

Стратегическое партнерство как формат межгосударственных отношений

Ю.Г. Жеглова

Стратегическое партнерство, будучи распространенной характеристикой состояния межгосударственных отношений, пока неполно исследовано как их полноценный формат. Между тем оно может претендовать именно на такой статус, поскольку, как показывает опыт, имеет по сравнению с другими форматами межгосударственных отношений ряд уникальных характеристик и отличительных черт, определяющих его сильные и слабые стороны.

Анализ основополагающих внешнеполитических документов, дипломатических текстов и публикаций СМИ выявляет многообразие понимания стратегического партнерства. В некоторых случаях это словосочетание используется просто как фигура речи, по большей части — для описания более высокой степени, на которую выходят отношения между акторами на внешнеполитической сцене. Конкретное наполнение понятия «стратегическое партнерство» размыто и может варьироваться в зависимости от того, о каких именно партнерах и в каких ситуациях идет речь, какие именно цели в рамках стратегического партнерства ставят перед собой его стороны.

Например, как следует из текста официального сообщения о визите в Бразилию министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, российско-бразильские отношения характеризуются как стратегическое партнерство, хотя в них нет ничего, что выходило бы за рамки обычных двусторонних отношений: «Визит Сергея Лаврова в Бразилию органически вписывается в линию на укрепление отношений стратегического партнерства между двумя странами, которое динамично развивается в политической, торгово-экономической, инвестиционной, военно-технической, энергетической, гуманитарной и других областях»¹. Как стратегическое партнерство СМИ определяют и отношения России и ЮАР, которые «по итогам переговоров президентов В.В. Путина и Джейкоба Зумы заключили соглашения о сотрудничестве в сфере энергетики и безопасности полетов и подписали совместную декларацию об установлении всеобъемлющего стратегического партнерства»². То есть под стратегическим партнерством де-

¹ Россия укрепляет стратегическое партнерство с Аргентиной и Бразилией // Русский век // <http://www.ruvek.ru/?module=news&action=view&id=11506>

² Россия и ЮАР заключили декларацию о стратегическом партнерстве // Взгляд. Деловая газета, 26 марта 2013 г. // <http://www.vz.ru/news/2013/3/26/626124.html>

факто подразумевается весь комплекс двусторонних отношений при приоритетном значении экономической сферы как базиса для всех остальных.

В отдельных случаях в практике международных отношений очевидно символическое наполнение провозглашаемого стратегического партнерства. В таком варианте оно служит не характеристикой отношений, а способом демонстрации близости стран и средством моральной поддержки одной, более слабой, стороны другой, более сильной. Таким видится стратегическое партнерство России и Сербии, если исходить из текста соответствующей декларации: «Российская Федерация и Республика Сербия, опираясь на глубокие взаимные чувства дружбы, многовековую историю отношений и традиции языковой, духовной и культурной близости братских народов двух стран, дорожа памятью о совместной борьбе против фашизма в годы Второй мировой войны, (...) заявляют о нижеследующем: 1. Настоящей Декларацией провозглашается установление между Российской Федерацией и Республикой Сербией (далее — Стороны) отношений стратегического партнерства, которые охватывают все сферы взаимодействия, включая политику, торговлю, экономику, культуру, науку, технику и образование»³.

В межгосударственных отношениях представлен еще один вариант стратегического партнерства, максимально близкий к толкованию этого понятия в бизнесе, где оно понимается как сотрудничество одной компании с другой, более крупной и мощной, для достижения общих экономических и стратегических целей. Приблизенную к такой трактовке картину мы видим в отношениях Таджикистана и КНР. Эксперты из Российского института стратегических исследований в интерпретации значения визита в мае 2013 г. главы Таджикистана в КНР, в частности, отмечали: «В ходе визита стороны заявили об установлении отношений стратегического партнерства и подписали 8 документов, продолжающих прежний курс на экономическое доминирование Китая в таджикской экономике»⁴.

Изучение иных примеров межгосударственных отношений позволяет выявить такой вариант понимания стратегического партнерства, который наиболее соответствует содержанию самих понятий «стратегический» и «партнерство». При этом в качестве стратегических выступают сформулированные и согласованные принципиально важные, долгосрочные цели и наиболее эффективные пути их достижения, а под партнерством подразумеваются сотрудничество и взаимная ответственность в рамках совместных усилий по достижению одних и тех же, или близких, или взаимно согласованных и приемлемых масштабных целей.

До некоторой степени примером такого стратегического партнерства могут служить отношения России и КНР. Как пишет А.Б. Перцев, «отношения стратегического партнерства с Китаем — один из важнейших приоритетов внешней политики Российской Федерации. В последние годы российско-китайские отно-

³ Декларация о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Сербией от 24 мая 2013 г. // http://news.kremlin.ru/ref_notes/1461

⁴ Взгляд из России на стратегическое партнерство Таджикистана и Китая // РИСИ // <http://www.riss.ru/index.php/my-v-smi/1847-vzglyad-iz-rossii-na-#.U0woTKJY71t>

шения характеризуются возросшей динамикой развития, существенным повышением уровня взаимного доверия и взаимной поддержки, активным расширением сотрудничества в ключевых областях»⁵.

Показательно, что та же канва российско-китайских отношений американскими политологами характеризуется совершенно иначе. «Москва и Пекин называют свои отношения всесторонним стратегическим партнерством, однако сотрудничество между ними носит в основном тактический характер, — пишет в *The New York Times* Дж. Манкофф из Центра исследований в области международной безопасности Йельского университета, тесно сотрудничающий с авторитетным в США «мозговым центром» Council on Foreign Relations, занимающимся вопросами внешней политики, и изучающий российскую внешнюю политику и проблематику российско-американских отношений. — Две страны смотрят на мир с совершенно разных точек обзора. Китай — это усиливающаяся держава с быстро развивающейся и ориентированной на экспорт экономикой, стремящаяся получить максимум выгод от глобализации. А Россия — это застойное нефтегосударство, стремящееся изолироваться от перемен»⁶.

Невозможно игнорировать политическую ангажированность таких оценок Дж. Манкоффа: США не хотели бы сближения и повышения степени скоординированности внешнеполитических усилий России, Китая и в какой-то степени Индии, видя возможность формирования за счет этого некоего противовеса своему влиянию в мире. Но также очевидно, что сама принципиальная возможность неоднозначного толкования феномена стратегического партнерства коренится в уже отмечавшемся отсутствии консолидированных его критериев.

Одну из редких попыток выработки определения стратегического партнерства и разработки его критериев предпринимает И.А. Новиков. Совмещая определения «стратегии» и «партнерства» и накладывая полученный результат на матрицу внешнеполитических вопросов, он предлагает определение стратегического партнерства в международных отношениях как «долгосрочного обоюдноравноправного сотрудничества равноправных субъектов на международном уровне ради решения задач государственного масштаба»⁷. Эта формулировка нуждается, на наш взгляд, в некоторых уточнениях и добавлениях. Определение стратегического партнерства в сфере межгосударственных отношений только через понятие сотрудничества не дает понимания своеобразия феномена стратегического партнерства. На наш взгляд, это своеобразие состоит в том, что стратегическое партнерство в межгосударственных отношениях представляет собой не концепцию, доктрину или стратегию, а образ действий партнеров при решении ими разнообразных вопросов, представляющих обоюдный интерес.

⁵ Перцев А.Б. Российско-китайские отношения и их влияние на национальную безопасность Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.

⁶ Mankoff J. The Wary Chinese-Russian Partnership // *The New York Times*, 2013, July 12 // http://www.nytimes.com/2013/07/12/opinion/global/the-wary-chinese-russian-partnership.html?smid=tw-share&_r=4&

⁷ Новиков И. А. Отношения России и Европейского Союза: проблемы и факторы развития стратегического партнерства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Санкт-Петербург, 2011.

Приверженность этому образу действий, как правило, объективно обусловлена и опирается на осознание того факта, что, как бы ни разнились интересы партнеров, как бы ни складывалась общая конъюнктура их отношений на данном историческом отрезке, в стратегическом отношении партнерство в тех или иных формах, в тех или иных сферах остается для них безальтернативным способом ведения дел. Стратегическое партнерство в межгосударственных отношениях при таком понимании выглядит как результат объективно вынужденного выбора актора в пользу поиска точек соприкосновения и пересечения национальных интересов и совместных с партнером действий. Стратегическое партнерство в межгосударственных отношениях является следствием адекватного и прагматичного понимания национальных интересов акторов в долгосрочной перспективе. Как отмечает В.К. Белозеров, «национальные интересы всегда объективны по своей природе, поскольку заключаются в создании условий для устойчивого развития нации. В идеальном случае происходит агрегирование и артикуляция интересов и реализация их властью»⁸. Исходя из объективной природы национальных интересов и их роли как основы и движущей силы стратегического партнерства, можно констатировать объективный характер самого этого формата межгосударственных отношений.

По большей части стратегическое партнерство фиксируется в языке межгосударственных отношений и в текстах совместных документов, но эти документы не всегда имеют юридически обязывающий характер. Конкретные решения в рамках стратегического партнерства находят отражение в специальных договорах и соглашениях, которые могут иметь характер не только политических, но и международных юридических обязательств.

Стратегическое партнерство может проявляться в формах сотрудничества по конкретным направлениям и проблемам, подписания юридически обязывающих договоренностей по ним. Еще одной формой проявления стратегического партнерства могут быть и просто согласованные действия в общих интересах, и заявления — как совместные, так и самостоятельные, но выдержанные в близком духе.

Стратегическое партнерство в межгосударственных отношениях может носить дискретный характер. Причем временный регресс или перерыв в таком случае может быть как незначительным, так и значительным, но необязательно приобретает необратимый характер и необязательно отменяет стратегическое партнерство само по себе. Таким образом, стратегическое партнерство видится нам как довольно гибкий формат межгосударственных отношений при понимании с обеих сторон неизбежности долгосрочного сосуществования и сотрудничества, соответствующего национальным интересам каждой из сторон.

Для раскрытия сущности стратегического партнерства необходимо также точнее обозначить природу субъектов, вступающих в него. Международная практика показывает, что это могут быть не только государства, но и межгосударственные образования, например, Россия – НАТО, Россия – ЕС. Кроме того, вести речь именно о стратегическом партнерстве рационально только в случае,

⁸ Белозёров В.К. Политический феномен военной деятельности. М.: АТИСО, 2009. С. 273.

если мы имеем дело с государствами или иными акторами, политика которых оказывает значительное влияние на геополитическую ситуацию в целом.

Если исходить из такого понимания природы субъектов стратегического партнерства, необходимым представляется еще одно уточнение — отказ от ограничения решаемых в рамках стратегического партнерства задач масштабом государства. Понятно, что принципиально важные долгосрочные цели значимых игроков на мировой арене так или иначе обязательно выйдут за эти рамки и отразятся на ситуации в мире в целом или на каких-то ее аспектах.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о равноправии партнеров в условиях стратегического партнерства. Равноправие государств как акторов международной политики закреплено в международных документах. Например, в статье 1 Устава ООН фиксируется, что организация имеет своей целью «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов (...)», а в статье 2 констатируется, что эта организация «основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов»⁹.

На деле же наиболее мощные акторы имеют больший вес и больше рычагов влияния на ситуацию в мире — например, в форме постоянного членства в Совете безопасности ООН. Как констатирует Г.В. Осипов, «опыт показывает, что из более чем 190 государственных образований, которые, являясь на настоящий момент членами ООН, составляют современную цивилизацию, по-настоящему самостоятельными можно назвать лишь единицы. Страны-лидеры, к которым мы справедливо относим Россию и США, стали таковыми по причине наличия на их территориях не только жизненно необходимых ресурсов: углеводородов, природного газа, руды металлов, коксующегося угля, минеральных удобрений и т. п., но и высокого уровня технико-экономического развития. Страны, не являющиеся самостоятельными экономически, а значит и политически, самостоятельно свою жизнедеятельность обеспечить не могут. В той или иной мере они вынуждены ориентироваться на лидеров развития»¹⁰.

Вопрос реального равноправия в рамках стратегического партнерства встает особенно остро, и реализуемо это равноправие может быть только в отношениях между партнерами если не с равными, то с сопоставимыми потенциалами и возможностями. Более того, оптимально, чтобы партнеры в решении своих стратегических вопросов зависели друг от друга и, осознавая эту зависимость, не тяготились ею, а видели в ней дополнительные возможности и стимул для выработки взаимоприемлемых решений.

На основе вышеизложенного можно сформулировать определение стратегического партнерства как юридически не обязывающего консенсуса между двумя или несколькими сопоставимыми акторами относительно объективно обусловленной стратегической направленности их взаимодействия на между-

⁹ Устав Организации Объединенных Наций // <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml>

¹⁰ Осипов Г.В. Россия и США в XXI веке: о стратегическом партнерстве двух великих держав // Право и безопасность. 2010. 3 (36) // http://dpr.ru/pravo/pravo_32_6.htm

народной арене, степени общности стратегических интересов и целей, готовности согласованно действовать на равноправной основе на базе международного права и не в ущерб третьим сторонам.

Из такого определения вытекает ряд характеристик стратегического партнерства в межгосударственных отношениях:

- объективная обусловленность пониманием общности долгосрочных национальных интересов каждой из сторон;
- консенсусная основа и возможность отсутствия юридических обязывающих решений, но при этом наличие с обеих сторон институционализированных каналов взаимодействия;
- регионально-глобальный масштаб;
- примерный паритет в военной, экономической мощи и дипломатическом влиянии и на этой основе — равноправие партнеров;
- соответствие международному праву;
- вероятность дискретного характера развития.

Нельзя также не затронуть вопроса о функциях стратегического партнерства в международных отношениях. Практика внешнеполитической деятельности акторов, провозгласивших себя стратегическими партнерами, как было показано выше, дает нам возможность выделить следующие функции стратегического партнерства:

- идентифицирующая: действуя в рамках стратегического партнерства, участники внешнеполитического процесса яснее для всего остального мира обозначают свои геополитические интересы и методы, которыми они намерены их обеспечивать;
- стимулирующая: в некоторых случаях стратегическое партнерство провозглашается обеими сторонами с некоторым опережением событий или вообще предлагается только одной из сторон, и таким образом речь может идти о стремлении игроков или игрока придать отношениям определенный позитивный импульс, обозначив свою готовность поднять отношения на новую ступень;
- символическая: эта функция имеет место там и тогда, где и когда речь идет о провозглашении стратегического партнерства сильного и более слабого акторов, и в таком случае со стороны сильного игрока имеет место символический жест солидарности и поддержки, а его международный вес и авторитет отчасти переносятся на более слабого партнера;
- институциональная: в моменты пиков развития стратегического партнерства акторы, считающие себя стратегическими партнерами, реализуют это партнерство через ряд затрагивающих разнообразные аспекты сотрудничества соглашений, договоров и договоренностей, для реализации которых могут создаваться специальные совместные органы, хотя возможно также придание дополнительных функций, ресурсов и полномочий уже существующим органам, которые таким образом изменяются и расширяют свою деятельность;
- инструментальная: стратегическое партнерство, представляя собой результат совместных или скоординированных усилий партнеров, является серьезным инструментом международной политики, помогая продвигать их внешнеполитические и/или военные интересы и реализуя инструментальную

функцию на двух уровнях: непосредственно на уровне партнеров и на регионально-глобальном.

Опора на определение, функции и характеристики стратегического партнерства позволяет сопоставить его с другими форматами межгосударственных отношений и дифференцировать стратегическое партнерство как комплексный и гибкий формат межгосударственных отношений, который позволяет при необходимости заимствовать и использовать элементы и механизмы других форматов, например военно-политических союзов, договоров, двусторонних контактов, планового рабочего взаимодействия. При этом межгосударственные политико-правовые, дипломатические, протокольные, организационные, торгово-экономические, финансовые, информационные, военно-стратегические, социальные, гуманитарные контакты разного характера и уровня, договоры и соглашения в таком контексте выступают как своего рода приводные ремни стратегического партнерства.

Как один из показательных, хотя и неоднозначных, примеров реально-го стратегического партнерства могут рассматриваться отношения России и США сразу после распада СССР и в начале XXI в. Обращает на себя внимание то, что при всех последовавших трудностях и обострениях ни одна из сторон не сочла необходимым официально «похоронить» стратегическое партнерство как желательный образ действий в двусторонних отношениях. В целом опыт установления и институционализации российско-американского стратегического партнерства конца XX – начала XXI вв. вполне может рассматриваться как своего рода пробный шар, достойный уважения и изучения самый серьезный и в чем-то удачный эксперимент, имевший целью вывести отношения геополитических мейджоров на действительно качественно новую и более высокую ступень.

Литература

1. Белозёров В.К. Политический феномен военной деятельности. М.: АТИСО, 2009.
2. Взгляд из России на стратегическое партнерство Таджикистана и Китая // РИСИ // <http://www.riss.ru/index.php/my-v-smi/1847-vzglyad-iz-rossii-na-#.U0woTKjY71t>
3. Декларация о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Сербией от 24 мая 2013 г. // http://news.kremlin.ru/ref_notes/1461
4. Новиков И.А. Отношения России и Европейского Союза: проблемы и факторы развития стратегического партнерства: автореф. дис. ... канд. полит. Наук. СПб., 2011 // <http://spbu.ru/files/upload/disser/polit/2011/novikov.pdf>
5. Осипов Г.В. Россия и США в XXI веке: о стратегическом партнерстве двух великих держав // Право и безопасность. 2010. 3 (36) // http://dpr.ru/pravo/pravo_32_6.htm
6. Перцев А.Б. Российско-китайские отношения и их влияние на национальную безопасность Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011 // <http://ens.mil.ru/science/publications/more.htm?id=10830588@cmsArticle>

7. Россия укрепляет стратегическое партнерство с Аргентиной и Бразилией // Русский век // <http://www.ruvek.ru/?module=news&action=view&id=11506>

8. Россия и ЮАР заключили декларацию о стратегическом партнерстве // Взгляд. Деловая газета, 26 марта 2013 г. // <http://www.vz.ru/news/2013/3/26/626124.html>

9. Устав Организации Объединенных Наций // <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter1.shtml>

10. *Mankoff J.* The Wary Chinese-Russian Partnership // The New York Times, 2013, July 12 // http://www.nytimes.com/2013/07/12/opinion/global/the-wary-chinese-russian-partnership.html?smid=tw-share&_r=4&