только форматные) договоренности и были, то они в любом случае потребуют дополнительной проработки. К форматным договоренностям можно отнести следующее:

1. создание группы высокого уровня с участием «капитанов бизнеса» для проработки экономических проблем;
2. формирование совета из числа бывших высокопоставленных дипломатов и военных, а также видных политологов для поиска точек соприкосновения по широкому кругу вопросов;
3. запуск механизма консультаций между Советами Безопасности обеих стран.

Российская сторона, по словам Путина, передала записку с предложениями по вопросам стратегической стабильности, контроля над вооружениями, в том числе способам предотвратить гонку вооружений в космосе. Говорили и о проблемах нераспространения ядерного оружия (в том числе в контексте северокорейской проблематики), терроризме, кибербезопасности. Американская сторона также декларировала обсуждение китайской тематики («поговорим о нашем общем друге президенте Си»).

Особый ажиотаж еще до саммита вызывали две региональные темы:

- *Сирия:* здесь у Москвы и Вашингтона потенциально больше всего пересекающихся интересов, из-за чего, по словам Путина, Сирия может стать первым примером успешного сотрудничества. Из прозвучавшей в итоге конкретики – лишь согласие сторон ориентироваться на соглашение 1974 г. о разведении войск на Голанских высотах. Это, впрочем, не в полной мере удовлетворяет Израиль, руководство которого проявило повышенную дипломатическую активность до и после хельсинского саммита. И уж вряд ли такая дискуссия может удовлетворять Иран.

Украина: перед саммитом некоторые комментаторы уже привычно высказывали опасения о возможной сделке по Украине, в результате которой Трамп признал бы фактическую зону влияния России в Восточной Европе. По информации Bloomberg, Путин в итоге передал американскому коллеге предложения о проведении на территории Донбасса референдума для разрешения кризиса, продолжающегося четыре года. Белый дом уже успел сообщить, что эти предложения не принимает. Также президент России рассказал журналистам, что обсуждалась проблематика

транзита российского газа по трубопроводной системе Украины. Москва заявляет о готовности продолжать этот транзит после истечения действия контракта в 2019 г., если будет урегулирован спор «Газпрома» и украинского «Нафтогаза» в Стокгольмском арбитражном суде.

Это то, что сегодня известно о содержании хельсинских переговоров. Резюмируя их, стороны выглядели согласными с еще несколькими общими тезисами:

- российско-американские отношения еще никогда не были хуже, но саммит позволил переломить негативный тренд;
- Хельсинки стали лишь началом процесса нормализации отношений;
- встречи на высшем уровне должны продолжиться (в СМИ уже появилась информация, что Трамп пригласил Путина посетить Вашингтон осенью текущего года).

Пожалуй, на этом можно было бы ставить точку, если бы не совместная пресс-конференция Путина и Трампа по итогам переговоров. Она в итоге стала не столько каналом получения информации о содержании переговоров, сколько отдельным событием. Ответы президентов на вопросы журналистов несут минимальную информативность по поводу содержания переговоров, но очень ярко раскрывают сегодняшнюю специфику российско-американских отношений.

Более того, именно последние 30 минут пресс-конференции, когда журналисты получили возможность задавать вопросы, и сделали почти все заголовки для мировых и особенно американских СМИ. Вернее, сделал их президент США, который своими ответами дал повод обрушиться на него с критикой даже многих лояльных ему представителей Республиканской партии. По мнению некоторых экспертов, эти 30 минут испортили в остальном важный и своевременный саммит.

Что уникальная «игра на двух уровнях» означает для мира?

Таким образом, в Хельсинки была предпринята попытка остановить эскалацию в российско-американских отношениях и восстановить официальный диалог. Но получит ли это начинание полноценное продолжение – большой вопрос. И не столько из-за плохого состояния двусторонних отношений и сложности вопросов на повестке дня, сколько из-за еще одного измерения отношений Вашингтона и Москвы.

Влияние внутриполитического измерения на внешнюю политику давно и хорошо описано в теории международных отношений. «Игра на двух уровнях» неизбежно так или иначе сказывается на содержании и форме любых межгосударственных

переговоров. Однако то, что мы наблюдаем сегодня в российско-американских отношениях, все же несколько необычно.

Тема предполагаемого российского вмешательства в президентские выборы в США в 2016 г. стала ключевой в ожесточенной внутриполитической борьбе в Вашингтоне. Подозрения в адрес команды Трампа по поводу сговора с Россией в ходе избирательной кампании не дают действующей администрации США возможности проводить полноценную дипломатическую работу на российском направлении. Любые ее действия и слова, как под микроскопом, рассматриваются СМИ и представителями Демократической партии.

Ожидаемо, в ходе совместной пресс-конференции в Хельсинки основным мотивом стало все то же предполагаемое вмешательство. Накануне саммита спецпрокурор Роберт Мюллер выдвинул обвинения против 12 сотрудников российского ГРУ, которые, по его утверждениям, непосредственно ответственны за вмешательство. Журналистов особенно интересовало, обсуждалась ли эта тема и в какой тональности, есть ли у России компромат на Трампа, собирается ли Кремль и дальше вмешиваться во внутриполитические процессы в США.

В итоге президенты были вынуждены больше оправдываться, чем говорить о возможных решениях многочисленных двусторонних и многосторонних проблем. Их заявления дали политическим противникам Трампа новые поводы для обвинений. Особенно невнятный ответ президента США на вопрос о том, кому он больше верит: собственным спецслужбам или президенту России. В Хельсинки Трамп сказал, что «не видит причин, почему бы Россия вмешивалась». Но уже по возвращении в Вашингтон заявил, что оговорился и что на самом деле имел ввиду, что «не видит причин, почему бы Россия не вмешивалась».

В результате, как отмечают некоторые аналитики, очередная конфликтная волна по теме предполагаемого вмешательства России в ход президентских выборов в США еще больше осложнила ситуацию как для Белого дома, так и для Кремля. А значит – и для перспектив двустороннего диалога по важным для всего международного сообщества темам.

Драматизировать ситуацию пока, вероятно, не стоит. Хотя критика действий Трампа в Хельсинки даже со стороны многих обычно лояльных президенту членов Республиканской партии, а также «отматывающие назад» заявления самого Трампа на протяжении нескольких дней после саммита – все это не самые лучшие индикаторы для перспектив нормализации отношений США и России. В рядах Конгресса хельсинские заявления Трампа могут лишь стимулировать желание

еще больше ограничить возможности президента маневрировать в отношениях с Россией (сенатор Марко Рубио уже выступил с подобной инициативой). Как это произошло прошлым летом, когда был принят Акт о противодействии противникам Америки через санкции. В результате сегодня Белый дом даже при желании самостоятельно не может принять решение по отмене санкций, что сильно сужает дипломатические возможности исполнительной власти.

Если события будут развиваться именно по этому сценарию, то в проигрыше останется не только Трамп, но и Россия. Москве нужны не просто символические победы в виде прошедшего саммита, который формально вывел ее из международной изоляции. Ей нужно реальное взаимодействие с США по целому ряду вопросов. Но даже такие, казалось бы, «легкие» договоренности, как создание группы высокого уровня по экономическим отношениям или экспертного совета, могут быть полноценно реализованы лишь в том случае, если бизнесмены, эксперты и даже бывшие официальные лица не будут бояться поставить свои карьеры, репутацию и бизнес интересы в зависимость от внутриполитической борьбы.

Во многом определяющими для перспектив улучшения российско-американских отношений, а также реализации достигнутых в Хельсинки договоренностей станут промежуточные выборы. Они пройдут в США в ноябре и покажут, насколько популярны республиканцы при президенте Трампе. Так как российская тема находится в центре политической борьбы, то косвенно результаты выборов будут и индикатором приемлемости для избирателей курса Белого дома по улучшению отношений с Москвой. А оставшиеся до ноября месяцы покажут, не возникнет ли в США двойной внешнеполитической линии даже в рядах Республиканской партии. Хотя некоторые эксперты считают, что такая двойственность уже существует на практике и отчетливо проявилась в Хельсинки.

Каковы последствия саммита для Восточной Европы?

Особое значение саммит в Хельсинки имел для безопасности в Восточной Европе. Именно здесь, в географически относительно небольшом регионе, сконцентрирован почти весь клубок противоречий между Россией и Западом. Регион находится на стыке военно-политических блоков и, говоря языком Самуэля Хантингтона, цивилизаций. Поэтому по мере роста напряженности в отношениях Москвы и Вашингтона неизбежно обостряется и обстановка в Восточной Европе.

Общую формулу безопасности в Восточной Европе сегодня можно сформулировать примерно так: чем более конструктивны отношения России с Западом (США), тем спокойнее и более предсказуема ситуация в Восточной Европе.

Эта формула касается всех малых государств региона. Однако каждое из них по-разному видит возможности укрепления своей собственной безопасности. Это связано не просто с оценками и ценностными ориентациями конкретных политиков, но и с объективными факторами: историей, демографическими и общественными характеристиками, институциональной принадлежностью и т.д. Поэтому при ухудшении региональной обстановки эти государства начинают активно предпринимать часто разнонаправленные действия.

Так, Балтийские страны, Польша и Украина стараются «играть на повышение» с тем, чтобы увеличить политическое внимание и уровень поддержки со стороны западных союзников. А, например, Беларусь, наоборот, стремится способствовать деэскалации противостояния между Россией и Западом, чтобы не оказаться в него непосредственно вовлеченной. Соответственно, и ожидания от саммита в Хельсинки у различных восточноевропейских государств были разными.

Если же исходить из предложенной общей формулы безопасности в Восточной Европе, то положительным результатом саммита для региона было бы достижение договоренностей об остановке спирали эскалации, развитии мер доверия и транспарентности в военной сфере, а также запуске постоянно действующих коммуникационных каналов и диалога по вопросам стратегической стабильности. При этом было важно, чтобы на саммите не принимались какие-то решения за спинами и без учета базовых интересов малых стран региона.

Удовлетворит ли в итоге встреча в Хельсинки эти потребности безопасности Восточной Европы пока сказать сложно. Во-первых, мы точно не знаем, о чем именно шла речь на встрече Путина и Трампа в формате тет-а-тет. Во-вторых, как уже было отмечено, только через несколько месяцев станет понятно, удастся ли Москве и Вашингтону реализовать даже объявленные публично «легкие» договоренности.

Пока же, с точки зрения безопасности в Восточной Европе, хельсинский саммит больше выглядит упущенной возможностью. Так, к слову, его охарактеризовал и Генри Киссинджер. Главная проблема в том, что по итогам хельсинской встречи нет четкого понимания, в каком направлении будут развиваться отношения России и США. И какие рамки возможного эти отношения будут задавать для

региона Восточной Европы. Наоборот, из-за очередной волны внутриполитической борьбы вокруг «российского досье» в США отношения пока становятся еще менее предсказуемыми. Это автоматически стимулирует играющие «на повышение» восточноевропейские и другие страны пытаться расширять собственное поле действий. Возникает все больший соблазн для разного рода пробных шаров и громких политических заявлений, которые подрывают идею региональных мер доверия.

Рекомендации для Беларуси

Беларусь объективно заинтересована в снижении градуса напряженности между Россией и США и налаживании конструктивного диалога о будущем европейской системы безопасности. Можно даже сказать, что ***Беларусь является основным восточноевропейским стейкхолдером инклюзивной безопасности.*** Поэтому следующие рекомендации могли бы помочь Минску продвигать свои интересы:

1. Как бы ни развивались отношения Москвы и Вашингтона после хельсинской встречи, ***Беларуси следует продолжать собственный поиск возможных точек соприкосновения и форматов согласования интересов*** глобальных и региональных игроков.
2. ***Приоритетное внимание следует уделить практической проработке обозначенных на саммите в Хельсинки тем***, в том числе: обеспечению кибербезопасности, противодействию терроризму, контролю над вооружениями, реанимации мер доверия и безопасности (особенно в региональном разрезе).
3. В одиночку сделать это Беларусь не сможет – поэтому нужно искать варианты усиления своей позиции и возможностей за счет сотрудничества с другими государствами. Из-за разности подходов в области безопасности с большинством стран Восточной Европы какое-либо региональное/субрегиональное объединение государств-единомышленников не представляется возможным. ***Поэтому акцент стоит сделать на выстраивании активного сотрудничества в рамках сети нейтральных и стремящихся к (ситуативному) нейтралитету европейских государств***. В результате каждое из них может занимать свою региональную/субрегиональную нишу, взаимно усиливая при этом общую позицию. Для Минска ***естественной нишей была бы функция нейтральной площадки Восточной Европы и Южного Кавказа***. Беларусь – единственное государство на этом пространстве, не имеющее территориальных конфликтов и сохраняющее приемлемый уровень отношений со всеми региональными и внерегиональными акторами.

4. Эта функция Беларуси должна подразумевать ***не только предоставление «добрых услуг»*** (то есть сугубо роль переговорной площадки) для разрешения региональных конфликтов, но и проактивную дипломатическую работу, направленную на ***а) снижение трений в двусторонних отношениях с соседями и ключевыми внерегиональными акторами*** и ***б) повышение военно-политической транспарентности и мер доверия в регионе***. Одним из инструментов для достижения обеих задач являются двусторонние соглашения о сотрудничестве в военной сфере. Минск уже имеет такие соглашения со многими государствами – постепенно их можно было бы наполнять более глубоким сотрудничеством.

Евгений Прейгерман - *Руководитель экспертной инициативы «Минский диалог».*

Аналитическая записка подготовлена при поддержке Фонда им. Конрада Аденауэра (Германия)

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Евгений Прейгерман

Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»