

НОВАЯ ТРАКТОВКА РОССИЙСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

ВЛИЯНИЕ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПАТРОНАЖНО-КЛИЕНТЕЛЬНЫХ СЕТЕЙ

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 274

Сентябрь 2013 г.

Кимберли Мартен¹

Барнард колледж, Колумбийский университет

Большинство аналитиков, когда они рассматривают российскую внешнюю политику, воспринимают Россию как если бы это было единое государство с осмысленной стратегией и ясными целями. В своем анализе они делают упор на национальных интересах России, проблемах государственной безопасности, ее относительной мощи в рамках международной системы, а также на культурной идентичности и тенденциях российского народа. Порой они пытаются сосредоточить свое внимание на Владимире Путине как на авторитарном лидере, полагая, что внешняя политика отражает его характер или личные убеждения. Но даже в этом случае они исходят из презумпции того, что Путин управляет государством, что у него есть стратегия достижения четких государственных целей.

Однако, когда наиболее серьезные аналитики рассматривают сегодняшние российские внутривластные и экономические проблемы, то они сталкиваются с непрозрачным миром соперничающих, пересекающихся и меняющихся неформальных групп и сетей индивидуумов. В этом мире люди обеспечивают свое будущее путем примыкания к тому или иному могущественному патрону. Складывающиеся с результате группы и сети патронов-клиентов сталкиваются друг с другом в борьбе за контроль над ресурсами и денежными потоками, сливаясь и раскалываясь в зависимости от обстоятельств. В политической сфере возвращение президентской власти от Медведева к Путину рассматривается порой как свидетельство того, что силовики - сторонники твердой линии - взяли верх над более умеренной прозападной экономической фракцией. Возможно, в настоящий момент умеренная фракция подпитывает оппозицию, хотя ранее она шла с силовиками на сделку, смысл которой выражался формулой «богатство в обмен на стабильность». Тем временем, в коммерческой сфере пропутинская

¹ Выражаю благодарность Мэтью Микаэлидис за ценную помощь в исследовании.

нефтяная фракция «Роснефти», возглавляемая Игорем Сечиным, похоже, побеждает газовую фракцию «Газпрома» Медведева и его коллеги Алексея Миллера, хотя последнее время личные позиции Сечина ставятся под сомнение.

В этом свете Путин выглядит не просто авторитарным руководителем с нормальными государственными интересами. Скорее он предстает как ведущий представитель непрозрачной группы связанных друг с другом патронов, которые борются за сохранение своих шатких позиций на вершине российской пирамиды власти. Внезапные перестановки во власти могут пошатнуть позиции самого Путина.

Главный довод настоящей статьи заключается в том, что российскую внешнюю политику следует рассматривать как продолжение внутренней политики. Если мир политических и деловых отношений отражает непрозрачные сети клиентов, то внешняя политика также является производной от этих отношений. И хотя соперничество клубков в сфере внешней политики несомненно ограничено некоторым совместным представлением о национальных интересах, проблемах и культуре России, тем не менее, лучше всего российскую внешнюю политику сегодня характеризуют патронажно-клиентельная политика и соперничество между сетевыми группами, а не только «нормальные» государственные интересы.

Влияние на политику осуществляется отдельными личностями, а не официальными должностями, которые они занимают. Эти отдельные личности ориентированы на собственные интересы и при любой возможности они пытаются защищать и расширять влияние своих собственных сетей а идеология, в лучшем случае, отодвинута на задний план. Государственные ресурсы используются влиятельными патронами и связанными с ними сетями, интересы групп порой перевешивает интересы самого государства. Как отметил в своей новаторском исследовании патронажно-клиентельных систем Генри Хейл, для сохранения единства своих сетевых группе влиятельные лидеры должны постоянно посылать связанным с ними сетевым группам сигналы, свидетельствующие о том, что они продолжают сохранять свое влияние и силу.

Из такого взгляда на российскую политику следуют пять основных выводов. Первый, и наиболее очевидный: российское руководство не может позволить себе выглядеть так, будто оно капитулирует перед американским давлением. Сила патрона определяет благополучие сети связанных с ним людей. История Холодной войны и последовавший за ней пост-Советский период свидетельствуют о том, что сила определяется в терминах независимости от Вашингтона.

Во-вторых, хотя лидер и пытается выглядеть на международной арене крутым и даже агрессивным с целью доказать свою силу и власть, тем не менее, при этом он избегает рискованных внешнеполитических акций, могущих повредить его стране, ресурсы которой они «доит». Путин может бахвалиться, выдвигать пустые угрозы и даже пускаться на небольшие авантюры (как в случае с пятидневной войной с Грузией в 2008 г.), но внешняя политика, которую он проводит, фундаментально консервативна и не предрасположена к риску.

Примером могут служить российско-иранские отношения. Хотя американские политики порой и обвиняют России в содействии Ирану в его стремлении приобрести ядерное оружие, факты указывают на то, что это маловероятно. За время пребывания Путина у власти Россия трижды

проголосовала в Совете Безопасности ООН за санкции против Ирана, особенно когда Иран создал проблемы для инспекторов МАГАТЭ. В 2010 г. Россия согласилась воздержаться от поставок Ирану зенитных ракет С-300, которые могли бы помочь Тегерану организовать воздушную оборону своих предполагаемых ядерных объектов (очевидно, в обмен на обещание израильских поставок технологии беспилотников России с тем, чтобы помочь ее оборонной промышленности, испытывающей серьезные трудности). Путин громогласно заявляет о независимости России, но при этом он тщательно старается не наносить ущерба коренным американским интересам в области безопасности, а также соблюдению положений Договора о ядерном нераспространении (ДНЯО). Похоже, он даже приостановил некоторые виды помощи, которую российский атомный научно-оборонный комплекс предоставлял Ирану в 2000-е годы. Россия завершила строительство гражданского атомного объекта в Бушере. Хотя это шло вразрез с односторонними американскими санкциями, тогдашний госсекретарь Хиллари Клинтон ясно дала понять, что администрация Обамы в принципе не возражала против Бушерского объекта, а была недовольна лишь тем, что Россия решила поддержать его в неподходящий момент.

В-третьих, даже внешнеполитические аспекты безопасности рассматриваются через призму экономических интересов ключевых членов патронажных групп и сетей. К примеру, Бушерский проект принес деньги «Росатому» и его филиалу «Атомстройэкспорту», а также укрепил за рубежом их репутацию, как надежных партнеров, выполняющих контрактные обязательства, что немаловажно для проектов в других странах (в том числе – в Индии, Китае и Турции). «Росатом» отвечает как за гражданские, так и оборонные аспекты атомной политики в России, что вероятно, сближает его с фракцией силовиков. Также примечательно и то, что «Газпромбанк», который на 80% принадлежит «Газпрому», выступает в последние годы в качестве главного кредитора «Росатома» (был момент, когда ему принадлежали 49,8% акций Атомэкспорта»). Это указывает на то, что российские интересы в Бушере выходят за пределы интересов силовиков и атомного лобби и затрагивают также группу Медведева. Хронология различных задержек строительства в Бушере в 2000-е годы совпадает с трудностями, которые Иран испытывал с оплатой, в гораздо большей степени, нежели любой иной фактор, и это лишний раз указывает на первичность экономических соображений.

В четвертых, российское руководство имеет обыкновение рассматривать всех действующих лиц, включая и лидеров иностранных государств, через призму выстраивания личных и неформальных связей или соперничества между различными группировками. Известно, что во всем мире люди, отвечающие за процесс принятия решений, видят в логике действий своих зарубежных визави зеркальное отражение своей собственной логики, и предполагают наличие у них тех же самых «правил игры». Поэтому российские лидеры, скорее всего, предполагают, что их иностранные партнеры также являются лидерами соперничающих патронажно-клиентельных систем. Всякое сотрудничество в высшей степени персонифицируется и рассматривается как сделка между группами, которые либо предлагают друг другу что-то, либо расплачиваются за оказанную услугу. Такая персонализация взаимодействия на международной арене стала особенно очевидной в годы правления Путина. Примерами такого

подхода стали нашумевший отказ Путина проводить переговоры с Грузией до тех пор, пока главным представителем грузинского государства являлся президент Михаил Саакашвили, а также травля американского посла Майкла Макфола, организованная Кремлем в нарушение всех норм дипломатического этикета, судя по всему, за его научные публикации и работу в неправительственных организациях в прошлом.

Относительно недавно мы имели возможность наблюдать такое же поведение, но в менее резком русле при взаимодействии Путина с Барак Обама. Большинство наблюдателей сосредоточили все внимание на натянутых отношениях между президентами, запечатленных на фотографиях, сделанных в ходе их двусторонней встречи на саммите Большой восьмерки в Северной Ирландии в июне 2013 г. Обама усугубил ситуацию пошутив, что возраст сказывается на способности обоих лидеров заниматься любимыми видами спорта (что намеренно или непреднамеренно, отрицательно отразилось на стремлении Путина демонтировать силу у себя в стране). Правда, есть еще одна история, которая может объяснить неуступчивость России, проявленную в деле с Эдвардом Сноуденом, разгласившим секретную информацию о деятельности американских спецслужб. Накануне их июньской встречи Обама направил Путину личное письмо, в котором перечислил сферы совместных интересов, а также пути возможного решения конфликтов, негативно отражающихся на российско-американских отношениях. В ответ Путин также написал Обаме личное письмо, и источники российского государственного новостного агентства сообщили о факте обмена личными письмами. После июньской встречи Путин заявил в интервью, что по его мнению, Обама искренен в своих намерениях, однако он, скорее всего, не контролирует ситуацию у себя дома. Иными словами, Путин дважды выразил свое желание работать с Обамой и помогать ему «лично», не ожидая при этом налаживания дружественных отношений между Москвой и Вашингтоном в целом, поскольку Обама недостаточно силен у себя в США.

В июле Сноуден окончательно запутал дело, сведя на нет все попытки к сотрудничеству. Желание Путина сохранить связь с Обамой – а это единственный способ объяснить нестыковки в деле о предоставлении Сноудену политического убежища. Похоже, что большинство российской общественности поддержало бы решение Путина дать Сноудену статус политического беженца. Эксперты предсказывали неизбежность такого решения, а в Конгрессе США раздавались громкие голоса, угрожавшие принять в отместку различные (и не выглядевшие особенно убедительными) меры, предполагая, что речь идет об очередном раунде российской конфронтации с США. Между тем, Обама давал понять, что может отменить следующую встречу в верхах с Путиным в Москве, если Сноудену будет позволено покинуть аэропорт. Иными словами, Обама угрожал символически порвать личные отношения с Путиным, и именно это объясняет почему в течение нескольких недель Путин при всякой возможности тормозил ход развития событий. Если бы действия российского президента выглядели как капитуляция перед Америкой, то это отрицательно сказалось бы на его репутации сильного политика. Но с другой стороны, могла также пострадать его репутация, что он лоялен и хорошо разбирается в людях, если бы он сначала обозначил Обаму, как человека, достойного поддержки со стороны своего окружения, а потом сразу разругался бы с ним и, таким образом, попусту растратил бы важный ресурс. Даже

когда 1 августа Сноудену было дано временное политическое убежище (шаг, который, судя по всему, был неизбежным), и Обама логично отменил встречу в верхах, российская реакция не сопровождалась громогласными антиамериканскими высказываниями, как можно было ожидать. Через нескольких дней было объявлено, что отец Сноудена приедет в Москву с целью обсуждения возможности его возвращения домой чтобы предстать перед судом, а на пресс-конференции Обама заявил, что его личные отношения с Путиным остаются хорошими.

Указанные выше первые четыре вывода помогают объяснить российскую реакцию на войну в Сирии. Между Путиным и Башаром Асадом сложились теплые личные отношения еще со времен первого визита Асада в Москву в январе 2005 г., когда Путин списал огромный сирийский долг России и пообещал новые поставки вооружений. Хотя российское отношение к Сирии вызывает огромное раздражение на Западе и в Израиле, Путин снизил внешнеполитические риски для России отказавшись от активного вмешательства в пользу Асада (вопреки иногда паническим сообщениям СМИ о неизбежном начале конфликта в стиле Холодной войны). Москва неоднократно блокировала инспекции Совета Безопасности ООН, а также резолюции, направленные против режима Асада, выполняла контракты на поставки новейших типов вооружений, и даже, по слухам, помогала перебросить боевиков Хезболлы из Ливана в Сирию. Тем не менее, хотя российские боевые корабли и заходили время от времени в пункт материально-технического обеспечения в сирийском порту Тартус, до сих пор это было лишь демонстрацией флага, а отнюдь не участием в военных действиях. Некоторые поставленные недавно Сирии российские зенитные ракетные комплексы «Бук» и усовершенствованные противокорабельные ракеты «Яхонт» были немедленно уничтожены израильской авиацией, однако Россия даже не выразила никакого официального протеста по этому поводу. И хотя Путин говорит о выполнении заключенного ранее с Асадом контракта на поставку зенитных ракетных систем С-300, тем не менее, эти ракеты (как это ранее произошло в случае с Ираном) похоже, так и не отправляются в первоочередном порядке. Некоторые обозреватели полагают, что это связано с необходимостью обслуживания их российским военным персоналом на месте в Сирии, а это подвергло бы риску жизни россиян перед лицом израильских авиаударов. Если же главными целями Путина является поддержание личных связей с Асадом, а также содействие ключевым представителям российского военно-промышленного комплекса (но отнюдь не обеспечение победы Асада), то система его предпочтений начинает выглядеть в ином свете.

Есть еще и пятый вывод, следующий из такого подхода: нужно ожидать неожиданностей. Вместо того, чтобы следовать логически последовательной и предсказуемой модели процесса принятия решений, российская политика проявляется во внезапных порывах. Решения разрабатываются не официальными учреждениями и не в рамках общественных обсуждений, но в результате закулисной торговли между действующими лицами, имена которых неизвестны широкой общественности. Во внутренней политике проявлением такого отношения стало обращение с Алексеем Навальным в июле 2013 г., когда за очень короткий срок он оказался на скамье подсудимых, над ним был проведен несправедливый, но широко освещаемый в СМИ суд (в ходе которого ему было

позволено посылать своим сторонникам сообщения по «Твиттеру»); он был несправедливо осужден его увели из зала в наручниках; тем не менее, власти открыто помогли ему баллотироваться на пост мэра Москвы; а затем он неожиданно был освобожден из под стражи на неопределенный срок, и при этом угроза возвращения в тюрьму на формально-юридическом основании продолжает висеть над его головой. Ясно, что такое поведение не было простой реакцией на протесты, следовавшие за осуждением Навального, поскольку власти были к ним уже готовы. (Есть фотографии трех автобусов для транспортировки арестованных демонстрантов, которые выехали на площадь Революции за 10 минут до оглашения приговора.)

Во внешней политике примером столь же нелогично-порывистого процесса принятия решений было дело Сноудена. Как минимум дважды в июле сообщалось о том, что в ближайшее время Сноудена выпустят из аэропорта Шереметьево, но оба раза решение откладывалось. Когда же он все-таки покинул аэропорт, то его выпустили не на три месяца, отведенных для принятия административного решения, как ранее давали понять российские власти, но на целый год временного убежища. Однако при этом спецслужбы заявили, что не гарантируют его безопасность, оставляя возможность заключения какой-то сделки между Россией и США. Эти и аналогичные примеры показывают, что и в случае с Сирией можно ожидать резкого изменения политики Путина в том или ином неожиданном направлении, которое станет следствием непрозрачных сделок между различными группами влияния, нежели проявлением ясного стратегического направления.

Вряд ли конец путинской эры будет означать конец патронажно-клиентельной политики, на которой сегодня базируется вся российская политическая система. Любой преемник Путина также будет делать упор больше личностях, а не на государственных структурах. Новому лидеру также понадобится выглядеть агрессивно-сильным и независимым, избегая при этом по настоящему рискованных шагов и соблюдая экономические интересы ключевых членов групп и сетей даже в вопросах безопасности. От будущего лидера также не следует ожидать последовательности во всех его действиях.

Группы, контролирующие власть наверху, могут меняться. Но до тех пор, пока российские спецслужбы сохраняют за собой возможность опозорить и выборочно преследовать отдельных лиц путем вброса компрометирующей информации, система мало изменится, независимо от того, кто бы ни находился у власти и что бы ни происходило в избирательной сфере. Старые методы КГБ хорошо вписываются в замыкающуюся на отдельных личностях патронажно-клиентельную политику, которая господствует сегодня в России.

**Elliott School of
International Affairs**
THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org