

Отношения Россия – США после «перезагрузки»: на пути к новой повестке дня. Взгляд из России

*Доклад российских участников
Рабочей группы по будущему
российско-американских
отношений*

Валдай

Международный
Дискуссионный клуб



РИА НОВОСТИ
РОССИЙСКОЕ АГЕНТСТВО МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНФОРМАЦИИ



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Доклад российской группы

*Руководитель рабочей группы,
основной соавтор и ответственный
редактор – С.А. Караганов.*

*Координатор рабочей группы
и основной соавтор – Д.В. Суслов.*

Члены рабочей группы:

**П.В. Андреев, О.Н. Барабанов,
Т.В. Бордачев, М.В. Братерский,
С.А. Караганов, Ф.А. Лукьянов,
Ю.А. Никитина, А.В. Пилько,
М.Р. Салихов, Н.Ю. Силаев,
Д.В. Суслов, М.А. Троицкий,
А.В. Фененко.**

*Консультантами проекта выступили
С.К. Дубинин, А. И. Колосовский,
С.А. Рябков и Е.В. Савостьянов.*

*Один из последних вариантов
доклада обсуждался на заседании
рабочей группы по будущему
российско-американских
отношений клуба «Валдай»
с участием американских коллег.*

*Заседание проходило в Национальном
исследовательском университете
«Высшая школа экономики» 3–4
декабря 2010 г. В обсуждении с
американской стороны приняли
активное участие Р. Абдилал,
А. Вакру, Т. Колтон,
Дж. Манкофф, Р. Стоун,
Г. Хэйл, С. Чарап, Й. Эррера.*

*Многие их мнения и замечания
серьезно обогатили доклад. Одна
из последних версий доклада также
обсуждалась на февральском
заседании Консультативного Совета
Международного дискуссионного клуба
«Валдай». Ряд критических замечаний
членов Совета были также учтены.
В то же время только основные его
соавторы несут ответственность
за окончательный текст.*

Содержание

2	0. Введение
3	1. Краткое содержание
7	2. Россия и США в мире сегодня и завтра
	2.1. Куда идет мир: вызовы для России и США
	2.2. Последствия для России и США
	2.3. Интересы России и интересы США
20	3. Отношения Россия—США на современном этапе: успехи и недостатки «перезагрузки»
	3.1. Основные достижения «перезагрузки»
	3.2. Главные недостатки «перезагрузки»
26	4. Обновление повестки дня отношений Россия—США
	4.1. Вводные замечания
	4.2. Что делать со старой повесткой дня?
	4.3. Логика обновления и общие принципы новой повестки дня
	4.4. Новая повестка дня отношений РФ—США
47	Сведения об авторах и консультантах доклада

О. Введение

Данный проект Международного дискуссионного клуба «Валдай» включает в себя подготовку по итогам серии обсуждений с российскими и зарубежными специалистами докладов, посвященных выработке оптимальной для России и учитывающей интересы ее партнеров стратегии взаимодействия с основными центрами современного мира: США, Европейским союзом, Китаем, странами Ближнего Востока, другими регионами.

Опубликованы уже два доклада из этой серии — «К Союзу Европы»^{*} и по ситуации на «Большом Ближнем Востоке»^{**}.

Представленный доклад опирается на предыдущую разработку российской группы Валдайского клуба «Перенастройка, а не “перезагрузка”: интересы России в отношении США»^{***}, опубликованный в 2009 году. Представленный текст обсуждался на совместном заседании рабочей группы по российско-американским отношениям клуба «Валдай», Гарвардского университета и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Авторам нынешнего доклада в большинстве своем меньше 40 лет. Они — представители нового поколения ученых-международников, и перед ними ставилась задача — не идти проторенными путями, попытаться вырваться из той парадигмы исследований и анализа международных и российско-американских отношений, которой сложилась за последние пятьдесят лет и которая явно устарела.

С.А. Караганов

^{*} С.А. Караганов, Т.В. Бордачев, Ф.А. Лукьянов. «К Союзу Европы»
<http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20rus.pdf>

^{**} А.Г. Аксененко, Ф.А. Лукьянов. «Развитие Ближнего Востока: контуры 2020»
<http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Mideast-2020rus.pdf>

^{***} С.А. Караганов, Д.В. Сулов, Т.В. Бордачев. «Перенастройка, а не перезагрузка: интересы России в отношении США»
http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Reset_russian.pdf

1. Краткое содержание

1.1. За последние два года российско-американские отношения существенно улучшились. Предложенная администрацией Б. Обамы «перезагрузка» успешно состоялась. Почти исчезла угроза отката к системной конфронтации. Многие противоречия двух стран или разрешены или (большой частью) переведены в «тлеющее» состояние. При этом и Россия, и США проявляют прагматизм, снижая значимость сохраняющихся противоречий по сравнению с выгодами от сотрудничества. Впервые за постсоветский период Соединенные Штаты пошли на частичный пересмотр позиций в отношении России и связанных с ней проблем ради получения ее поддержки по интересующим Вашингтон вопросам. Нынешнее улучшение отношений в отличие от предыдущих раундов имеет под собой более прочную основу — четкое и прагматичное понимание сторонами своих интересов и важности конструктивных отношений Москвы и Вашингтона для их реализации.

1.2. Вместе с тем, отношения не достигли состояния устойчивого партнерства, они остаются хрупкими и подвержены большому количеству рисков как внешне-, так и внутривнутриполитического характера. Сохранение даже нынешнего уровня конструктивности во многом зависит от политических позиций администрации Обамы. Механизма и уровня сотрудничества, предотвращающего откат назад, пока не существует.

За последние два года российско-американские отношения существенно улучшились. Предложенная администрацией Б. Обамы «перезагрузка» успешно состоялась

1.3. Главный недостаток «перезагрузки» состоит в том, что она не придает российско-американским отношениям стратегической цели и перспективы, развивается в значительном отрыве от

магистральных тенденций международного развития, не учитывают возможностей, которые эти тенденции открывают для России и Соединенных Штатов сейчас и, тем более, откроют в будущем. Содержательно улучшение отношений обращено по большей части в прошлое. Оно наполняется либо сюжетами





предыдущих эпох, отражающими практически несуществующие угрозы (проблематика контроля над стратегическими наступательными вооружениями), либо текущими потребностями сторон (Иран, Афганистан).

1.4. Хотя атмосфера и улучшается, содержательно отношения топчутся на месте или в лучшем случае «пятятся вперед». Отсутствие стратегической перспективы и полная подчиненность конъюнктуре — главная причина шаткости нынешнего этапа развития связей.

1.5. Поскольку улучшение отношений обращено в прошлое, эти позитивные перемены не затрагивают современных реалий. То есть не учитывают воздействие (как правило, негативное) фундаментальных изменений, которые происходят в международной среде.

1.6. Внешнеполитические возможности и России, и США сокращаются в результате глобального перераспределения сил в пользу новых азиатских центров, прежде всего КНР, а также — главное — ее общей диффузии среди многих, в том числе не самых крупных, государств. Обе страны подвергаются негативному воздействию глобальных и региональных вызовов, справиться с которыми они не способны ни в одиночку, ни даже совместно без подключения других, прежде всего новых центров силы. Среди возникающих вызовов стоит назвать увеличение количества ядерных государств (при этом не все из них будут стабильными); эрозию международного права и ключевых управляющих международных институтов; очередное, но

более опасное, чем прежде, погружение Афганистана в хаос и дестабилизацию Центральной Азии; и, особенно, Большого Ближнего Востока; создание относительного «вакуума безопасности» вокруг неагрессивного, но быстро усиливающегося Китая (неясность его будущего внешнего и внешнеэкономического курса объективно создает у соседей опасения) и другие. Если российско-американские отношения останутся в рамках нынешней модели и повестки дня, они почти не смогут повлиять на эти тенденции.

1.7. Для того чтобы иметь возможность эффективно реагировать на современные угрозы и вызовы, равно как и на тенденцию снижения относительного веса России и Соединенных Штатов в международной системе, необходима выработка новой философии отношений. Их следует нацелить на решение задачи преодоления усугубляющегося мирового беспорядка и связанных с этим угроз национальной, региональной и международной безопасности.

1.8. Это предполагает курс на выстраивание максимально дружественных отношений между Россией и США, которые в ряде случаев могли бы содержать даже элементы военно-политического союза по противодействию значительной части спектра новых угроз и вызовов. Особенно важно, что эти тесные отношения должны быть открыты для подключения других стран. Поскольку большинство вызовов носит глобальный или, по крайней мере, наднациональный характер, они могут быть преодолены только полноценно



ными коллективными действиями всех заинтересованных дееспособных членов международного сообщества. В условиях сокращения лидерских и в целом внешнеполитических возможностей Москвы и Вашингтона двустороннего формата попросту недостаточно для эффективного регулирования тех или иных сфер международной жизни. Требуется многостороннее и весьма широкое взаимодействие.

1.9. Наиболее приоритетным с точки зрения перечисленных выше задач представляется выстраивание трехсторонних партнерских форматов Россия – США – Китай и Россия – США – Европейский союз. Российско-американское партнерство может выступать органичным дополнением и связующим звеном союзнических отношений России и ЕС в области безопасности, экономики и человеческих связей («Союз Европы» — См. С.А. Караганов, Т.В. Бордачев, Ф.А. Лукьянов. «К Союзу Европы». <http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20orus.pdf>), новых отношений Россия – НАТО и стратегического взаимодействия России и Китая. Пока подобные установки не находят отражения во взаимоотношениях всех этих субъектов.

1.10. Выстраивание дружественных и по некоторым направлениям избирательно союзнических отношений не требует преодоления Россией и Соединенными Штатами каких-либо фундаментальных препятствий. Благодаря успехам «перезагрузки» впервые с середины 1990-х гг. политика США уже не

подрывает жизненно важных интересов России (например, на постсоветском пространстве). Тот политический вызов, который курс Вашингтона по-прежнему создает для России, значительно менее опасен для нее, чем вызовы и угрозы, общие для двух стран. Москва, со своей стороны, также не угрожает ныне фундаментальным интересам США, и даже содействует реализации части из них. Это создает беспрецедентное за последние два десятилетия окно возможностей.

1.11. Если стороны откатятся обратно к остро конкурентной, а то и конфронтационной парадигме, то процесс ослабления международных позиций Москвы и Вашингтона ускорится. История не «вернется», как хотели бы некоторые американские консерваторы, от того, что большая часть повестки дня Россия и Соединенных Штатов будет снова посвящена региональному соперничеству и глобальным спорам.

Россия «не мобилизуется», как надеялись многие российские стратеги, в случае обострения конфронтации с Америкой. Отвлекаясь на противостояние, Москва и Вашингтон будут уделять меньшее внимание реальным и общим для них вызовам и угрозам. Кроме того, они не смогут сформировать столь необходимое им самим и миру в целом многостороннее партнерство по коллективному противодействию новым вызовам.

1.12. Для России возвращение и тем более усугубление конфронтации с США чревато консервацией стагнационно-авторитарного пути развития, ставит под сомнение возможность

Наиболее приоритетным с точки зрения перечисленных выше задач представляется выстраивание трехсторонних партнерских форматов Россия – США – Китай и Россия – США – Европейский союз

ее социальной, экономической и политической модернизации. Конфликт существенно ослабит российские позиции относительно Европы, Китая и стран бывшего СССР. Успешное выполнение Россией роли антиамериканского полюса силы возможно, если только Соединенные Штаты вернутся к агрессивным, мессианским и односторонним действиям, аналогичным тем, что предпринимались администрацией Дж. Буша в первые годы его правления. В этом случае американская политика будет вызывать отторжение большинства стран мира. Однако данный сценарий, во-первых, маловероятен в краткосрочной перспективе (хотя бы из-за финансово-экономических и социальных ограничений в США) и, во-вторых, долгосрочно невыгоден России из-за общей дестабилизации международной системы, которая неминуемо последует за новым всплеском американской агрессивности.

1.13. Для Соединенных Штатов новая конфронтация с Россией чревата провалом в реализации многих приоритетных национальных внешнеполитических интересов как кратко- и среднесрочного, так и долгосрочного характера. Ситуация в Афганистане ухуд-

шится, сузятся возможности урегулирования ядерных проблем Ирана и Северной Кореи, обострится кризис в области распространения ядерного оружия. Под угрозой окажется стратегическая стабильность и глобальная военно-политическая безопасность, повысится конфликтность и неуправляемость международной системы, антиамериканские режимы в Азии и Латинской Америке укрепятся, забуксуют отношения Вашингтона с теми европейскими и азиатскими союзниками, которые не желают конфронтации с Россией. Наконец, повысится вероятность глобальной конфронтации США и Китая, причем расклад сил на тот момент будет не обязательно в пользу Америки.

Конфликт существенно ослабит российские позиции относительно Европы, Китая и стран бывшего СССР. Для Соединенных Штатов новая конфронтация с Россией чревата провалом в реализации многих приоритетных национальных внешнеполитических интересов

1.14. Авторы понимают, что их некоторые предложения могут казаться нереалистичными. В элитах обеих стран преобладают традиционные взгляды. Цель данного доклада — начать менять устаревшую и неадекватную интеллектуальную парадигму, в которой развиваются нынешние российско-американские отношения. Чтобы через пять-десять-пятнадцать лет эта парадигма сменилась бы на более реалистичную и модернистскую. И изменилась бы политика.

2. Россия и США в мире сегодня и завтра

2.1. Куда идет мир: вызовы для России и Америки

2.1.1. Мир меняется беспрецедентными темпами. Прежде всего, происходит перераспределение сил от Евроатлантического пространства к Азиатско-Тихоокеанскому региону.

Азиатские центры силы, в первую очередь Китай, усиливаются экономически и политически, в то время как традиционные центры, в том числе Соединенные Штаты, относительно утрачивают лидерские способности. Попытки администрации Обамы восстановить позиции США, приспособив американское лидерство к новым «постоднопольярным» международным условиям, пока не приводят к очевидным успехам. Новые незападные полюса не проявляют желания участвовать в глобальном регулировании вместе с традиционными лидерами и выстраивать универсальный порядок, пусть даже в

несколько реформированном виде. Это ограничивает возможность выстроить некий глобальный «концерт».

Происходит перераспределение сил от Евроатлантического пространства к Азиатско-Тихоокеанскому региону. Азиатские центры силы, в первую очередь Китай, усиливаются экономически и политически, в то время как традиционные центры, в том числе Соединенные Штаты, относительно утрачивают лидерские способности

несколько реформированном виде. Это ограничивает возможность выстроить некий глобальный «концерт».

2.1.2. Происходит общая диффузия силы в международной системе — все большее число стран, причем далеко не только самых круп-

ных, приобретают миро-регулирующие амбиции. Пример — Бразилия и Турция, попытавшиеся продвинуть собственный проект решения иранской ядерной программы. Регулирующие инициативы традиционных центров воспринимаются с растущим скепсисом даже союзниками. Возрастает децентрализация и фрагментация международной системы, снижается ее управляемость со стороны крупных держав вообще, причем как «старых», так и «новых».

2.1.3. Распространение ядерного оружия, видимо, приняло необратимый характер.



Страны, владеющие ядерным оружием

В 1968 году был подписан Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), однако «ядерный клуб» продолжает расти



Вслед за Индией, Пакистаном, Израилем и Северной Кореей, скорее всего, в той или иной форме последует Иран. Вопрос в том, можно ли остановить цепную реакцию, например, в отношении арабских государств. В долгосрочной перспективе неясно, сохранят ли безъядерный статус Япония и Южная Корея. Повысится вероятность попадания ядерного оружия к негосударственным игрокам, особенно в случае получения его внутренне неустойчивыми странами. Одновременно происходит распространение ракетных технологий.

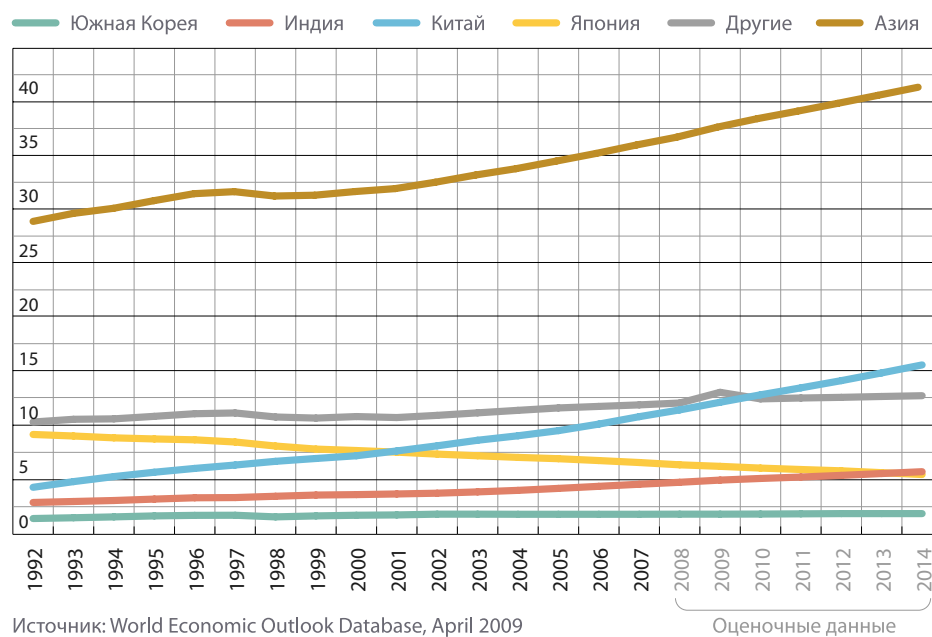
2.1.4. Обострение экономической конкуренции с большой вероятностью может вести усилению тенденции к деглобализации, к росту барьеров на пути движения товаров, капиталов и людей. Вероятно, замедлится рост мировой экономики. Больше других пострадает Китай, но эта тенденция затронет и остальные страны, в том числе Соединенные Штаты и Россию. В последнее время у некоторых представителей американской политической элиты появляется впечатление, что в краткосрочной перспективе деглобализация выгодна США (позволить решить проблемы внешнего долга, торгового и бюджетного дефицита, безработицы и международного перераспределения сил). Однако в долгосрочной перспективе Америка все равно

проиграет. Еще более возрастет нестабильность и конфликтогенность международных отношений.

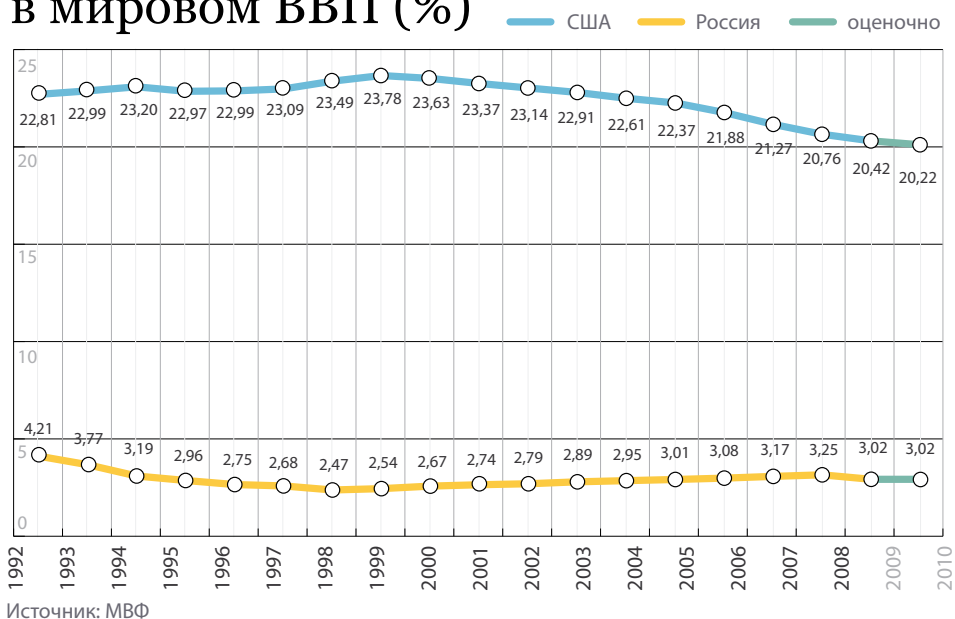
2.1.5. Нарастают признаки изменения климата, которое будет все больше влиять на ситуацию в мировой экономике и международной безопасности. В течение ближайших десятилетий оно может вызвать новое «великое переселение народов», которое изменит экономическую и политическую карту мира. Глобальное потепление, индустриальный подъем новых игроков в Азии и увеличение спроса на продовольствие и минеральные ресурсы в быстро развивающихся странах, а также экологическая деградация и связанное с ней сокращение пригодных для сельского хозяйства площадей, подстегивают новую волну конкуренции за продовольствие, пригодную для сельского хозяйства землю, питьевую воду и минеральные ресурсы. Подспудно разворачивается новая борьба за контроль над территориями.

2.1.6. Продолжается ренессанс национального государства. Мировой экономический кризис 2008/2009 гг. подвел черту под эпохой экономического дерегулирования. В условиях новой международной хаотизации государства стремятся укрепить суверенитет и огра-

Доля азиатских стран в мировом ВВП

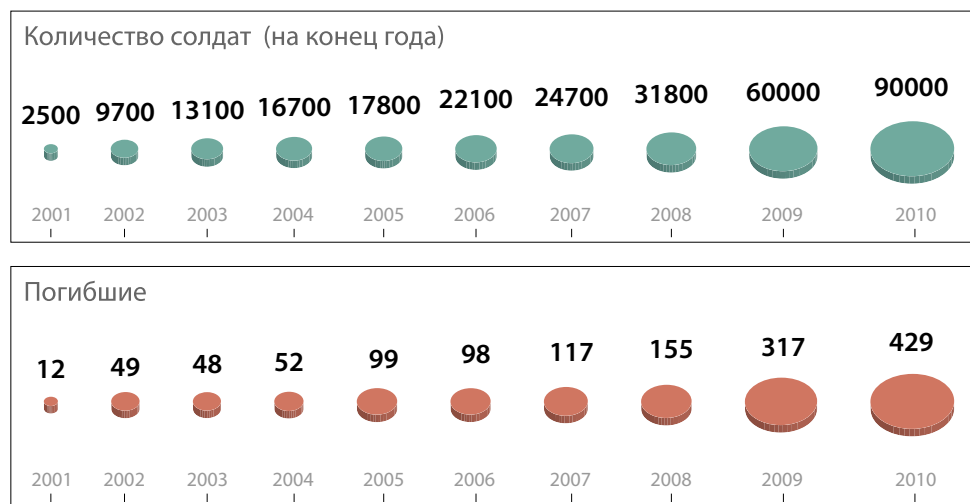


Динамика доли России и США в мировом ВВП (%)



Военный контингент США в Афганистане

На 2011 год запланировано начало вывода войск США из Афганистана



Источники: icasualties.org, NYT, ISAF

— Кол-во солдат — Погибли

ничить негативные последствия глобализации. Однако национально-ориентированная политика не в силах справиться с наднациональными угрозами.

2.1.7. Продолжает снижаться эффективность ведущих международных институтов. С приходом администрации Обамы прекратилось их умышленное ослабление со стороны США, но продолжилась эрозия, связанная с нежеланием ключевых государств проводить реально согласованную политику.

2.1.8. Будут сохранять актуальность такие вызовы международной безопасности, как международный терроризм, организованная преступность, в том числе наркопреступность, пиратство, кибертерроризм, внутригосударственные войны и конфликты.

2.1.9. Наиболее масштабным региональным вызовом является неясность будущей внешней, военной и внешнеэкономической политики Китая в условиях его экономического и военно-политического подъема. Растущая мощь Пекина вызывает опасения вне зависи-

мости от проводимого курса, сейчас осторожного и вполне мирного. (Правда, некоторые эпизоды, провозглашение суверенитета над Южно-Китайским морем и т.п., свидетельствуют о готовности и к наступательным действиям). Сохранение Россией ядерного потенциала, качественно превышающего потенциал КНР, вкупе с дружественными политическими отношениями исключает вероятность

конфликта или гонки вооружений между ними. В военно-политической области Москва и Пекин уже достигли отношений «постсдерживания», которые мы будем предлагать для России и США. Однако уже сегодня

появляется вероятность превращения России в энергетический и сырьевой придаток и, в перспективе, «младшего политического брата» поднимающегося Китая. Для Соединенных Штатов усиление КНР, позволявшее им поддерживать высокий уровень внутреннего потребления за счет взаимной торговли, превращается в злободневную проблему экономической безопасности. Подъем Китая также бросает вызов положению Америки как единственной сверхдержавы, ее способности

Россия и Соединенные Штаты не представляют друг для друга прямой военной угрозы ни в области обычных вооруженных сил в Европе, ни в стратегической сфере

осуществлять глобальное лидерство, положению в регионе АТР. Под вопросом образ Америки как наиболее успешной модели развития, динамичной и конкурентоспособной экономики мира.

2.1.10. Серьезный вызов для России и США представляет неясность будущего Афганистана после вывода оттуда контингента НАТО и перспектива дестабилизации стран Центральной Азии. Поскольку США и НАТО не в состоянии обеспечить стабилизацию Афганистана, добившись победы над «Талибаном» или договорившись с ними на приемлемых для коалиции условиях, эта страна остается источником региональной нестабильности, международного терроризма, религиозного экстремизма. Это уже сейчас угрожает Пакистану и может стать серьезной угрозой для слабых государств Центральной Азии и других соседей Афганистана — Ирана, Китая, Индии. В перспективе уже через нескольких лет Россия может столкнуться с угрозой новой региональной войны на территории Таджикистана вследствие экспорта нестабильности из Афганистана. В Центральной Азии обостряются и внутренние источники дестабилизации: Узбекистан, Таджикистан и Казахстан в ближайшие годы столкнутся со сменой высшего руководства. Киргизия остается де-факто несостоявшимся государством.

2.1.11. Комплекс вызовов для России и США представляет собой возможная дестабилизация

Большого Ближнего Востока. Толчком к ней может стать, например, развал Ирака после вывода оттуда американских войск и втягивание в конфликт Ирана и Турции. Не исключена дестабилизация Пакистана, в результате которой радикальные исламисты получат доступ к ядерному оружию. Наконец, приобретение Ираном ядерного оружия или его превращение в пороговое государство повысит вероятность нанесения по нему упреждающего удара Израилем (с катастрофическими последствиями) // Тем более, в последнее время

наблюдается очевидный рост непредсказуемости и самостоятельности военной политики Израиля, и сдерживание его от нанесения удара по Ирану становится для США все более трудным.//, а также подхлестнуть распространение ядерного оружия и усилить региональную напряженность в целом (многие страны Ближнего Востока считают Иран соперником или угрозой).

2.1.12. Краткий перечень вызовов показывает, что в сегодняшнем и завтрашнем мире главные угрозы для России и США связаны не с политикой друг друга, а с внешними по отношению к Москве и Вашингтону факторами глобального и регионального характера. Россия и Соединенные Штаты не представляют друг для друга прямой военной угрозы ни в области обычных вооруженных сил в Европе, ни в стратегической сфере. Неядерная «большая война» в Европе физически невозможна. Сохранение способности физически уничтожить друг друга — при соблю-



Динамика макроэкономических показателей США

оценочно

Год	ВВП (млрд долл.)*	ВВП на душу населения (долл.)*	Инфляция, потребительские цены (% к предыдущему году)	Уровень безработицы (% работоспособного населения)	Государственный долг		Сальдо платежного баланса (млрд долл.)
					млрд долл.	% от ВВП	
2000	9951,48	35251,93	3,37	3,97	5450,47	54,77	-416,38
2001	10286,18	36064,52	2,82	4,74	5625,28	54,69	-397,15
2002	10642,30	36949,99	1,60	5,78	6072,10	57,06	-458,07
2003	11142,18	38324,38	2,30	5,99	6725,45	60,36	-520,68
2004	11867,75	40450,62	2,67	5,54	7281,65	61,36	-630,49
2005	12638,38	42680,64	3,37	5,08	7785,08	61,60	-747,59
2006	13398,93	44822,96	3,22	4,61	8182,34	61,07	-802,64
2007	14061,80	46577,19	2,87	4,61	8739,19	62,15	-718,09
2008	14369,08	47155,32	3,82	5,82	10220,53	71,13	-668,86
2009	14119,05	45934,47	-0,32	9,28	11896,59	84,26	-378,43
2010	14624,18	47131,95	1,42	9,73	13558,79	92,72	-466,51

Источник: МВФ

* - на основе паритета покупательной способности

дении надлежащих мер укрепления доверия и стратегической стабильности — оказывает стабилизирующий эффект на политику как собственно Москвы и Вашингтона, так и других ядерных и неядерных стран.

2.1.13. На фоне новых глобальных и региональных угроз теряет смысл и актуальность стратегия США по обеспечению «геополитического плюрализма» на постсоветском пространстве (когда системообразующим направлением политики является поддержка центробежных тенденций и антиросийских элит в бывшем СССР) и изоляции России от политической Европы.

2.1.14. Для России по ряду важных для ее интересов, прежде всего на постсоветском пространстве и в области европейской безопасности, политика США по-прежнему представляет серьезный политический вызов. Но гораздо менее опасный, чем еще два года назад, и менее значимый, чем новые угрозы глобального и регионального порядка.

2.2. Последствия для России и США

2.2.1. Россия и США, хотя и в разных масштабах, будут продолжать терять свой относительный вес в мировой экономике и политике. По крайней мере, до середины XXI века Америка останется самым сильным в военном, экономическом и международно-политическом отношении государством, но

отрыв по совокупной мощи от других центров силы, прежде всего Китая, будет сокращаться. Соединенные Штаты станут все менее способны добиваться выгодных им решений на международной арене, особенно в одностороннем порядке.

Хотя эффективное глобальное регулирование без США также будет невозможно. Россия рискует и вовсе утратить статус одного из ведущих центров силы. Хотя в последние годы Российскую Федерацию причисляют к «новым поднимающимся центрам» мировой экономики и политики, с конца 2008 г. стало очевидно, что Россия и Америка относятся к одной группе относи-

До середины XXI века Америка останется самым сильным в военном, экономическом и международно-политическом отношении государством, но отрыв по совокупной мощи от других центров силы, прежде всего Китая, будет сокращаться

тельно слабеющих, хотя и с разными скоростями, центров силы.

2.2.2. В целом, 2008 г. стал важнейшим рубежом и для России, и для США, когда обе страны обнаружили себя в принципиально новой ситуации. Для обеих стран закончился «постсоветский» период, характеризовавшийся усилиями Соединенных Штатов закрепить «момент однополярности» и стремлением России восстановить свое влияние и престиж.

2.2.3. США в 2008 г. остро ощутили последствия попытки администрации Буша воспользоваться «моментом однополярности» и решительными односторонними действиями завершить начатую с концом «холодной войны» перестройку международной системы в соответствии с интересами и ценностями США. Америка оказалась в гораздо менее благоприятном для себя мире и в гораздо более ослабленном состоянии, чем в начале десятилетия. Две длительные и, по сути, проигранные войны, ухудшившиеся отношения с союзниками, снижение лояльности с их стороны, к тому же более быстрый, чем предполагалось ранее, подъем новых центров силы.

2.2.4. В экономике Соединенные Штаты столкнулись в 2008 г. с самым масштабным с 1930-х гг. кризисом, усугубившим проблемы бюджетного дефицита и внешней задолженности, продолжение затратной внешней и военной политики становится невозможным. Замедленный выход США из кризиса свидетельствует о снижении экономического динамизма — того, что на протяжении многих лет выгодно отличало их от других развитых стран и составляло основу силы и привлекательности. Медленный экономический рост также означает, что проблему бюджетного дефицита придется решать масштабным сокращением расходов, в том числе оборонных.

2.2.5. Для России 2008 г. стал пиком ее восстановления после 1990-х гг., одновременно показавшим, однако, пределы ее раз-

вития и усиления в рамках «авторитарно-энергетической» модели. Соединенные Штаты не смогли ничего противопоставить российскому успеху в войне против их союзника Грузии и были вынуждены остановить расширение НАТО на постсоветское пространство. Однако война с бывшей советской республикой и нежелание стран СНГ признавать независимость Абхазии и Южной Осетии выявили пределы российского усиления на постсоветском пространстве, продемонстрировали, что классическая гегемония здесь просто невозможна.

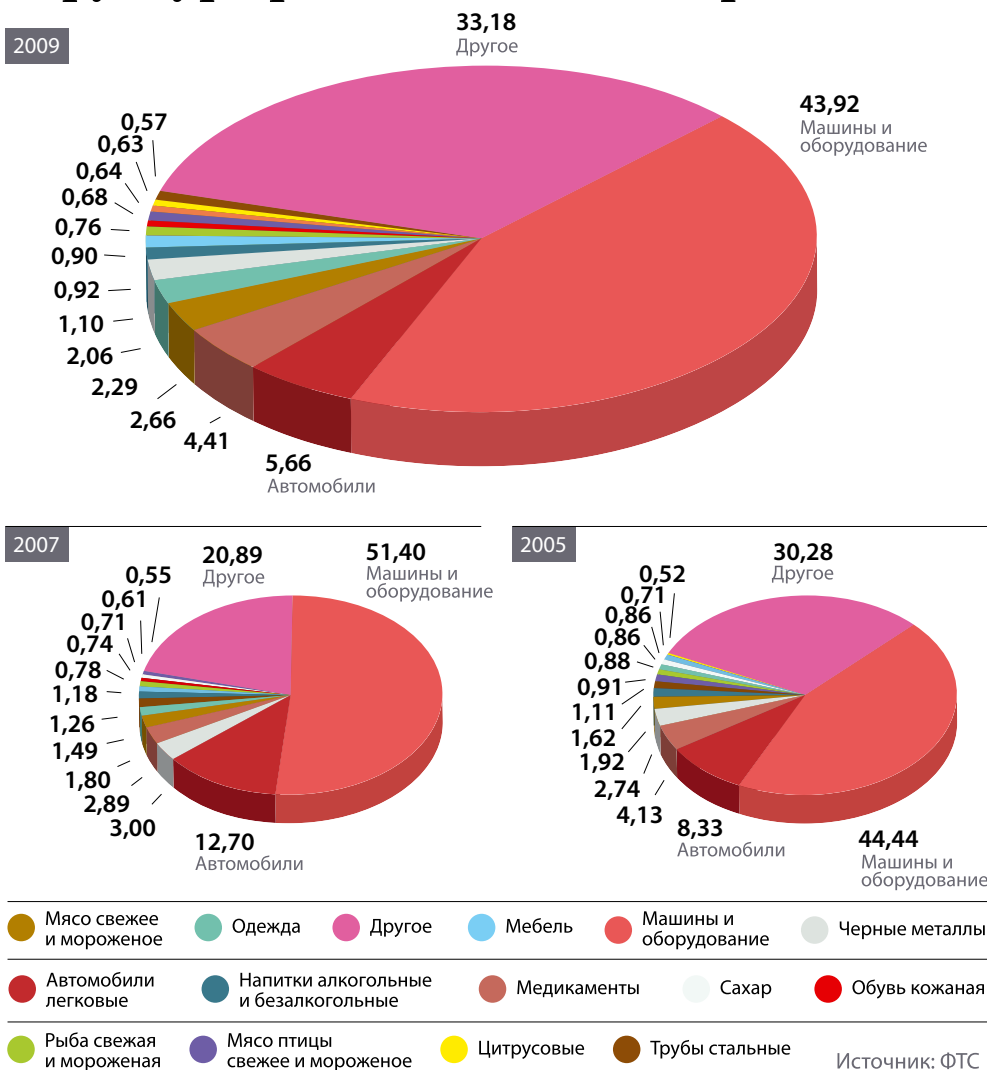
Для России 2008 г. стал пиком ее восстановления после 1990-х гг., одновременно показавшим, однако, пределы ее развития и усиления в рамках «авторитарно-энергетической» модели. Соединенные Штаты не смогли ничего противопоставить российскому успеху в войне против их союзника Грузии и были вынуждены остановить расширение НАТО на постсоветское пространство

2.2.6. Россия достаточно эффективно использовала выгоды своего геополитического и геоэкономического положения, страна начала на новых основах восстанавливать военную мощь, подорванную в предыдущие два десятилетия. Однако, уже в начале 2009 г. стало очевидно, что российская экономика — в связи с ее

относительно примитивной структурой, продолжающейся демодернизацией и тотальной коррупцией — гораздо менее устойчива, чем другие крупные экономики, будь то развитые или развивающиеся, и больше других пострадала от кризиса. Возникает угроза превращения Российской Федерации в сырьевой придаток не только Европы, но и Азии, прежде всего Китая. Продолжает сокращаться население. По уровню инвестиций в образование и науку Россия уступает уже не только развитым странам, но даже не самым передовым из числа развивающихся. Отдельную проблему представляют регионы Сибири и Дальнего Востока, где указанные проблемы усугубляются депопуляцией и неизбежным обострением международной конкуренции за ресурсы региона.

2.2.7. Все эти факторы, как внутренние, так и международные, уже привели к изменениям в политике обеих стран. Правда, в России все пока в основном ограничивается разговорами о модернизации (причем «технологической») и о создании «альянсов для модернизации» с целью получения передовых технологий. В Соединенных Штатах же к власти пришел президент, запустивший масштабные реформы во внутренней и внешней политике. В

Структура российского импорта (%)

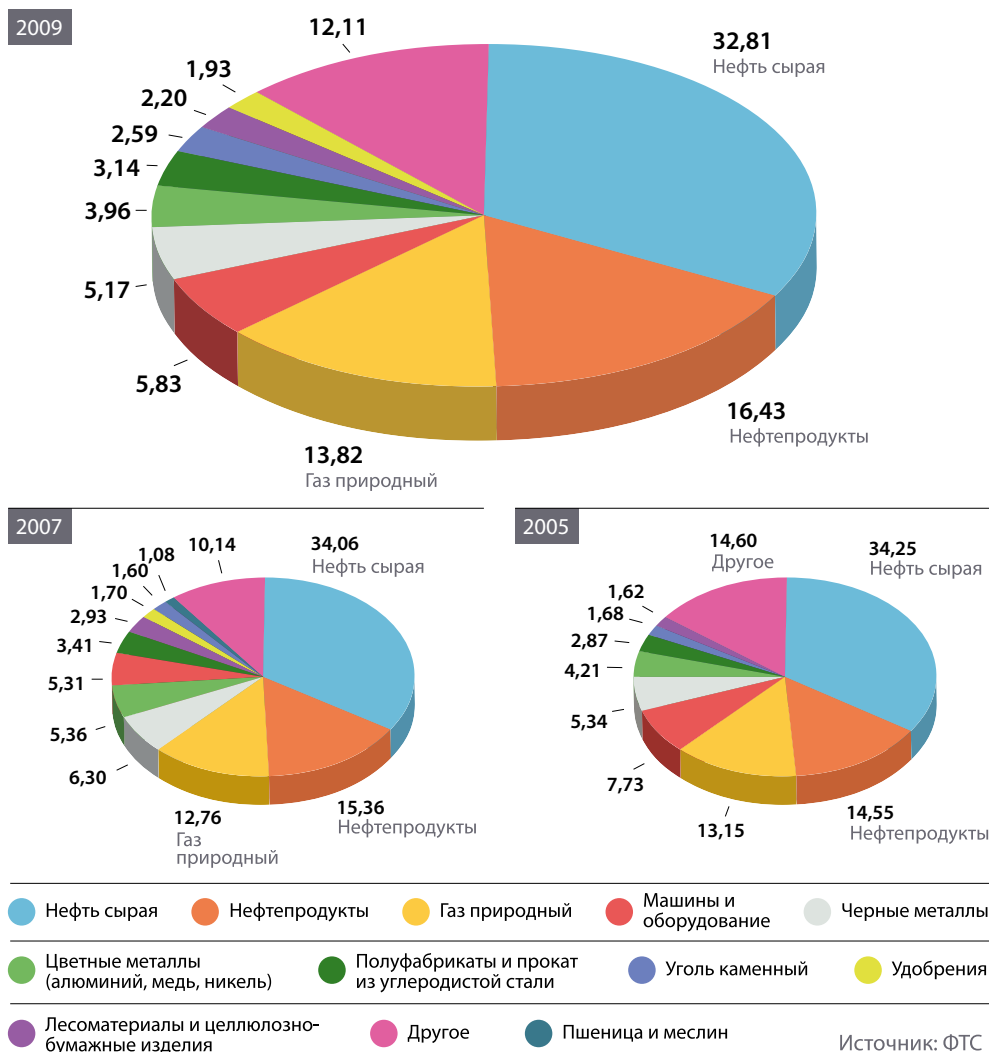


новой глобальной стратегии за точку отсчета берется уже не «победа Америки в “холодной войне”». Главный фактор, учитываемый при ее формулировании, — диффузия силы в современном мире и ее перераспределение. Во главу угла ставится организация коллективных действий наиболее дееспособных участников мирового сообщества по отражению общих угроз и вызовов при лидерстве Соединенных Штатов и в надежде на его сохранение в новых условиях.

2.2.8. Однако, несмотря на ее прогрессивный характер, данную стратегию, скорее всего,

не удастся реализовать в полном виде. Отчасти из-за недостаточного осознания новых общих угроз старыми и особенно новыми центрами силы. Отчасти из-за неподъемного груза накопленных проблем и раскола американской элиты. Наконец, главной целью стратегии является все-таки не решение глобальных проблем, а воссоздание американского лидерства. Вместо подлинной коллективности предполагается избирательное и, по сути, ограниченное подключение тех или иных центров силы к повестке дня, сформулированной Соединенными Штатами. Не удивительно, что проваливаются попыт-

Структура российского экспорта (%)



ки установить или обновить партнерские отношения с большинством центров силы. В отношении некоторых из них, например, Китая, Вашингтон возвращается к более традиционной политике. Те же партнерские отношения, что удаются (пока это только Россия) не охватывают всего спектра новых вызовов и ориентированы большей частью лишь на сферы, где, по мнению Вашингтона, данный партнер играет значимую роль и может оказать ему существенное содействие. Подобные «партнерства» не в силах ни восстановить американское лидерство, ни предотвратить наступление нового беспорядка.

2.3. Интересы России и интересы США

2.3.1. Подробный сопоставительный анализ внешнеполитических интересов России и США, проведенный нами в 2009 г. //См. доклад «Перенастройка, а не перезагрузка: интересы России в отношении США», подготовленный авторским коллективом СВОП и ГУ-ВШЭ (С.А. Караганов, Д.В. Сулов, Т.В. Бордачев) под эгидой международного дискуссионного клуба «Валдай» в июле 2009 г.//, показал, что они в целом соответствуют указанным выше вызовам и тенденциям. Главные интересы двух стран лежат в

плоскости не двусторонних отношений, а в отношениях с внешними странами и регионами и связанными с ними тенденциями. Для России это постсоветское пространство, ее место в системе европейской безопасности, отношения с Китаем. Для США — проблемы Восточной Азии и Большого Ближнего Востока (Китай, Иран, Афганистан, Ирак, арабо-израильский конфликт, Северная Корея) и Латинской Америки.

2.3.2. При этом большая часть интересов сторон, в том числе являющихся для них важными или жизненно важными, совпадают. К этой категории относятся предотвращение дестабилизации международной политики в сфере стратегической безопасности, обеспечение мирного подъема Китая, ограничение и предотвращение распространения ОМУ, стабилизация ситуации в Афганистане, Пакистане, Ираке, разрешение индо-пакистанского и арабо-израильского конфликтов, урегулирование ядерных проблем Ирана и КНДР, борьба с международным терроризмом, предотвращение изменения климата, борьба с наркотрафиком, пиратством, организованной преступностью и так далее.

2.3.3. Однако совпадающие интересы занимают разное место в иерархии внешней политики сторон, различны и сферы их жизненно важных интересов. Это создает объективные предпосылки для обмена взаимным уважением важных интересов каждой из сторон за счет менее важных интересов. Каждая из сторон уступает по менее значимым для нее вопросам и наращивает сотрудничество по ним с противоположной стороной, содействуя реализации жизненно важных интересов последней. В необъявленной форме именно это и произошло в российско-американских отношениях за последнее время.

2.3.4. Наконец, снижается актуальность вопросов, по которым интересы России и США противоположны. Не столь остра проблема реставрации единоличного лидерства Соединенных Штатов и наращивания их силового

превосходства над всеми остальными. (Войны в Ираке и Афганистане показали, что оно не конвертируемо в политические успехи, а на фоне экономических проблем и вовсе будет сходиться на нет.) То же касается распространения демократии и американской модели развития. Даже если следующий президент США и попытается проводить подобную политику, она лишь усугубит международные проблемы страны.

2.3.5. Все это создает объективные предпосылки для дальнейшего закрепления сторонами практики «размена» или взаимозачета интересов и выстраивания ими дружественных или даже избирательно союзных отношений по внешним вызовам и угрозам. При этом все более очевидным атавизмом становится

остаточная нацеленность элит двух стран на сдерживание и балансирование друг друга вместо того, чтобы совместно заниматься проблемами завтрашнего дня.

2.3.6. В обеих странах сильны настроения в пользу дальнейшего дрейфа друг от друга. Эти настроения — из прошлого. Элиты двух стран должны понять, что Соединенные Штаты и Россия важны друг для

друга, хотя и по-новому. Не как противники и лидеры противостоящих лагерей, а как партнеры (иногда незаменимые) в деле противодействия новым вызовам и использования возможностей, предоставляемых новым миром.

2.3.7. Россия и США в одиночку и даже совместно уже не могут направлять развитие нового мира на длинную стратегическую перспективу. В нынешней ситуации у сторон есть не только общие глобальные интересы, но и частные причины, диктующие необходимость и целесообразность построения новых отношений.

2.3.7.1. России дружественные отношения с США даже с элементами союза позволили бы:

- иметь более сильные позиции в отношениях с дружественным ныне Китаем; умень-

Мирный атом или ядерное оружие



Общие вызовы для России и США



Терроризм



Экономический кризис



Глобальное потепление



Истощение природных ресурсов

Международная напряженность



шались бы опасения в отношении перспектив этих отношений;

- решить рано или поздно проблему неоконченной «холодной войны», остающейся военно-политической отдаленности России от остальной Европы;
- решать ключевые для страны задачи технологической модернизации, эффективного использования имеющихся у России конкурентных преимуществ через развитие Сибири и Дальнего Востока, модернизацию добычи и переработки полезных ископаемых, развитие современного сельскохозяйственного производства. Особенно в азиатской части страны;
- внутреннее политическое и экономическое развитие России в ближайшие годы, скорее всего, будет вести к сокращению базы ее внешнеполитического влияния. Только союзные и дружественные отношения с США, равно как и с Китаем и ЕС, способны обеспечить сохранение за страной места третьей мировой державы, а в перспективе сохранение реального суверенитета;

- наконец, тесные отношения с наиболее сильным и развитым демократическим обществом будут подспудно воздействовать на морально-политическое состояние страны, препятствовать продолжению деградации, усилить модернизационные импульсы и в социально-политической и моральной сфере.

Элиты двух стран должны понять, что Соединенные Штаты и Россия важны друг для друга, хотя и по-новому. Не как противники и лидеры противостоящих лагерей, а как партнеры (иногда незаменимые) в деле противодействия новым вызовам и использования возможностей, предоставляемых новым миром

2.3.7.2. Соединенные Штаты заинтересованы в тесных и даже дружественных отношениях с Россией не в меньшей степени:

- Россия гораздо больше, чем другие «новые» центры силы, готова и способна сотрудничать с США по глобальным вопросам. Китай, Индия, Бразилия имеют иное видение глобальных угроз. Они хотят изменения статус-кво в решении мировых проблем и не готовы к систематическому сотрудничеству. Традиционные союзники в Европе все больше «уходят в себя» и слабеют. Кроме России Соединенным Штатам, по сути, не на кого опереться. Администрации Обамы не удалось качественно улучшить отношения ни с кем, кроме России. Про-

екты стратегических партнерств с Китаем и даже Индией либо провалились, либо буксуют. Не получается выстроить эффективное партнерство даже с Европой.

- Если Китай является главным перспективным партнером США для обсуждения мировой экономики, то Россия объективно незаменима в деле регулирования международной безопасности. Благодаря геостратегическому положению, ядерному арсеналу, месту в СБ ООН, участию в главных международных форматах урегулирования кризисов и, наконец, стратегической культуре, глобальному видению мира Россия является игроком, который желает играть. Другие партнеры либо уже не желают, либо еще не хотят.
- Только тесное взаимодействие с Россией при участии других центров может помочь Соединенным Штатам остановить дальнейшее распространение ядерного оружия, в том числе вероятную «ценную реакцию» на расширенном Ближнем Востоке.
- Без тесного дружественного сотрудничества с Россией (при участии других стран) США не остановят лавинообразную дестабилизацию региона Персидского залива и Среднего Востока, которая почти неизбежно усугубится после ухода Соединенных Штатов и НАТО из Ирака и Афганистана, а также из-за приобретения тех или иных ядерных возможностей Ираном. Российское содействие необходимо для обеспечения ухода из Ирака и особенно Афганистана на более приемлемых условиях. Без этого исход войн будет выглядеть еще более тяжелым поражением.

У Америки и России есть много совпадающих интересов, касающихся глобальных и региональных проблем. Именно национальные интересы сторон в новых международных условиях требуют от Москвы и Вашингтона выстраивания дружественных отношений и избирательного сотрудничества

- Наконец, дружеские, или даже выборочно союзные, отношения с Россией позволяют США предотвратить вероятное (учитывая нынешние тенденции ее внутреннего развития) сползание России на позиции периферийного государства относительно Китая, которое приведет к резкому увеличению его геополитического веса. Выстраивание Соединенными Штатами тесных дружественных отношений с Россией окажет стабилизирующее влияние на будущую китайскую политику. Точно так же как дружественные российско-китайские отношения оказывают стабилизирующее влияние на американскую политику. Выстраивание системы трехстороннего сотрудничества и дискуссионного формата между США, Россией и КНР по вопросам азиатско-тихоокеанского сотрудничества и безопасности будет выигрышным для всех трех сторон и остального мира.

2.3.8. Но главное, повторим, у Америки и России есть много совпадающих интересов, касающихся глобальных и региональных проблем. По мере трансформации международной системы их число возрастает. Количество же противоположных интересов объективно уменьшается. Именно национальные интересы сторон в новых международных условиях требуют от Москвы и Вашингтона выстраивания дружественных отношений и избирательного сотрудничества. Противостояние России и США, восприятие друг друга как потенциальных противников и соперников, политика установления балансов друг против друга не соответствуют национальным интересам сторон.

3. Отношения Россия–США на современном этапе: успехи и недостатки «перезагрузки»

3.1. Основные достижения «перезагрузки»

3.1.1. За время, прошедшее со времени объявления «перезагрузки», российско-американские отношения значительно улучшились. Это не сопровождается сдачей России ее политических и геополитических позиций, как часто бывало в прошлые времена. Угроза перехода Москвы и Вашингтона к новой конфронтации, реальная в конце 2008 г., преодолена. Стороны доказали способность производить позитивные «продукты» сотрудничества и достигать конкретных результатов, главным из которых пока остается новый Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (ДСНВ). Добившись ценой колоссальных политических усилий и даже уступок по внутриполитическим вопросам его ратификации до конца 2010 г., администрация Обамы

доказала заинтересованность в сохранении достигнутых успехов «перезагрузки» и в продолжении курса на более конструктивные и партнерские отношения с Россией.

3.1.2. Вашингтон осознал, что для реализации новой «большой стратегии» и достижения приоритетных внешнеполитических задач

//Улучшение отношений с ведущими центрами силы в мире и выстраивание с ними партнерств на основе «общих интересов»; демонстрация улучшения ситуации в Афганистане путем наращивания войск и военной активности; принятие новых санкций

Главное достижение «перезагрузки», в частности, в том, что российская элита больше не имеет оснований представлять США чуть ли не наибольшей угрозой безопасности России и ее международно-политическим позициям

в отношении Ирана; возобновление процесса ядерного разоружения; укрепление режима нераспространения ядерного оружия посредством поддержки режима ДНЯО// ему необходима поддержка России. Именно это предопределило политику «перезагруз-



Новый договор по СНВ

Сокращение развернутого стратегического наступательного вооружения России и США



Договор распространяется на находящееся в боеготовности вооружение следующих типов:



ки». Россия также продемонстрировала понимание значимости сотрудничества с США для модернизации экономики, реализации своих интересов на постсоветском пространстве и в сфере европейской безопасности, а также проведения более успешной политики в отношении Евросоюза и Китая.

3.1.3. Главным индикатором успеха «перезагрузки» стало приобретение российско-американскими отношениями сбалансированного характера. Москва оказывает Вашингтону поддержку в значимых для него вопросах международно-политической повестки дня и даже идет на частичный пересмотр своих тактических интересов — до тех пор, пока это не противоречит ее важным интересам. Со своей стороны, США снижают активность на тех направлениях внешней политики, которые вызывают у России наибольшие озабоченности, делают меньший упор на те из своих интересов, которые остро противостоят интересам Москвы. В некоторых случаях Вашингтон принимает российскую повестку дня и содействует реализации отдельных важных российских интересов в пределах, не

создающих серьезной угрозы политическим позициям администрации Обамы.

3.1.4. Так, Соединенные Штаты существенно трансформировали подход на постсоветском пространстве, в результате чего соперничество Москвы и Вашингтона в регионе смягчилось, частично перейдя в «скрытую» фазу. Вопрос о расширении НАТО на страны СНГ снят с текущей повестки дня, и Вашингтон — впервые за весь постсоветский период — официально заговорил о согласии с внеблоковым статусом Украины. США спокойно и нейтрально отреагировали на усиление российских позиций на Украине и в Киргизии, отказавшись смотреть на их сближение с Москвой сквозь призму «игры с нулевой суммой». Кроме того, Вашингтон понизил значимость остающихся противоречий с Россией в регионе (Грузия) и не допускает того, чтобы они заблокировали сотрудничество по другим вопросам.

3.1.5. Несколько активизировался российско-американский диалог по вопросам европейской безопасности. Хотя США по-прежнему не разделяют российское видение того, как

должна быть решена проблема остаточного геополитического раздела Европы и неопределенности места России в европейской системе безопасности, они, по крайней мере, стали признавать наличие этой проблемы. В качестве ответа на инициативу Д.А. Медведева по Договору о европейской безопасности (ДЕБ) Москве предложен амбициозный проект создания общей системы тактической противоракетной обороны Россия — НАТО. «Пробным шаром» является идея некоторого укрепления ОБСЕ (создание механизма предотвращения конфликтов и т. д.), во многом воспроизводящая российские предложения 1990-х годов.

3.1.6. Активизировался экономический диалог Россия — США, в том числе по вопросам высоких технологий, инноваций и модернизации. Подписаны соглашения о научнотехническом партнерстве. (Хотя, разговоры об использовании Соединенных Штатов как внешнего источника российской модернизации носят пока во многом формальный и показной характер). К октябрю 2010 г. стороны завершили двусторонние переговоры по ВТО, сняв один из главных барьеров вступления России в эту организацию и крупный раздражитель отношений. Наконец, администрация Обамы отменила односторонние санкции против ряда российских компаний, введенных ранее из-за их взаимодействия с Ираном.

3.1.7. Со своей стороны, в рамках переговоров по новому ДСНВ Россия сняла требование об ограничении политики США в сфере ПРО. Благодаря этому документ удалось подписать до организованного Вашингтоном саммита по ядерной безопасности (апрель 2010 г.) и до Обзорной конференции ДНЯО (май 2010 г.). Это способствовало продвижению новой ядерной стратегии Соединенных Штатов. Россия поддержала введение санкций ООН против Ирана и добровольно отказалась от поставок ему ракетных комплексов С-300. Наконец, Россия интенсифицировала сотрудничество по Афганистану (наземный и воздушный транзитные коридоры, подготовка полицейских и антинаркотических кадров для Афганистана, поставки вооружений).

3.1.8. Символическим показателем улучшения отношений стал возврат к «замороженным» проектам в атомной сфере. Вступило в силу Соглашение о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии («соглашение 123»); стороны повторно подписали соглашение об утилизации 34 тонн оружейного плутония и вернулись к идее создания механизма обмена данными о пусках баллистических и космических ракет.

3.1.9. Произошла активизация рабочего взаимодействия на многих уровнях, в том числе, через создание «Президентской комиссии». Хотя в ряде случаев ее деятельность носит формальный характер, постепенно она наполняется содержанием.

3.1.10. Одно из главных достижений «перезагрузки», в частности, в том, что россий-

ская элита больше не имеет оснований представлять США чуть ли не наибольшей угрозой безопасности России и ее международнополитическим позициям, как это было во второй половине 2000-х годов. Хотя такие попытки, будем надеяться, затухающие, и предпринима-

ются. Ослабли позиции и традиционно антироссийских сил в Соединенных Штатах. В результате изменения политики Вашингтона на постсоветском пространстве и по вопросу участия России в системе европейской безопасности удельный вес общих угроз стал перевешивать те вызовы, которые политика США по-прежнему представляет для России. Сформировалась прагматичная логика отношений, главной движущей силой и детерминантом которых выступают интересы сторон, как их понимает политическое руководство.

3.1.11. Сохраняется мешающий сближению «ценностный разрыв». В Америке с недоверием относятся к сложившейся в России модели авторитарного коррумпированного государства, хотя оно и провозглашает стремление к строительству развитой демократии. В России риторику Соединенных Штатов и действия Вашингтона по распространению своей модели воспринимают как прикрытие для расширения зоны американского политического, экономического и даже военного



(до приостановки расширения НАТО) влияния. Но это различие несопоставимо с тем зияющим, разрывом, что разделял страны в годы «холодной войны». А взаимные подозрения в намерениях расширить «сферы влияния» все очевиднее являются атавизмом, инерцией прошлого соперничества, мешающей рациональному сближению.

3.2. Главные недостатки «перезагрузки»

3.2.1. Главным недостатком «перезагрузки» является ее содержательная обращенность в прошлое и отсутствие в улучшившихся отношениях стратегической перспективы. Философия отношений не связана с набирающими силу новыми тенденциями и вызовами международного развития. Большая часть и достижений «перезагрузки», и сохраняющихся разногласий, отражают старую повестку дня и старую парадигму, в соответствии с которой Москве и Вашингтону требовалось уравновешивать военно-стратегическую мощь друг друга, в том числе через ограничения вооружений. Парадигму, при которой наибольшая угроза России и США исходила друг от друга, и которая сегодня уже не актуальна.

3.2.2. Сохранение сторонами теоретической способности уничтожить друг друга оказывает стабилизирующее воздействие на их отношения и скорее не допускает возможности появления реальной взаимной угрозы,

нежели ее создает. Гарантированное взаимное уничтожение есть и будет частью реальности российско-американских отношений. Но представление о том, что оно обязательно является их «материально-технической основой» и неизбежно ведет к проведению скрыто враждебной политики, не имеет оснований, кроме инерционности мышления. Взаимное сдерживание остается. Но на передний план выходит цивилизующая и стабилизирующая роль ядерных потенциалов.

3.2.3. Многие успехи «перезагрузки» являются, по сути, расчисткой завалов 1990-х — 2000-х гг. или реализацией (с некоторыми добавлениями) того, что не было воплощено в жизнь тогда. Сюда относятся повторное подписание сторонами соглашения об утилизации оружейного плутония, возвращение к проекту создания Центра обмена данными о ракетных пусках, реанимация соглашения о сотрудничестве в сфере мирного атома, разговоры о реанимации ДОВСЕ. Нельзя не заметить, что Совместные заявления саммита Россия — США 24 июня 2010 г. в Вашингтоне во многом воспроизводят Декларацию о стратегических рамках российско-американских отношений, принятую В.В. Путиным и Дж. Бушем на саммите в Сочи в апреле 2008 г., когда отношения уже катились под уклон.

3.2.4. Многие из нынешней повестки дня представляет собой ответ на угрозы, которые хоть и появились уже после «холодной войны» и имеют в нынешней международной жизни



большое значение, но не относятся к наиболее опасным и фундаментальным вызовам. Или же ответ на новые вызовы основывается на устаревших или заведомо неправильных постулатах, не отвечающих нынешней обстановке. Это, например, попытки традиционными методами подкрепить режим нераспространения ядерного оружия (демонстрация ядерными сверхдержавами приверженности сокращению арсеналов, точечное усиление МАГАТЭ). Сегодня они недостаточны. Требуется большее согласованное давление на Иран и Северную Корею и одновременно выработка моделей обеспечения стабильности в условиях ядерной многополярности.

К этой же группе относится такое важнейшее достижение «перезагрузки», как смягчение конкуренции на пространстве бывшего СССР.

Пытаться выстроить дружественные отношения, пытаясь «перепрыгнуть» через него, невозможно. Но и останавливаться только на этом неоправданно — само по себе улучшение отношений по СНГ без наращивания сотрудничества по новым вызовам и угрозам не делает Россию и США более влиятельными и не укрепит их безопасность в новом мире.

3.2.5. Большая часть сохраняющихся противоречий касается проблем, которые в реальности не существуют либо не заслуживают уделяемого им внимания.

Так, Россия продолжает считать серьезным раздражителем, а то и угрозой, политику администрации Обамы по созданию системы

ПРО в Европе. Отказ Вашингтона от подлинно многостороннего подхода в этой сфере и недостаточная прозрачность его действий не способствуют укреплению доверия. Но, судя по всему, неправомерно говорить о том, что эти планы угрожают нивелировать российский потенциал стратегического сдерживания. То же касается озабоченности американскими планами по развертыванию баллистических ракет большой дальности, оснащенных неядерными боеголовками (Prompt Global Strike), которые вряд ли будут реализованы в обозримой перспективе.

В любом случае они вряд ли могут представлять серьезную угрозу потенциалу стратегического сдерживания России.

США, со своей стороны, ставят вопрос о сокращении не угрожающего ни им, ни европейским странам НАТО россий-

ского арсенала тактического ядерного оружия (ТЯО) только потому, что у России здесь существует количественное превосходство. И потому что требуется хоть как-то продолжать процесс сокращения ядерных вооружений. В результате стороны обмениваются претензиями, которые начинают жить собственной жизнью, формируя параллельную реальность и искусственно нанося ущерб российско-американским отношениям.

3.2.6. Не полностью преодолены старые геополитические противоречия. Многих из них отложены «на потом» или приобрели скрытый характер. Так, принципиально негативное отношение Соединенных Штатов к усилению России на постсоветском пространстве и выстраиванию интеграционного проекта не

изменилось. Снизилось тактическое воздействие этого на практическую повестку дня. Накопление Россией «критической массы» успехов в регионе или новая дестабилизация в Закавказье или Центральной Азии может снова поставить соперничество в регионе на острие отношений. Со стороны России логика геополитического противостояния с США проявляется в ее политике в отношении ряда антиамериканских государств (Иран, Венесуэла, Сирия), которая проводится во многом в отместку за поддержку Вашингтоном антироссийских режимов и сил на постсоветском пространстве.

3.2.6.1. Между тем, даже ограниченный успех интеграционных проектов на территории бывшего СССР не превратит Россию и ее возможных союзников по этим проектам в вызов Соединенным Штатам — тем более в военно-политический вызов. Не в меньшей степени бессмысленным и даже контрпродуктивным представляется символическое противодействие России там, где США и так уже утратили или утрачивают доминирование в силу объективных обстоятельств. Действительно, Вашингтон уже никогда не сможет вернуться к доктрине Монро, а Россия доминировать над Евразией, чего так опасались геополитики прошедшего века.

3.2.7. Обе стороны, особенно Соединенные Штаты, декларируя цель создания единой Европы с неделимым пространством безопасности, на деле способствуют сохранению ее раскола. В духе старых геополитических теорий США по-прежнему опасаются единой Европы с сильной Россией, а потому выступают за укрепление в ней НАТО-центричного порядка, к которому Москву может «пристегнуть» в лучшем случае в качестве младшего партнера. В России значительная часть правящей элиты выступает за создание биполярного евроатлантического пространства:

НАТО и Евросоюз, с одной стороны, и ОДКБ и СНГ — с другой, обе части которого были бы равноправны. Хотя такой порядок означал бы возрождение биполярной Европы, что стало бы фарсом после трагедии «холодной войны». Впрочем, российская идея о подписании Договора о евробезопасности все-таки нацелена на создание единой Европы. На это нацелена и выдвигаемая нами идея «Союза Европы».

Обе стороны, особенно Соединенные Штаты, декларируя цель создания единой Европы с неделимым пространством безопасности, на деле способствуют сохранению ее раскола. В духе старых геополитических теорий США по-прежнему опасаются единой Европы с сильной Россией, а потому выступают за укрепление в ней НАТО-центричного порядка, к которому Москву может «пристегнуть» в лучшем случае в качестве младшего партнера

3.2.8. Таким образом, несмотря на улучшение последних двух лет, российско-американские отношения остаются хрупкими и неустойчивыми перед лицом международно-политических и особенно внутривнутриполитических рисков. Новое ухудшение может начаться, если Россия или США вновь изменят иерархию внешнеполитических интересов и понизят значимость тех из них, которые сегодня обеспечивают наличие политической воли к сотрудничеству и минимизации негативного воздействия противоречий. Это может произойти в случае резкого обострения одного или нескольких конфликтов между Россией и Соединенными Штатами, внутривнутриполитических изменений в одной или обеих странах сразу, или же провала нынешней «большой стратегии» США и их перехода к «новой-старой» внешней политике.

политических интересов и понизят значимость тех из них, которые сегодня обеспечивают наличие политической воли к сотрудничеству и минимизации негативного воздействия противоречий. Это может произойти в случае резкого обострения одного или нескольких конфликтов между Россией и Соединенными Штатами, внутривнутриполитических изменений в одной или обеих странах сразу, или же провала нынешней «большой стратегии» США и их перехода к «новой-старой» внешней политике.

3.2.9. На это накладывается по-прежнему низкая степень доверия сторон и большая подозрительность России и Америки к мотивам и действиям друг друга. В особенности это свойственно для России, где сильны подозрения не только в отношении политики США в регионе СНГ, но и мотивов их вовлечения в Афганистане, противодействия Ирану. С американской стороны постоянным негативным фактором является непринятие многих аспектов российской политической системы.

4. Обновление повестки дня отношений Россия–США

4.1. Вводные замечания

4.1.1. Мы считаем, что российско-американские отношения можно и нужно начать кардинально перестраивать, чтобы в основном завершить эту перестройку в течение 10–15 лет. Однако предлагаемую новую философию отношений невозможно ввести сразу, просто перескочив через оставшиеся от прошлого противоречия. Вводить новые элементы необходимо параллельно с конструктивным решением проблем, доставшихся от прошлого, стараясь не усугубить их применением устаревших механизмов решения.

4.1.2. Необходимо максимально сохранять и развивать те механизмы российско-американских отношений, которые делают их более устойчивыми и насыщенными уже

сейчас. В частности, неофициальные и доверительные диалоги между элитами и общественными группами. И главное — заработавшую Президентскую комиссию, которая готовит принимаемые на высшем и высоком уровне решения и претворяет их в жизнь.

Необходимо максимально сохранять и развивать те механизмы российско-американских отношений, которые делают их более устойчивыми и насыщенными уже сейчас. В частности, неофициальные и доверительные диалоги между элитами и общественными группами. И главное — заработавшую Президентскую комиссию, которая готовит принимаемые на высшем и высоком уровне решения и претворяет их в жизнь

4.1.3. Между тем, нельзя забывать и об объективных ограничителях. По многим направлениям интересы двух стран просто не пересекаются. В обозримом будущем сохранятся серьезные различия в ценностях. Это будет мешать сближению, особенно со стороны США. Вместе с тем, абсолютизация различий некорректна. Нередко за ней кроются русофобия

и антиамериканизм, оставшиеся со времен «холодной войны». Соединенные Штаты поддерживали и поддерживают де-факто союзные отношения с такими странами, как шах-



ский Иран, франкистская Испания, Пакистан, Саудовская Аравия и многие другие, ценностный разрыв с которыми гораздо шире, чем с нынешней Россией. Россия же строит отношения все больше реально (хотя и не формально) напоминающие союзнические, с рядом демократических государств Европы и стремится к созданию таких отношений де-юре.

4.2. Что делать со старой повесткой дня?

4.2.1. Постсоветское пространство

4.2.1.1. Взаимодействие России и США на постсоветском пространстве пока носит ключевой характер для российско-американских отношений, и сторонам стоит начать честные консультации по моделям отношений в регионе и развитию здесь позитивного сотрудничества. Полезна совместная инвентаризация угроз безопасности и вариантов развития в регионе. Многие оценки могут совпасть, а различия и подозрения нивелироваться.

4.2.1.2. После этого желательно провести открытый и максимально честный диалог о том, в чем заключаются интересы двух стран в регионе бывшего СССР, причем не в общих, а в конкретных страновых категориях. Так, имеет смысл обсудить, какая граница усиления России в СНГ, пересечение которой будет воспринято американской политической элитой как недопустимое, а также какая именно — в конкретных действиях — вовлеченность Соединенных Штатов покажется России критически опасной. Это позволит не только очертить «красные линии» на постсоветском пространстве, но и определить области совпадающих интересов.

4.2.1.3. В результате может выясниться, что для США неприемлемо не любое усиление Москвы, а лишь установление полной гегемонии России в бывшем Советском Союзе. И что содействие откровенно антироссийским режимам на постсоветском пространстве не соответствует американским интересам. Это создаст предпосылки к сотрудничеству, так

как в нынешних условиях российская гегемония в регионе попросту невозможна, да и не нужна. Данный диалог должен носить строго непубличный характер. Возможно, его следует проводить на экспертном уровне с помощью т.н. *second track diplomacy*.

4.2.1.4. В краткосрочной перспективе целесообразно активизировать взаимодействие России и США совместно с ЕС по урегулированию приднестровского и нагорно-карабахского конфликтов. Это продемонстрирует способность преодолевать логику «игры с нулевой суммой» и урегулировать региональные конфликты.

4.2.1.5. В отношении Грузии, Абхазии и Южной Осетии целесообразно содействовать заключению соглашений о неприменении военной силы друг против друга. Тем более что в последнее время в пользу такого варианта выступают некоторые страны Европейского союза (Франция).

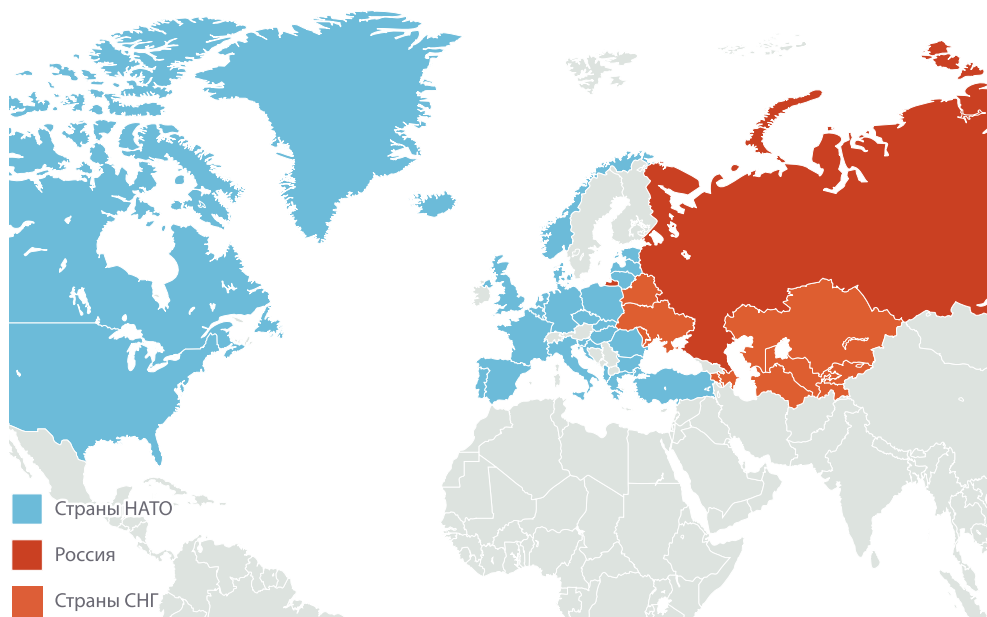
Данные соглашения станут не институционализацией независимости Абхазии и Южной Осетии, а предпосылкой их диалога с Грузией. Наконец, стоило бы подумать о расширении доступа международных наблюдателей в Абхазию и Южную Осетию на основе

отдельного соглашения, в котором их статус или не оговаривался бы вообще, или была бы указана их самостоятельная правосубъектность. Данный шаг не изменит статус-кво, но позволит Белому дому заявить о прогрессе по важному для США (в том числе для республиканцев) внешнеполитическому вопросу. Сейчас это выглядит нереальным, но в современном мире за год нереальное становится очевидным.

4.2.1.6. Необходим откровенный диалог, которого сейчас нет. Прямое заявление Соединенных Штатов о том, что они никогда не согласятся с нарушением территориальной целостности Грузии, поскольку считают это прецедентом силового восстановления «Российской Империи», будет понятным аргументом и создаст предпосылки более устойчивых контактов. Нынешние же высказывания об уважении «международно-признанной» территориальной целостности, «последствиях агрессии» и т.

Взаимодействие России и США на постсоветском пространстве пока носит ключевой характер для российско-американских отношений, и сторонам стоит начать честные консультации по моделям отношений в регионе и развитию здесь позитивного сотрудничества

НАТО, СНГ и Россия



д. лишь множат подозрения. Ведь Вашингтон весьма часто, в том числе в самом недалеком прошлом, сам прибегал к открытой агрессии (Югославия, Ирак) или перекройке территорий в обход процедур, предусмотренных международным правом (Косово).

4.2.2. Европейская безопасность

4.2.2.1. Постепенное решение проблемы частичной исключенности России из военно-политической Европы и Евро-Атлантики и ее изоляции из ориентированной на НАТО системы принятия решений по вопросам европейской безопасности возможно путем развития диалога с США одновременно по трем направлениям. Целесообразно дальнейшее обсуждение инициативы России по ДЕБ с насыщением ее новыми идеями //Так, можно включить в проект договора такие положения, как гарантии территориальной целостности, право наций на самостоятельный выбор путей обеспечения своей безопас-

ности, меры обеспечения транспарентной системы контроля над вооружениями, и так далее//. Правда, сам по себе ДЕБ не в полной мере преодолевает раскол системы европейской безопасности, а скорее ориентирован на ограничение действий НАТО и создание в

Европе пускай кооперативной, но биполярности (НАТО — ОДКБ).

Стоит расширять сотрудничество между Россией и НАТО, а также НАТО и ОДКБ, и усиливать Совет Россия — НАТО (СРН). Основой может послужить сотрудничество России и альянса по Афганистану. Имеет смысл вернуться к идее превращения СРН в главный механизм принятия решений по ряду вопросов евроатлантической безопасности, особенно имеющих для России ключевое значение

4.2.2.2. Стоит расширять сотрудничество между Россией и НАТО, а также НАТО и ОДКБ, и усиливать Совет Россия — НАТО (СРН). Основой может послужить сотрудничество России и альянса по Афганистану. Имеет смысл вернуться к идее превращения СРН в главный механизм принятия

решений по ряду вопросов евроатлантической безопасности, особенно имеющих для России ключевое значение.

4.2.2.3. Одним из путей преодоления раскола является создание в перспективе де-факто союзных отношений между Россией и ЕС с подключением к нему других стран — «Союза

Европы», который имел бы серьезную составляющую в области безопасности. Для выстраивания таких отношений необходима хотя бы пассивная поддержка со стороны США, преодоления ими еще сохраняющегося стремления держать Европу разделенной.

4.2.2.4. Россия и Соединенные Штаты могли бы сделать серию практических шагов, нацеленных на укрепление безопасности и доверия в Евроатлантическом регионе. В частности, предоставить внеблоковым странам СНГ (например, Украине) перекрестные гарантии безопасности и территориальной целостности в качестве альтернативы их присоединения к НАТО, поддержать их внеблоковый статус. Россия и США могут выйти с инициативой подтверждения странами ОБСЕ обязательства о неприменении силы или угрозы силой друг против друга. Кроме того, они могли бы совместно инициировать подписание полноценного мирного договора с Германией, укрепив тем самым трехстороннее взаимодействие Россия – США – ЕС по вопросу европейской безопасности.

4.2.2.5. Проблематика контроля над обычными вооруженными силами в Европе и, в част-

ности, вопрос реанимации или пересогласования Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) требует осторожности. Данный шаг может показаться оправданным //Именно Россия длительное время выступала за окончательное вступление ДОВСЕ

в силу. Кроме того, если исходить из традиционной логики безопасности, из-за перевеса НАТО в обычных вооружениях Россия больше, чем Альянс, заинтересована в существовании в Европе режима контроля над обычными вооружениями и правил транспарентности. При длительном отсутствии последних между Россией и НАТО рано или поздно снова начнет

расти подозрительность//, но способен еще больше укрепить традиционную философию балансов. Втягивание в переговорный процесс снова выставит Россию и НАТО как потенциальных противников и усилит милитаризацию европейской политики. Кроме того, реанимация ДОВСЕ подготовит благоприятную почву для начала переговоров между Россией и Соединенными Штатами по сокращению тактического ядерного оружия //Вашингтон вполне может сделать минимальный шаг навстречу Москве по

Сегодня две главные миссии ДОВСЕ – предотвращение большой войны в Европе и поддержание в ней военного равновесия – уже не актуальны. Реальные угрозы военной безопасности носят внерегиональный или субрегиональный характер и связаны с конфликтами на Балканах и в Закавказье. Соответственно, гораздо перспективнее говорить о региональных механизмах безопасности и контроле над вооружениями в проблемных регионах

Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

Дата создания
15 мая 1992 года

Цели

- укрепление мира, международной и региональной безопасности и стабильности
- защита политически и военными средствами независимости, территориальной целостности и суверенитета государств-членов





вооруженным силам обычного назначения в Европе (например, устранить «фланговые ограничения» и снять свое требование по т.н. «Стамбульским обязательствам») и заявить, что поскольку теперь ее озабоченности сняты, следует приступить к сокращению ТЯО//. Наконец, сама дискуссия по ДОВСЕ, вероятно, ослабит инициативу России о выработке нового ДЕБ, в котором также содержится видение создания в Европе нового режима контроля над обычными вооружениями.

4.2.2.6. Сегодня две главные миссии ДОВСЕ — предотвращение большой войны в Европе и поддержание в ней военного равновесия — уже не актуальны. Реальные угрозы военной безопасности носят внерегиональный или субрегиональный характер и связаны с конфликтами на Балканах и в Закавказье. Соответственно, гораздо перспективнее говорить о региональных механизмах безопасности и контроле над вооружениями в проблемных регионах. На панъевропейском же уровне можно ограничиться поддержанием мер доверия и транспарентности, в том числе теми, что предусмотрены в ДОВСЕ. Их можно вынести в отдельный договор.

4.2.3. Дальнейшее сокращение ядерного оружия

4.2.3.1. Ратификация нового ДСНВ зафиксировала достижения «перезагрузки», но одновременно создала новые риски. Перед сторонами стоит вопрос о дальнейшем сокращении ядер-

ного оружия, позиции по которому существенно расходятся. Наиболее наглядно это показывает сопоставление ратификационных резолюций Госдумы России и Сената США по ДСНВ — во многом противоположных. Соединенные Штаты рассматривают ратификацию Договора как шаг к дальнейшему сокращению ядерного оружия и, прежде всего, «устранению диспаритета» между Россией и США в области тактического ядерного оружия, то есть к одностороннему сокращению российского ТЯО. Москва же рассматривает установленный ДСНВ уровень

СЯС достаточным на предстоящие 10 лет, а также стремится максимально оттянуть начало переговоров по ТЯО, увязывая их с односторонним выводом из Европы американских тактических ядерных зарядов (никому не угрожающих и даже стабилизирующих военно-политическую

Ратификация нового ДСНВ зафиксировала достижения «перезагрузки», но одновременно создала новые риски. Перед сторонами стоит вопрос о дальнейшем сокращении ядерного оружия, позиции по которому существенно расходятся

обстановку).

4.2.3.2. Разногласия по вопросам дальнейшего сокращения ядерного оружия (после ДСНВ) могут быть отчасти устранены в случае постепенного пересмотра самой философии подходов к собственным ядерным арсеналам (Об этом — в разделе 4.4). Ни у России, ни у Америки нет четкого понимания того, какой именно количественный уровень ядерного оружия достаточен для гарантированного обеспечения военной безопасности, а также для поддержания стратегической стабильности, в частности, сохранения разрыва между размерами ядерных арсеналов России и Соединенных Штатов и арсеналами других стран. Де-факто отказавшись от моральной, но вредной по сути идеи «безъядерного мира», США, похоже, возвращаются к консервативной политике касательно коли-



чественных и качественных характеристик своих стратегических ядерных сил. В России поговаривают о создании чуть ли не нового поколения тяжелых межконтинентальных баллистических ракет для гипотетического противодействия еще более гипотетической американской стратегической системе ПРО.

4.2.3.3. Двум странам стоит начать серьезную дискуссию по этим вопросам. По ее итогам они могли бы прийти к выводу, что политику в области СЯС целесообразнее определять не столько потенциалами друг друга и «паритетом», становящимся все более бессмысленным, сколько возможностями и намерениями других стран мира. Компромиссным может стать проведение Россией и США нового раунда сокращения ядерного оружия «после ДСНВ» при условии подписания Китаем, Францией и Великобританией юридически обязывающего договора о том, что они не наращивают свои ядерные арсеналы.

4.2.3.4. Сложнее сгладить разногласия по тактическому ядерному оружию, которое Вашингтон хотел бы в первую очередь сократить в рамках нового раунда переговоров. Проблема упирается в количественное преобладание НАТО над Россией в области вооруженных сил обычного назначения, неоднозначность российско-натовских отношений и фактическую исключенность Москвы из преобладающей в Европе НАТО-центричной системы безопасности. Наконец, ТЯО необходимо России для того, чтобы не допустить появления в будущем страхов перед «китайской угрозой». Попытки сократить преимущество России по

Главное – следовало бы стремиться к такому формату связей России и НАТО, при котором проблема российского ТЯО и перевеса альянса по обычным вооружениям отпала бы сама собой как не представляющая военной угрозы

ТЯО только укрепят доминирование логики подозрений в отношениях Россия – США и Россия – НАТО.

4.2.3.5. Стоит, возможно, подумать о введении единых систем зачета для СЯС и ТЯО (хотя это сопряжено с рядом технических сложностей) и обсуждении их возможного сокращения «единым пулом», а не раздельно. Различия между ними, введенные для облегчения переговоров в годы «холодной войны», являются во многом искусственными и, вероятно, устарели. И уж точно другому веку принадлежат ограничения таких категорий вооружений, как ракеты средней и меньшей дальности.

4.2.3.6. Но главное – следовало бы стремиться к такому формату связей России и НАТО, при котором проблема российского ТЯО и перевеса альянса по обычным вооружениям отпала бы сама собой как не представляющая военной угрозы (на деле эта угроза отсутствует уже сейчас). Этим форматом может стать военно-политический союз между Россией и США, вступление России в НАТО в долгосрочной перспективе, подписание нового ДЕБ при условии его качественной переработки, или создание «Союза Европы» с сильной составляющей в области взаимной безопасности.

4.3. Логика обновления и общие принципы новой повестки дня

4.3.1. Переход российско-американских отношений к устойчивому позитивному состоянию, способному «пережить» изменения

внешне- и внутривластной конъюнктуры, напрямую зависит от способности сторон существенно обновить их философию и содержание. Нынешние отношения являются остаточными конфронтационными с элементами сотрудничества по старой повестке дня. Смысл обновления: поставить стратегическую цель придания отношениям Россия — США дружественного, а по отдельным направлениям и союзнического характера, открытого для подключения других стран. Фундамент новой модели — адекватная оценка частных и общих интересов, совместной адаптации к новым тенденциям международного развития, совместного противодействия новым вызовам и угрозам и использование новых возможностей.

4.3.2. Сегодня Россия и Соединенные Штаты не являются врагами и потенциальными противниками (хотя ввиду инерционности мышления часть элит обеих стран продолжает считать именно так). Более того, объективно две страны выступают союзниками перед лицом новых вызовов и угроз и общей хаотизации международных отношений. Однако ставить задачу перехода российско-американских отношений к полноценному союзу было бы некорректно. Для американской политической идентичности равноправные союзнические отношения — скорее исключение. Для России, рассматривающей себя центром силы и самостоятельным стратегическим субъектом, неприемлема позиция «младшего» союзника. Хотя и американские, и российские установки неизбежно будут меняться.

4.3.3. Корректнее говорить не о союзе двух стран вообще, а о строительстве дружественных отношений Россия — США с элементами союза там, где это возможно и целесообразно. Поиск ответа на новые вызовы и угрозы восстановит философскую связь отношений и с магистральными тенденциями развития мира, и с объективными интересами обеих стран.

4.3.4. Будет создаваться «позитивная взаимозависимость», основанная не на внутрен-

них для сторон факторах и выражающаяся не в интенсивности их двустороннего экономического сотрудничества, а во взаимной необходимости эффективного совместного реагирования на вызовы внешней среды. В обозримой перспективе экономическое сотрудничество вряд ли достигнет уровня, при котором оно станет существенным стабилизатором. Скорее, оно может играть вспомогательную роль, в частности, способствовать реализации потребности российской экономики в модернизации.

4.3.5. Фокусирование России и США на новых глобальных и региональных проблемах предполагает не только и не столько двустороннее сотрудничество или даже союз, сколько сотрудничество между ними в выстраивании различных форматов многостороннего взаимодействия крупных центров силы при возможной ведущей роли России и Америки. Поскольку ни Соединен-

ные Штаты, ни Россия, ни даже они вместе уже не могут выступать единичными лидерами, преодоление хаотизации международных отношений и решение важнейших региональных проблем в двусторонних рамках невозможно. Продуктивным было бы выступать соорганизаторами коллективных действий в более широких форматах. В большинстве случаев речь идет о трехстороннем

взаимодействии Россия — США — Китай и Россия — США — ЕС. Данные форматы могут гармонично встраиваться в желательные для России отношения с Евросоюзом и Китаем // «Союз Европы», который России было бы целесообразно создать с ЕС на основе единых экономических, энергетических и человеческих пространств и тесной внешнеполитической кооперации, мог бы стать одним из несущих столбов трехсторонних отношений Россия — США — Евросоюз. (О концепции «Союза Европы», см.: <http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Alliance%20rus.pdf>).

4.3.6. Сосредоточившись на коллективном преодолении новых вызовов и угроз, Россия

Поставить стратегическую цель придания отношениям Россия — США дружественного, а по отдельным направлениям и союзнического характера, открытого для подключения других стран. Фундамент новой модели — адекватная оценка частных и общих интересов, совместной адаптации к новым тенденциям международного развития, совместного противодействия новым вызовам и угрозам и использование новых возможностей



и Соединенные Штаты создадут более благоприятные условия для разрешения противоречий. Последние могут казаться непреодолимыми только при условии доминирования старой парадигмы, в соответствии с которой главные угрозы России и Америки представляют они сами, материально-технической основой отношений выступает «гарантированное взаимное уничтожение», и стороны должны стремиться к балансам и контрмерам. Переключение Москвы и Вашингтона на новые угрозы и вызовы уменьшит необходимость в этих балансах и контрмерах.

4.3.7. В целом, обновление повестки дня включает в себя как минимум три элемента. Во-первых, учет новых вызовов и угроз, адаптация нынешних направлений сотрудничества двух стран к реальным международным условиям. Во-вторых, выработка оптимального подхода к разрешению противоречий // *Разом отказаться от старой повестки дня и переключиться на новую, естественно, не получится. Подавляющая часть элиты обеих стран находится в плену традиционной парадигмы российско-американских отношений. Кроме того, нынешняя повестка дня сотрудничества важна для улучшения климата их отношений, формирования традиции конструктивного взаимодействия//*. В-третьих, преодоление философии военного сдерживания/устрашения, которая по-прежнему во многом определяет российско-американские отношения и мешает выстраивать долгосрочное партнерство на основе общих интересов.

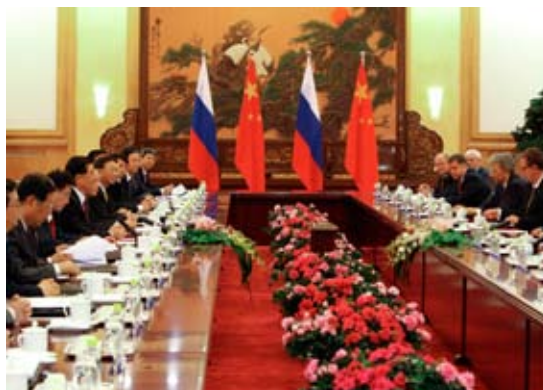
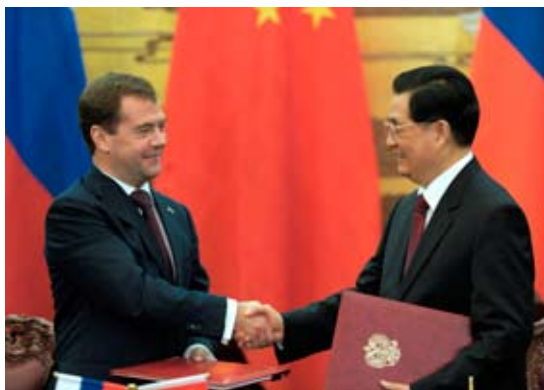
Фокусирование России и США на новых глобальных и региональных проблемах предполагает не только и не столько двустороннее сотрудничество или даже союз, сколько сотрудничество между ними в выстраивании различных форматов многостороннего взаимодействия крупных центров силы при возможной ведущей роли России и Америки

4.3.8. Основой преодоления философии сдерживания должно стать осознание политическими элитами, что наличие самих ядерных потенциалов, физической способности уничтожить друг друга автоматически не программирует враждебность. Она появляется тогда, когда наличие технических средств приобретает характер угрозы, а она является, прежде всего, ощущением и носит политико-психологический характер. При этом паритет или приблизительное количественное равенство стратегических

сил не предполагает ни наличия, ни отсутствия гипотетической угрозы. Например, имея на сегодняшний день чуть менее 2000 ядерных боезарядов, стороны не могут даже теоретически представлять друг для друга реальную военную опасность. Имея же по 200 боеприпасов, размещенных скажем на 40

МБР (минимальное сдерживание) стороны вынуждены будут опасаться обезоруживающего удара. И уж точно — возрастет значение и опасность потенциалов третьих стран. Такое «минимальное сдерживание» может оказаться худшим из всех имеющихся вариантов стратегических отношений.

4.3.9. Объективно Россия и Соединенные Штаты не угрожают друг другу. Являясь политико-психологической, а не материально-технической проблемой, сдерживание может быть преодолено не все более трудным сокращением ядерных арсеналов, а выстраиванием новых — дружеских и союзнических, а не враждебных, российско-американских отношений. Для этого надо начать убеждать



самих себя, что ядерное оружие друг друга им не угрожает, улучшать климат отношений, преодолевать взаимную подозрительность, традицию рассматривать шаги другой стороны сквозь призму конкуренции и «игры с нулевой суммой» и, наконец, нарабатывать традицию взаимного доверия.

4.3.10. В идеале отношения Россия — США в ядерной области должны приобрести такой же характер, как отношения между Соединенными Штатами, Францией и Великобританией или между Китаем и Россией. При этом цивилизующая, стабилизирующая роль ядерного оружия сохранится.

4.3.11. Необходим углубленный стратегический диалог по определению роли ядерного оружия в новом мире и в двусторонних отношениях. Весьма вероятно, что многие старые догмы окажутся контрпродуктивными. Не только догмы «взаимного сдерживания через устрашение», но и морально привлекательного, хотя нереалистичного и, вероятно, контрпродуктивного «ядерного аболиционизма», и даже старой модели ограничения вооружений, исходившей из неперенной необходимости их сокращения. Нужна новая модель подхода к остающимся у России и США ядерным арсеналам, и их совместное «перенацеливание» на поддержание политической и военной стабильности в мире. В результате переоценки роли ядерного оружия стороны, возможно, придут к мнению, что сохранение существенных ядерных потенциалов необходимо для «самосдерживания» (Когда такое «самосдерживание» ослабло, Соединенные

Штаты пошли на иракскую авантюру). И уж точно существенные ядерные потенциалы необходимы для сдерживания гонки обычных вооружений и попыток малых ядерных держав стать вровень с Россией и США.

4.4. Новая повестка дня отношений Россия — США

4.4.1. *Общее повышение управляемости международных отношений*

В идеале отношения Россия — США в ядерной области должны приобрести такой же характер, как отношения между Соединенными Штатами, Францией и Великобританией или между Китаем и Россией. При этом цивилизующая, стабилизирующая роль ядерного оружия сохранится

4.4.1.1. Долгосрочным направлением новой повестки дня должна стать коллективная работа по снижению хаотизации международных отношений и повышению их управляемости. В этом состоит предпосылка для выстраивания Россией и Америкой дружеских,

а по отдельным вопросам и союзнических отношений. В случае нарастания общей конфликтности, в том числе между великими державами, возможности позитивного взаимодействия России и Соединенных Штатов сведутся к минимуму //К примеру, вряд ли можно говорить о выстраивании дружеских и союзнических отношений Россия — США, если между Америкой и Китаем будет нарастать конфронтация//. Их вклад в повышение международной управляемости может заключаться в следующем.

4.4.1.2. Содействие снижению конфликтности в отношениях между великими державами, прежде всего, США и Китаем. Общим сторонам в диалоге с Пекином следует под-

черкивать целесообразность коллективного сотрудничества по нахождению ответов на общие вызовы глобального и регионального порядка и подталкивать его к различным трех- и многосторонним форматам сотрудничества. В двустороннем диалоге России и Соединенных Штатов следует избегать намеков на «окружение» Китая и его перспективное сдерживание. Где возможно, необходимо стремиться к выстраиванию «трехсторонних диалогов».

4.4.1.3. Предотвращение деградации стратегической стабильности в мире как из-за появления «ядерной многополярности», так и из-за предлагаемой в США концепции «новой стратегической стабильности» (существенное сокращение СЯС при параллельном развитии ПРО) и программы Prompt Global Strike. Для этого следует, как минимум, сохранять ядерные арсеналы Москвы и Вашингтона на уровне, кратно превышающем арсеналы других ядерных держав, а также более активно препятствовать ядерному распространению (подробнее — в пункте 4.4.2.). Главное же, следует сделать основой стратегической стабильности в мире не взаимное стратегическое сдерживание России и Соединенных Штатов, а «кооперативную биполярность» в стратегической ядерной сфере — сохранение Россией и США преобладающих арсеналов СЯС и их сотрудничество по предотвращению распространения ядерного оружия и ограничению роста ядерных арсеналов других держав.

4.4.2. «Ядерный союз» Россия–США

4.4.2.1. Одним из наиболее эффективных способов преодоления взаимного стратегического сдерживания/устрашения является выстраивание Москвой и Вашингтоном отношений, подобных союзническим, в ядерной сфере для совместной работы в конфликтных и проблемных регионах с точки зрения распространения ядерного оружия. Ядерный союз Россия — США может стать несущей основой системы новой стратегической стабильности в мире (вместо их взаимного ядерного сдерживания), одним из главных инструментов борьбы с распространением ядерного оружия и, наконец, фактором стабилизации конфликтных регионов мира.

4.4.2.2. Подобный союз может выражаться в предоставлении Россией и США (с возмож-

Содействие снижению конфликтности в отношениях между великими державами, прежде всего, США и Китаем. Обеим сторонам в диалоге с Пекином следует подчеркивать целесообразность коллективного сотрудничества по нахождению ответов на общие вызовы глобального и регионального порядка и подталкивать его к различным трех- и многосторонним форматам сотрудничества

ным подключением других стран) ядерных гарантий безопасности государствам конфликтных регионов, прежде всего Большого Ближнего Востока. Перекрестные ядерные гарантии неядерным и внеблоковым странам, особенно в проблемных с точки зрения распространения ядерного оружия регионах, может стать важнейшим инструментом

укрепления режима нераспространения. Гарантии должны сопровождаться согласованием гораздо более жестких и неотвратимых, чем сейчас, санкций в отношении нарушителей режима нераспространения, что требует прямого участия Китая, Франции, Великобритании, других стран.



4.4.2.3. Ядерный союз России и Соединенных Штатов может стать основой для оказания ими, а также Китаем, Евросоюзом и Японией, большего давления на Иран и Северную Корею, наиболее опасных «распространителей».

4.4.2.4. Если же распространение ядерного оружия продолжится, то ядерный союз России и США создаст основу для обсуждения и выработки новых правил многосторонней ядерной стабильности и выхода на новый уровень координации ядерной политики. В частности, может потребоваться пересмотр ряда соглашений, выработанных в годы «холодной войны» и в последующее десятилетие и базирующихся на ДНЯО, например, Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, и разработка новых документов.

4.4.2.5. На региональном уровне «пилотным регионом» ядерного союза Россия – Соединенные Штаты может стать Большой Ближний Восток. Предоставление ядерных гарантий безопасности странам региона, увязанных с сохранением их безъядерного статуса, будет содействовать решению проблемы ядерной программы Ирана и возможного дальнейшего расползания ядерного оружия.

4.4.2.6. Наконец, ядерный альянс России и США может стать отправной точкой для более широкого взаимодействия на Ближнем Востоке. В частности, Москве и Вашингтону стоит начать обсуждение угрозы дестабилизации в Ираке и Афганистане после вывода оттуда иностранных войск, появления у Ирана ядерного оружия или его превращения в «пороговое» государство, внутренней дестабилизации ряда арабских стран, эскалации палестино-израильского конфликта, конфликта между Израилем и Ираном.

4.4.2.7. Риск самого опасного конфликта – между Ираном и Израилем – может быть снижен, если Россия и Америка предложат обеим странам гарантии безопасности, в том числе ядерные, при условии, что Иран не перейдет «ядерный порог». (Получение Ираном «порогового статуса», способности

к производству ядерного оружия, более чем вероятно). Если же Иран развернет ядерное оружие, то ядерные гарантии потребуются не только Израилю, но и другим государствам региона, понадобится и скоординированная политика по ядерному сдерживанию Ирана.

4.4.2.8. Предоставление гарантий безопасности, в том числе ядерных, применение жестких санкций к нарушителям режима нераспространения ядерного оружия, не говоря уже об агрессорах, создание на этой основе системы безопасности региона Персидского залива и Ближнего Востока представляются оптимальным, если не единственным условием сокращения и ликвидации израильского ядерного оружия. Надежные ядерные гарантии России и США и выстраивание региональной системы безопасности являются залогом выживания и безопасности государства Израиль, альтернативным сохранению им своего ядерного арсенала.

4.4.2.9. В регионе Персидского залива налицо глубокий и усугубляющийся вакуум безопасности. Москва и Вашингтон должны активно содействовать учреждению многостороннего форума с возможным выходом на создание системы региональной безопасности. Внешними гарантами могли бы стать только Россия и Соединенные Штаты. Разумеется, желательно вовлечение Китая, Индии, ЕС или его отдельных членов.

4.4.3. Взаимодействие по вопросам ПРО

4.4.3.1. Сегодня проблематика противоракетной обороны по большей части служит поводом для противоречий. Но ее можно попытаться преобразовать в новую область сотрудничества, которая заложила бы элементы союзнических отношений.

4.4.3.2. Для этого обеим сторонам необходимо, прежде всего, осознать виртуальный характер дискуссии. Соединенные Штаты должны понять, что реальная угроза, которая требова-

Ядерный союз Россия – США может стать несущей основой системы новой стратегической стабильности в мире (вместо их взаимного ядерного сдерживания), одним из главных инструментов борьбы с распространением ядерного оружия и, наконец, фактором стабилизации конфликтных регионов мира

Американская система ПРО в Европе: новая концепция

Возможное размещение элементов новой системы ПРО

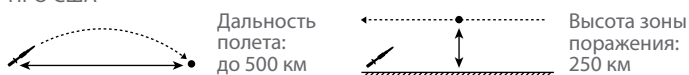
Ранее США предполагали размещение наземных комплексов ПРО в Польше и Чехии. Затем Вашингтон отказался от этого плана. Новая концепция предполагает мобильный и более экономичный вариант системы ПРО в Европе.



- Польша**
Есть соглашение о размещении к 2018 г. ракет SM-3
- Румыния**
В феврале 2010 г. президент Траян Бэеску объявил о согласии разместить на территории страны ракеты ПРО США
- Болгария**
В феврале 2010 г. премьер-министр Бойко Борисов сообщил, что будут проведены переговоры о размещении в стране элементов системы ПРО США



Размещение планируется в четыре фазы



Размещаемые элементы	Ракета-перехватчик SM-3 (Блок IB)	Ракета-перехватчик к SM-3 (Блок IIA)	Ракета-перехватчик SM-3 (Блок IIB)
Системы морского базирования Aegis Ракета-перехватчик SM-3 (Блок IA) Морская мобильная радарная система обнаружения AN/TPY-2	Более совершенные сенсоры		
Цели	Защита от ракетных угроз ближнего и среднего радиуса действия		Защита от ракетных угроз среднего и дальнего радиуса и межконтинентальных баллистических ракет
2010	2011	2015	2018 2020

ла бы создания подобной системы, пока отсутствует. Готовиться же к упреждению будущей ракетной угрозы стоит в сотрудничестве с Россией, а не в одностороннем порядке //При этом выполнимость данной рекомендации в краткосрочной перспективе низка из-за внутривосточных ограничений в США (стремление большинства республиканцев к утопии «абсолютной безопасности», которая, по их мнению, может быть достигнута с помощью ПРО, и абсолютизация в этой связи иранского фактора в качестве удобной «угрозы») и фактора Израиля. Но мы, тем не менее, считаем эту рекомендацию логичной

и разумной//. Москве надо отдавать себе отчет в том, что заявленная администрацией Обамы цель создания многоуровневой системы ПРО вряд ли будет достигнута даже в ее европейском варианте. Хотя бы потому, что США придется серьезно сокращать военные расходы из-за накопленного бюджетного дефицита. А если такую систему и начнут создавать, скорее всего, она не будет представлять опасность для российского потенциала стратегического сдерживания. Нужен серьезный и откровенный диалог. В противном случае может быть даже спровоцирована новая гонка вооружений. В Москве уже заговорили о необходимости раз-



вертывания следующего поколения тяжелых МБР для преодоления системы стратегического ПРО, которая, возможно, когда-либо возникнет. Подобные планы, как и разговоры о создании многоуровневой ПРО, отбросят отношения назад, да и сейчас они наносят ущерб, возвращая их к старым парадигмам.

4.4.3.3. Проблема появления у российских границ элементов тактической ПРО (или разговоров об этом) решается путем участия России в дискуссиях, механизме принятия решений и процессе непосредственного развертывания инфраструктуры. Российское предложение о взаимовязанной «секторальной» ПРО кажется конструктивным хотя бы в качестве одной из основ для обсуждения. Договоренность о координируемом параллельном создании секторальных систем ПРО, которые предусматривают перехват ракет, летящих над одной из сторон в направлении другой, защиту территорий друг друга, создает де-факто союзнические отношения. ПРО может из разделяющей проблемы стать фактором объединения. Подобная координация и наличие взаимных обязательств в области ПРО эффективны и с точки зрения сдерживания стран от создания ракет большей дальности.

4.4.3.4. Реализация данного предложения потребует большой политической воли и готовности к компромиссам. России, в частности, можно на определенном этапе отказаться от требования «двух ключей» в активизации систем ПРО США/НАТО или России (чтобы решение о запуске противоракет могло приниматься лишь с согласия второй

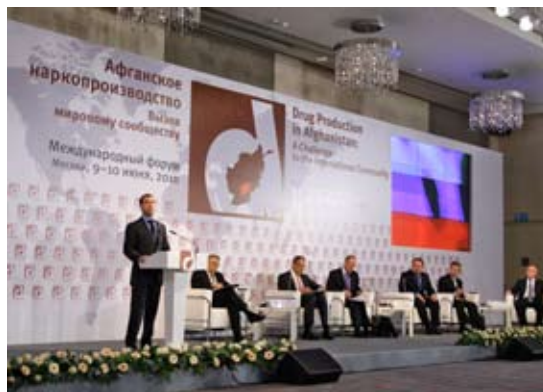
стороны). Это неэффективно, да и неприменимо на практике. Соединенным Штатам стоит пересмотреть подход, в соответствии с которым высшей формой сотрудничества с Россией является лишь обмен информацией. Предлагаемое Москвой создание единого штаба противоракетной обороны России и США/НАТО, единого центра предупреждения и центра анализа информации не ослабит, а, напротив, повысит ее эффективность, не подрывая суверенитет России и Соединенных Штатов. Ведь стороны оставляют за собой право самостоятельно принимать решение о пуске противоракет.

Соединенные Штаты должны понять, что реальная угроза, которая требовала бы создания подобной системы, пока отсутствует. Готовиться же к упреждению будущей ракетной угрозы стоит в сотрудничестве с Россией, а не в одностороннем порядке

4.4.3.5. Первыми шагами для начала подобного диалога может стать заявленная США готовность допускать российских наблюдателей на свои будущие объекты

ПРО в Восточной Европе (если они появятся), создание механизма обмена данными о пусках баллистических и космических ракет, а также предложение администрации Обамы вернуться к инициативе В.В. Путина от 2007 г. о совместном использовании российских РЛС в Габале и Армавире. Все эти инициативы могут быть использованы Россией не только для получения доступа к планам США и НАТО, но и для выстраивания де-факто союзнических отношений в этой области, реализации подлинно совместной стратегии.

4.4.3.6. Имеет смысл поставить перед США вопрос о повторном признании сторонами Нью-Йоркского протокола от 1997 г. к не вступившему в силу Договору СНВ-2 о разграничении стратегических и тактических ПРО,



или же добиваться подписания с США и/или НАТО нового соглашения, регламентирующего развитие систем ПРО в Европе, пусть и в форме декларации. Это сняло бы напряженность вокруг действий администрации Обамы по развертыванию тактической системы ПРО, открыло путь к более тесному сотрудничеству по созданию нестратегической противоракетной обороны.

4.4.4. Взаимодействие по Афганистану и Пакистану

4.4.4.1. В краткосрочной перспективе России и США с участием европейских союзников по НАТО целесообразно интенсифицировать сотрудничество в борьбе с наркотрафиком. Соединенные Штаты не заинтересованы в том, чтобы активно пресекать производство опиума путем уничтожения плантаций, поэтому взаимодействие может заключаться в передаче России и ОДКБ более полной агентурной информации о производителях наркотиков в Афганистане и каналах их поставки через Центральную Азию. Кроме того, России имело бы смысл расширить поставки в Афганистан вооружений и военной техники для афганской армии. Москве, возможно, стоит увеличить экономическую и гуманитарную помощь Афганистану, расширить участие в восстановлении советских объектов на территории этой страны.

В краткосрочной перспективе России и США с участием европейских союзников по НАТО целесообразно интенсифицировать сотрудничество в борьбе с наркотрафиком. Соединенные Штаты не заинтересованы в том, чтобы активно пресекать производство опиума путем уничтожения плантаций, поэтому взаимодействие может заключаться в передаче России и ОДКБ более полной агентурной информации о производителях наркотиков в Афганистане и каналах их поставки через Центральную Азию

4.4.4.2. Война Соединенных Штатов и НАТО в Афганистане, видимо, уже проиграна. России и США совместно с Китаем, Индией, ШОС, ЕС, НАТО стоит как можно скорее начать диалог по минимизации дестабилизирующего импульса, который будет исходить из Афганистана после ухода коалиции. Целесообразно начать разрабатывать совместные или, по крайней мере, согласованные планы действий по обеспечению безопасности стран Центральной Азии и укреплению внутренней стабильности в Пакистане.

4.4.4.3. Опасность развала Пакистана и попадания его ядерного оружия или материалов в руки радикальных исламистов делает важным диалог России и США по перспективам развития и стабилизации этой страны, вопросам сохранности и безопасности ядерного оружия и материалов, возможно, к нему стоит привлечь Китай и Индию. В условиях серьезного ухудшения американо-пакистанских отношений неосмотрительно надеяться на то, что США самостоятельно обеспечат защиту его ядерных объектов. Целесообразно расширить содействие Москвы, в том числе в предоставлении Исламабаду технической и консультационной помощи, развитии индо-пакистанского диалога (такой опыт имеется), а также в разработке плана действий на случай дестабилизации внутривнутриполитической обстановки и возникновения угрозы потери контроля над ядерными материалами.

4.4.5. Трехстороннее взаимодействие с Китаем

4.4.5.1. Нужно рассмотреть вопрос о налаживании двух- и многостороннего взаимодействия по Китаю и по проблемам, связанным с его усилением. Обязательно участие Пекина, чтобы избежать антикитайского подтекста и сделать диалог более результативным. Так, стоит начать трехсторонний диалог по оценкам дальнейшего экономического, политического и военно-политического развития КНР, его влияния на региональную ситуацию в Азии и общемировую экономическую и политическую ситуацию.

4.4.5.2. Следует избегать даже намеков на выстраивание взаимодействия по возможному сдерживанию Китая. Подавляющее большинство связанных с КНР проблем, а также более широкие вопросы международной стабильности и глобального управления, могут быть решены только при его конструктивном участии. Соответственно, имеет смысл дополнять двусторонний российский-американский диалог по КНР работой в трехстороннем формате Россия — США — Китай (выстраивая постоянный «Диалог трех» или «Д-3», как называют его китайские эксперты). К этому диалогу привлекать Евросоюз, Индию, страны АСЕАН, Японию и другие центры силы.

4.4.5.3. Ключевым направлением российско-китайско-американского взаимодействия должно быть создание в АТР многосторонней системы безопасности и развития. Цель — избежать образования вакуума безопасности, объективно создающегося из-за быстрого и неравномерного развития государств региона. Судя по многим признакам, в КНР начинают понимать необходимость такой системы, дабы упредить появление у соседей страхов перед новой китайской мощью. Такая идея может быть запущена Россией и Китаем, но очень желательно конструктивное отношение к ней Соединенных Штатов.

4.4.5.4. Следующие конкретные направления двух- и многостороннего взаимодействия Россия — США достойны развития:

- Запуск трехстороннего диалога Россия — США — Китай по экономическому развитию региона Восточной Азии и АТР в целом. Благодаря строительству трубопровода «Восточная Сибирь — Тихий океан» и развитию сотрудничества с Малайзией и Таиландом по вопросам космоса Россия становится более весомым, чем ранее, игроком в Восточноазиатском регионе в целом. Вместе с Китаем, Японией, Южной Кореей стоит обсудить возможное создание зоны свободной торговли в северной части АТР (второго после АСЕАН центра экономической интеграции в АТР).
- Развитие трехстороннего диалога Россия — США — Китай по вопросам мировых финансов, изменения климата, нераспространения ядерного оружия, Северной Кореи, развития интеграционных процессов в АТР.
- Обсуждение возможного присоединения

Соединенных Штатов к ШОС, на первых этапах в качестве наблюдателя, при условии, что Вашингтон отказывается от каких-либо геополитических проектов в Центральной Азии без участия России и Китая.

• А к т и в и з а ц и я российско-американского и российско-американо-китайского взаимодействия в АТЭС, в том числе

по повестке дня председательства Москвы в АТЭС в 2012 году.

- Интенсификация — при поддержке США — торгово-экономического взаимодействия и политического сотрудничества России с американскими союзниками в Восточной и Юго-Восточной Азии.
- Развитие диалога Москвы и Вашингтона по экономическому развитию Сибири и Дальнего Востока, в том числе с привлечением ресурсов самих США и их азиатских союзников. (Подробнее — в пункте 4.4.6.)

4.4.6. Проект «Сибирь»

4.4.6.1. Одним из потенциально наиболее многообещающих направлений экономического сотрудничества Россия — США при участии Китая, других стран Азиатского и Азиатско-Тихоокеанского региона и даже



государств ЕС может стать развитие Сибири и Дальнего Востока. Кроме прочего, это позволит предотвратить опасность попадания этих регионов под экономическое (а вслед за ним и политическое) доминирование Пекина, ослабления российского суверенитета над ним. В таком доминировании, на самом деле, не заинтересован и сам Китай, ведь оно неизбежно вызовет консолидацию и противодействие внешних сил. Регионы Сибири и Дальнего Востока нуждаются во внешних источниках модернизации. В одиночку Россия их не поднимет.

Предлагаемые КНР схемы освоения ресурсов региона зачастую имеют полуколониальный характер и напоминают те, что предлагаются странам Африки. В то же время США и другие государства Азии и Тихоокеанского бассейна заинтересованы в доступе к природным ресурсам региона.

4.4.6.2. России имело бы смысл выступить с инициативой международного проекта по развитию и освоению Сибири и Дальнего Востока с привлечением компаний и капитала из США, Китая, Японии, Южной Кореи, Индии, стран АСЕАН и ЕС. Возможно, целесообразно запустить его в рамках АТЭС, в том числе используя председательство России в этой организации в 2012 году. Смысл проекта — создать в Сибири и на Дальнем Востоке управляемую Москвой конкуренцию многих государств и компаний, укрепляя тем самым российский суверенитет над этой территорией. Но также — обеспечить расширение доступа внешних стран к ресурсам региона.

Одним из потенциально наиболее многообещающих направлений экономического сотрудничества Россия – США при участии Китая, других стран Азиатского и Азиатско-Тихоокеанского региона и даже государств ЕС может стать развитие Сибири и Дальнего Востока

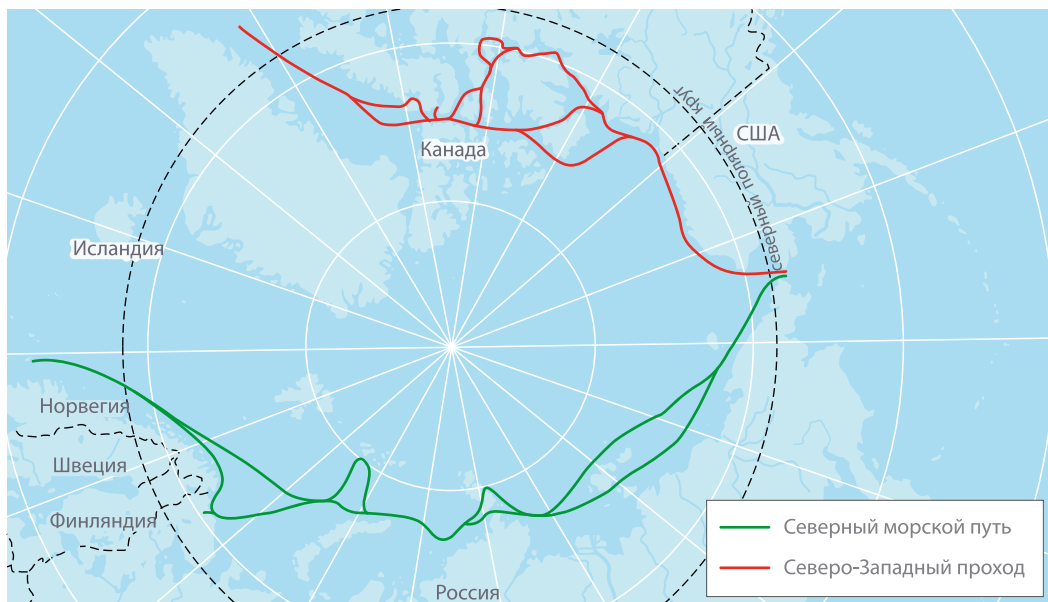
4.4.6.3. Новые правила доступа иностранных компаний не должны напоминать Соглашения о разделе продукции, заключавшиеся Россией в 1990-е гг., их цель — способствовать притоку в регион новых технологий и

запуску там с помощью иностранного капитала предприятий передовых добывающих и перерабатывающих отраслей, в том числе современного сельскохозяйственного производства, ориентированного на быстрорастущие рынки Азии. Это позволит снизить влияние в США антироссийского лобби и создать

группу влиятельных бизнесменов и политиков, заинтересованных в укреплении сотрудничества с Россией.

4.4.6.4. Многостороннее участие американских, китайских, прочих азиатских и европейских компаний в разработке — под российским контролем — ресурсов Сибири и Дальнего Востока, а также снабжение КНР необходимой для его роста и развития готовой сельскохозяйственной, целлюлозно-бумажной и энергетической продукцией может иметь далеко идущие позитивные геополитические последствия. А именно: снижение американско-китайского соперничества на внешних рынках (Африка, Большой Ближний Восток, Латинская Америка) и в глобальном масштабе в целом, минимизация необходимости для Китая «отвоевывать» нужные ему ресурсы с помощью наращивания силовых возможностей и, таким образом, поощрение выгодного для всех мирного усиления КНР.

Морские пути в Арктике: Северный морской путь, Северо-Западный проход



4.4.7. Проект «Арктика»

4.4.7.1. Большой потенциал позитивного взаимодействия России и США, опять-таки, с привлечением других стран мира (Канада, Норвегия, Дания), представляет собой Арктика. Необходимо отходить от нынешней философии соперничества за неразведанные арктические ресурсы и не допустить милитаризации региона. Совместно с другими государствами нужно начать готовиться к возможностям свободного использования Арктики, которая появится, по некоторым оценкам, уже через 5–7 лет в связи с вызванным глобальным потеплением таянием арктических льдов. Новое дыхание может получить проект Северного морского пути, что станет мощным стимулом и для российско-американского экономического сотрудничества. Россия также получит дополнительный внешний источник экономического развития северных территорий. Наконец, освоить подводные ресурсы Аркти-

ки, если они там есть и экономически доступны, можно только посредством широкого международного сотрудничества с учетом суверенитета арктических государств. Нужно уже сейчас не меряться силами (это похоже на фарс), а объявить проект совместного мирного освоения Арктики. Возможно, с более активным использованием потенциала Арктического совета.

Большой потенциал позитивного взаимодействия России и США, опять-таки, с привлечением других стран мира (Канада, Норвегия, Дания), представляет собой Арктика. Необходимо отходить от нынешней философии соперничества за неразведанные арктические ресурсы и не допустить милитаризации региона

4.4.7.2. Важной составляющей частью может стать развитие сотрудничества России и США с привлечением Канады по развитию региона Берингова моря и северной части Тихого океана в целом, являющейся одним из наименее развитых регионов мира. Его развитие интенсифицирует тран-

тихоокеанскую торговлю, станет наглядным символом позитивного сотрудничества и может стать важным вкладом в расширение торгово-экономических отношений. Перспективна идея создания свободной экономической зоны «Камчатка – Аляска» или, вообще, региона Берингова моря.

4.4.8. Взаимодействие по проблеме международного терроризма

Повестка дня взаимодействия России и США по борьбе с международным терроризмом также нуждается в расширении. Прежде всего, надо сближать позиции по пониманию того, кого относить к международным террористам. Это позволит активизировать усилия по разработке международно-правовой базы борьбы с международным терроризмом (Конвенция ООН). Кроме того, возможна активизация обмена разведанными и координация спецопераций по борьбе с террористическими сетями. Целесообразно заключить специальное соглашение по сотрудничеству силовых и разведывательных ведомств. С учетом транснационального характера угрозы международного терроризма сотрудничество Россия – США должно быть частью многосторонних усилий международного сообщества в самом широком формате.

4.4.9. Новые направления взаимодействия в области экономики

4.4.9.1. Важно активизировать стагнирующий диалог России и США в области инвестиций // *Вашингтон блокирует переговоры о двустороннем соглашении о взаимных гарантиях и поощрении инвестиций из-за сомнений в том, что на фоне внутренних российских проблем в области верховенства закона данное соглашение не станет надежным инструментом обеспечения интересов американских компаний* //.



Возможно, стоит обсуждать предоставление дополнительных гарантий американскому капиталу (как и иностранному вообще), особенно в регионах Сибири и Дальнего Востока. Даже исключительно технологическая модернизация России невыполнима без массированного привлечения иностранного капитала. Поскольку из-за коррупции и проблем с верховенством закона Россия объективно не является страной, привлекательной для прямых иностранных инвестиций, Москве, вероятно, стоит вернуться к идее их страхования и поддержки, наделив такими функциями один из госбанков или ведомств.

4.4.9.2. Целесообразно вернуться к вопросу об открытии в России филиалов иностранных банков, в том числе американских, действующих на основе международных банковских стандартов, что послужит оздоровлению российской банковской системы.

С учетом транснационального характера угрозы международного терроризма сотрудничество Россия – США должно быть частью многосторонних усилий международного сообщества в самом широком формате

4.4.9.3. В российских интересах выстраивать с Соединенными Штатами более широкое сотрудничество в области высоких технологий и инноваций, нежели просто привлечение ряда американских компаний в Сколково. Целесообразно расширить взаимодействие по исследованию космоса (с прицелом на период после 2020 г., когда истекает срок эксплуатации Международной космической станции) и активное привлечение университетов, исследовательских центров и компаний двух стран к диалогу по инновациям. Следует расширить взаимодействие по энергоэффективности. Прежде всего, создать предпосылки для расширения участия американских компаний в обновлении россий-



ской инфраструктуры (ЖКХ, водное хозяйство, транспорт) — одного из основных причин неэкономного расходования тепло- и электроэнергии.

4.4.9.4. России и США нужно активнее координировать политику в рамках международных финансовых институтов (МВФ, Всемирный банк) и регулирующих форумов («Большая двадцатка», «Большая восьмерка»). Российские золотовалютные резервы могли бы обеспечить больший учет ее мнения странами «семерки» по вопросам мировых финансов.

4.4.9.5. Имеет смысл расширить повестку дня российско-американского диалога в сфере торговли. Параллельно с работой по вступлению в ВТО России следует начать дискуссию с ведущими экономистами мира о будущем новой мировой торговой системы. Можно прогнозировать постепенное ослабление универсальных правил и институтов, регулирующих внешнюю торговлю, и усиление региональных торгово-экономических блоков и объединений.

4.4.9.6. Наконец, России и Соединенным Штатам надо расширить повестку дня в сфере мирной атомной энергетики. Это — одна из немногих областей, где Россия занимает лидирующие позиции, но сотрудничество долгие годы сдерживалось американской

стороной, опасавшейся укрепления позиций Москвы в этой сфере. Политика сдерживания не сработала и нанесла ущерб самим США. Большие возможности открываются благодаря вступлению в силу Соглашения о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергетики («соглашение 123»). Однако необходимо идти дальше намечающегося сегодня коммерческого взаимодействия в этой сфере (торговля ядерным топливом). Во-первых, объединить усилия по разработке атомного реактора нового поколения, что снизит конкуренцию в данной области, а также добавит серьезный ресурс доверия. Также стороны могут разви-

вать совместные международные коммерческие проекты на рынках третьих стран. Во-вторых, США (а также Франция и Великобритания) могли бы оказать большее содействие расширению деятельности созданного Россией и Казахстаном Международного центра по обогащению урана в Ангарске. Это укрепило бы и режим нераспространения ядерного оружия.

В российских интересах выстраивать с Соединенными Штатами более широкое сотрудничество в области высоких технологий и инноваций, нежели просто привлечение ряда американских компаний в Сколково. Целесообразно расширить взаимодействие по исследованию космоса (с прицелом на период после 2020 г., когда истекает срок эксплуатации Международной космической станции) и активное привлечение университетов, исследовательских центров и компаний двух стран к диалогу по инновациям

4.4.10. Взаимодействие в области науки и образования

4.4.10.1. Сфера науки и образования является одним из наиболее перспективных направлений российско-американского сотрудничества. США остаются мировым лидером в области научных исследований и разработок,



прежде всего в сфере высоких технологий и инноваций, но также и в области гуманитарных знаний. Ведущие американские университеты (Гарвардский, Стэнфордский, Йельский, Колумбийский, Джорджтаунский, Принстонский и т.д.) еще долго будут оставаться лучшими в мире. Россия же за 20–30 лет серьезно ослабила свои позиции. Существенно разрушив советскую систему науки и образования, она не смогла создать пока новой конкурентоспособной модели, и уже начинает отставать от таких динамично развивающихся в образовательном и научном плане стран, как Китай. В этой связи тесное научно-образовательное сотрудничество с Соединенными Штатами в области технических и гуманитарных знаний исключительно важно для преодоления нынешней российской технологической и ментальной отсталости, модернизации экономики и общества, наращивания инновационного потенциала экономики.

4.4.10.2. Прежде всего, целесообразно интенсифицировать университетское сотрудничество, которое пока носит спорадический характер и испытывает недостаток в финансовых средствах. Оно должно быть поставлено на постоянную основу, в том числе, если потребуется, посредством создания специального российско-американского фонда и специальной межправительственной комиссии. Следует наладить массовые студенческие и преподавательские обмены и стажировки. Кроме повышения квалификации и получения новых компетенций они создадут базу человеческих и профессиональных контактов, необходимых для формирования предлагаемой модели дружественных и выборочно союзных отношений между двумя странами. Следует систематизировать и интенсифицировать работу по обсуждению и сближению образовательных программ, вплоть до обсуждения специалистами другой стороны содержания курсов. По крайней мере, в рамках ведущих российских университетов, которые затем могли бы делиться опытом с другими вузами России. В условиях быстрой трансформации мировой экономики и политики, усложнения жизни, имеет смысл совместно и на постоянной основе разрабатывать новые

образовательные стандарты, новые программы учебных дисциплин, развивать новые научные направления.

4.4.10.3. Большое значение имеет расширение и углубление научно-исследовательского сотрудничества России и США между университетами и научно-исследовательскими институтами и центрами. В области гуманитарных знаний это сотрудничество поможет России укрепить предпосылки для появления сильного гражданского общества, культуры права и верховенства закона, признания ценности человеческой личности и ее прав, что в полной мере соответствует национальным интересам обеих стран. В области естественных и точных наук сотрудничество позволит укрепить лидерство двух стран в тех областях, где они пока являются лидерами, распространить его на новые сферы и не в последнюю очередь повысить доверие друг к другу. Тесное научно-исследовательское сотрудничество ослабило бы инерционное стремление элит отгородиться друг от друга, не допустить «перетекания знаний» и, как следствие, стало бы еще одной опорой дружественных отношений России и Соединенных Штатов в новом мире.

4.4.10.4. Наконец, научно-исследовательское сотрудничество также требует создания соответствующей финансовой и институциональной инфраструктуры. Позитивные результаты принесло бы создание российско-американского Фонда совместных фундаментальных и прикладных исследований.

4.4.11. Взаимодействие по последствиям изменения климата

4.4.11.1. России и США желательно активизировать серьезное обсуждение экономических, демографических и прочих последствий глобального изменения климата. Это касается таких тем, как смещение географии сельскохозяйственного производства и его последствия для мировой экономики и международного разделения труда, обострение конку-

В этой связи тесное научно-образовательное сотрудничество с Соединенными Штатами в области технических и гуманитарных знаний исключительно важно для преодоления нынешней российской технологической и ментальной отсталости, модернизации экономики и общества, наращивания инновационного потенциала экономики



ренции за продовольствие и питьевую воду, прогноз природных и, возможно, техногенных катаклизмов, прогноз векторов миграционных потоков и, как следствие, социально-экономических, этно-религиозных и политических проблем. Нужны новые правила, регулирующие глобальный рынок продовольствия и питьевой воды, а также разработка мер по предотвращению техногенных катастроф и ликвидации их последствий и последствий природных катаклизмов, связанных с изменением климата.

4.4.11.2. Если научный анализ приведет к выводам о возможности качественного наращивания производства продовольствия на территории России, в первую очередь для держав Азии, испытывающих дефицит, целесообразно массированное инвестиционное и технологическое содействие США наряду с другими странами (Китай, Япония, Южная Корея и др.) развитию российского сельского хозяйства.

4.4.12. Свобода передвижения

Хотя Россия и США уже взяли на себя обязательство обсуждать меры, облегчающие поездки граждан, что чрезвычайно важно для роста доверия и развития культурно-

го и торгово-экономического сотрудничества, цели в этой области представляются недостаточными. Несмотря на негативное отношение Соединенных Штатов к либерализации режима пересечения своих границ, России стоит уже сейчас ставить вопрос о переходе в долгосрочной перспективе к безвизовому режиму. Это станет индикатором доверия и стремления Москвы качественно

изменить дух российско-американских отношений.

4.4.13. Год США в России, год России в США

Серьезный импульс улучшению политической атмосферы, наращиванию практического

взаимодействия во многих областях, интенсификации политических диалогов, а также контактов между бизнесом и гражданским обществом двух стран придало бы проведение Года США в России и Года России в США. Традиционно подобные события сопровождаются проведением серии мероприятий, которые, во-первых, символизируют дружественный характер отношений, сближают общества и, во-вторых, содействуют дальнейшему расширению повестки дня позитивного взаимодействия. Проведение такого года в 2012 г. позволит снизить негативное воздействие на российско-американские отношения со стороны предвыборных кампаний в обеих странах.

Сведения об авторах и консультантах доклада

Российские авторы доклада

КАРАГАНОВ Сергей Александрович	Декан факультета мировой экономики и мировой политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ-ВШЭ); Председатель Президиума, СВОП; председатель Редакционного совета, журнал «Россия в глобальной политике». Основной соавтор и ответственный редактор доклада
СУСЛОВ Дмитрий Вячеславович	Зам. директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ-ВШЭ; помощник декана по научной работе, ФМЭиМП НИУ-ВШЭ; Заместитель директора по исследованиям СВОП. Основной соавтор доклада и координатор рабочей группы
АНДРЕЕВ Павел Викторович	Руководитель Центра международных проектов РИА Новости
БАРАБАНОВ Олег Николаевич	Заведующий кафедрой Европейского учебного института МГИМО (У) МИД РФ, профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ-ВШЭ
БОРДАЧЕВ Тимофей Вячеславович	Директор, Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ-ВШЭ; заместитель декана, ФМЭиМП НИУ-ВШЭ; директор политических исследований СВОП
БРАТЕРСКИЙ Максим Владимирович	Профессор кафедры мировой политики, ФМЭиМП, НИУ-ВШЭ
ЛУКЪЯНОВ Федор Александрович	Главный редактор, журнал «Россия в глобальной политике»
НИКИТИНА Юлия Александровна	Научный сотрудник, Центр постсоветских исследований МГИМО(У) МИД РФ
ПИЛЬКО Алексей Васильевич	Доцент факультета мировой политики МГУ
САЛИХОВ Марсель Робертович	Руководитель экономического департамента Института энергетики и финансов
СИЛАЕВ Николай Юрьевич	Старший научный сотрудник Центра кавказских исследований МГИМО(У) МИД РФ
ТРОИЦКИЙ Михаил Алексеевич	Доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО (У) МИД РФ
ФЕНЕНКО Алексей Валерьевич	Ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН; старший преподаватель МГУ

Консультанты доклада

ДУБИНИН Сергей Константинович	Член Совета директоров ВТБ Капитал, Инвестиционного бизнеса группы ВТБ; бывший глава Центрального банка России
КОЛОСОВСКИЙ Андрей Игоревич	Президент, компания "Интерконсалт"; бывший зам.министра иностранных дел РФ
РЯБКОВ Сергей Алексеевич	Заместитель министра иностранных дел РФ
САВОСТЬЯНОВ Евгений Вадимович	Бывший заместитель руководителя Администрации Президента РФ

Участники обсуждения доклада с американской стороны

АБДИЛАЛ Рави	Профессор делового администрирования, Гарвардская школа бизнеса
ВАКРУ Александра	Исполнительный директор Центра исследований России и Евразии им. Дэвиса, Гарвардский университет
КОЛТОН Тимоти	Профессор и декан управления политических исследований Гарвардского университета; бывший директор Центра исследований России и Евразии им. Дэвиса
МАНКОФФ Джеффри	Заместитель директора программы по изучению вопросов международной безопасности, Йельский университет
СТОУН Рэндалл	Доцент, директор Центра исследований Польши и Центральной Европы им. Скальных, Университет Рочестера
ХЭЙЛ Генри	Доцент кафедры политических наук и международных отношений; директор Института исследований Европы, России и Евразии, Гарвардский университет
ЧАРАП Самуэль	Заместитель директора программы по России и Евразии, сотрудник Программы по национальной безопасности и международной политике, Центр за американский прогресс
ЭРРЕРА Йошико	Доцент факультета политологии, Университет шт. Висконсин