



Совет
по внешней и
оборонной политике



CARNEGIE
ENDOWMENT
*for International
Peace*

РОССИЙСКО- АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ на рубеже веков

Доклады
рабочих групп
Совета по внешней и оборонной политике
и
Фонда Карнеги за международный мир



Совет
по внешней и
оборонной политике



CARNEGIE
ENDOWMENT
*for International
Peace*

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Доклады
рабочих групп
Совета по внешней и оборонной политике
и
Фонда Карнеги за международный мир

RUSSIAN-U.S. RELATIONS AT THE TURN OF THE CENTURY

Reports
of the Russian and US Working Groups
organized by
the Council on Foreign and Defense Policy
and
the Carnegie Endowment for International Peace

Москва - 2000 г.

СОВМЕСТНОЕ ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ И АМЕРИКАНСКОЙ РАБОЧИХ ГРУПП

Два доклада, публикуемые в этой брошюре являются результатом уникального проекта, в котором участвовали ведущие американские и российские политологи и эксперты, ранее работавшие на высоких государственных постах в области российско-американских отношений.* Весной 1999 г., когда кризис российско-американских отношений достиг, по общему признанию, наивысшей точки в постсоветский период, Совет по внешней и оборонной политике и Фонд Карнеги за международный мир при поддержке Фонда Форда создали рабочие группы, которые начали работать параллельно в Москве и Вашингтоне. Движущим мотивом проекта стала растущая озабоченность специалистов по внешней политике в обеих странах в связи с бедственным состоянием двухсторонних отношений и тенденцией к их дальнейшему ухудшению.

Рабочие группы действовали в Москве и Вашингтоне самостоятельно, но в одном общем аналитическом направлении, которое было определено сопредседателями рабочих групп. Своей целью члены рабочих групп считали подготовку докладов, содержащих анализ российскими и американскими экспертами состояния и перспектив отношений между Россией и США, а также выработку предложений по улучшению управления состоянием этих отношений. В начале ноября 1999 г. группы обменялись проектами своих докладов, и затем провели их совместное обсуждение в Вашингтоне. Публикуемые ниже окончательные варианты докладов (на русском и английском языках) стали итогом этих размышлений и дискуссий.

Оба доклада выявили на удивление широкий круг совпадения оценок и выводов, несмотря на отмечаемые обеими группами разительные асимметрии в характере российско-американских отношений и существенно различающееся положение каждой из стран. Обе группы считают, что отношения находятся в глубоком кризисе и имеют тенденцию к дальнейшему ухудшению, если не принять срочных мер по исправлению создавшегося положения. Российский доклад характеризует отношения как находящиеся в состоянии "вялотекущего кризиса, чреватого опасным обострением", в американском докладе отмечается, что на протяжении нескольких лет происходило "систематическое разрушение" отношений. Совпадающие или близкие положения докладов включают:

- Широкое согласие в оценке причин ухудшения отношений: изначально нереалистичные ожидания с обеих сторон; ошибки в оценке радикальных перемен, произошедших после окончания "холодной войны"; явные асимметрии в состоянии и положении двух стран; существенно различные результаты развития двух стран в последние десять лет, выразившиеся в глубочайшем общественно-политическом кризисе России и беспрецедентном росте мощи и благополучия Соединенных Штатов.
- Согласие в том, что основную ответственность за неудачи внутреннего переустройства России несут сами россияне, при том, что на США лежит ответственность за поддержку как непродуманного курса российских экономических реформ (который большинство россиян считают главным источником упадка в стране), так и узкого круга руководителей, которые сегодня стали наиболее непопулярными политиками в России.
- Озабоченность в связи с формирующейся как в общественном мнении, так и во взглядах элит обеих стран тенденцией принижения значимости двухсторонних отношений во внешнеполитических расчетах и оценках в области безопасности в каждой из стран. В докладе российской группы утверждается, что политическое влияние США в мире, их военная мощь и ведущая роль в мировой экономике неизбежно делают отношения с Соединенными Штатами одним из высших приоритетов российской внешней политики. При этом отмечается возрастающая асимметрия в оценках приоритетности каждой из стран другой стороной, причем США во все большей мере рассматривают Россию как второстепенную страну во всех сферах международных отношений, за исключением области стратегического ядерного ба-

* Списки участников каждой группы, ее председателя или сопредседателей, а также авторов докладов публикуются на первой странице соответствующих докладов.

ланса. Американский доклад содержит утверждение о том, что Россия должна оставаться главной заботой для Соединенных Штатов, даже если она не может соответствовать тому центральному месту, которое занимал СССР в рейтинге приоритетов США в годы "холодной войны". Причем такая оценка определяется не только фактом наличия у России все еще огромного количества расщепляющихся ядерных материалов и технологий производства оружия массового уничтожения, но и географическим положением России, охватывающим зоны жизненно важных интересов США, а также глубокой заинтересованностью Соединенных Штатов в благополучном исходе российских внутренних преобразований, от которого в значительной степени зависит как стабильность в Евразии, так и способность России направлять свой колоссальный потенциал на международной арене в конструктивных, либо в деструктивных целях.

- Общее понимание того, что шансы на существенное улучшение взаимоотношений могут быть реализованы лишь после завершения президентских избирательных циклов в обеих странах; на этот период основное внимание должно быть уделено предотвращению дальнейшего ущерба двухсторонним отношениям и созданию условий для реализации обновленной политики широкой вовлеченности с приходом во власть в обеих странах нового руководства.
- Оба доклада отражают прогнозируемое свертывание вовлеченности США в процессы внутреннего развития России в кратко- и среднесрочной перспективе. В американском докладе содержится рекомендация следующей администрации США о необходимости сохранять уважительную дистанцированность от российского руководства и не допускать вовлеченности во внутривнутриполитические процессы в России в той степени, которая была присуща действующей администрации. Авторы доклада также призывают Соединенные Штаты к переосмыслению своей стратегии в отношении экономического реформирования и оздоровления в России; они считают, что США следует меньше вникать в детали любой осмысленной экономической программы нового российского руководства, которая получит достаточную политическую поддержку в стране чтобы быть воплощенной в жизнь. В российском докладе выражено сомнение в скорой готовности США к оказанию существенного содействия в сфере экономики, а также отмечается, что оказываемая ранее помощь не была эффективно использована государственными структурами России. Российская группа утверждает, что главная помощь из-за рубежа, в которой нуждается экономика России, — это облегчение долгового бремени, инвестиции в жизнеспособные секторы российской экономики и открытие доступа на мировые рынки. Но главное, подчеркивается в российском докладе, если США не знают как или не хотят помогать, их лозунг должен быть "Не навреди!".
- В обоих докладах выражено согласие относительно сохранения высокой приоритетности вопросов, связанных со стратегическим ядерным оружием, и подчеркивается важность поддержания режима контроля над стратегическими вооружениями, определяемого российско-американскими договорными обязательствами. В контексте стратегического диалога между двумя странами, в котором практически нет продвижения вперед из-за нератификации Москвой Договора об СНВ-2, авторы российского доклада предупреждают об опасности одностороннего выхода США из Договора по ПРО (1972 г.). Обе группы предлагают компромиссные варианты сопряженной модификации Договора об СНВ-3 и Договора по ПРО, которые могли бы быть реализованы обеими сторонами после президентских выборов.
- В долгосрочном плане авторы обоих докладов выступают в поддержку широкой российско-американской вовлеченности, не ограниченной лишь проблемами стратегической безопасности, но основанной на более реалистичной повестке дня, отражающей значительные асимметрии в ресурсах и возможностях обеих стран. Как свидетельствуют отношения США с их союзниками, говорится в завершении американского доклада, асимметрии не исключают партнерства. Американский доклад призывает США к проведению политики вовлеченности, которая, с одной стороны, ставила бы реалистичные цели с учетом ограниченных в настоящее время ресурсов России и ее сосредоточенности на внутренних проблемах и, с другой стороны, не подвергала бы российско-американские отношения слишком тяжелым испытаниям, что могло бы увеличить возможность неудачи и поставить под вопрос общественную

поддержку политики вовлеченности. Российский доклад подчеркивает необходимость для России сконцентрироваться на обеспечении первоочередных жизненных интересов, которые преимущественно сосредоточены внутри страны, избегать вовлечения ее в международные конфронтации любого рода и проводить политику "избирательной вовлеченности" в международные дела. На период борьбы за выздоровление России российский доклад призывает к более активному сотрудничеству по вопросам "новой повестки дня", включающей противодействие незаконному обороту наркотиков, терроризму, организованной преступности и загрязнению окружающей среды, что позволило бы избежать сужения рамок взаимодействия лишь разрешением спорных вопросов двухсторонних отношений.

- Оба доклада рассматривают различия в оценках и восприятиях конфликта в Чечне как самый серьезный источник нынешней напряженности в отношениях между руководством двух стран. В обоих докладах коррупция в России признается серьезной проблемой двухсторонних отношений. Американский доклад утверждает, что для обеспечения общественной поддержки в Соединенных Штатах курсу на широкую вовлеченность в отношения с Россией существенно важно не только положить конец военной кампании в Чечне, но и предпринять хорошо скоординированные усилия российского правительства по борьбе с коррупцией в высших эшелонах государственной власти. Российский доклад признает необходимость серьезной борьбы с коррупцией для обеспечения инвестиционной привлекательности России и роста доверия к стране со стороны международного финансового сообщества. Наконец, обе группы рассматривают новые независимые государства на территории бывшего СССР как зону, конфликт интересов в которой наиболее чреват конфронтацией в российско-американских отношениях, и каждая из групп ставит в вину собственному правительству отсутствие всеобъемлющей стратегии в отношении этого региона.

В заключение обе группы выражают общее мнение, что наши страны должны не допустить нанесения еще большего ущерба отношениям в краткосрочной перспективе и уже сегодня начать закладывать фундамент улучшения и полного восстановления нормальных отношений на более реалистичной основе под руководством новых лидеров.

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

Доклад

рабочей группы Совета по внешней и оборонной политике *

КРИЗИС ОТНОШЕНИЙ. Российско-американские отношения сегодня находятся в состоянии вялотекущего кризиса, чреватого опасным обострением. Это особенно прискорбно, поскольку, несмотря на существующие различия в интересах, порой значительные, большинство жизненно важных интересов двух государств совпадают. К тому же, в отличие от времен "холодной войны", обе страны разделяют одни и те же базовые ценности — приверженность демократии и правам человека, верховенство закона, уважение права частной собственности, политического, идеологического и религиозного многообразия. По нашему мнению, дальнейшее существенное ухудшение отношений не отвечает интересам обоих государств. Новая мини- или фарсовая "холодная война" не будет выгодна никому, но в наибольшей степени — России.

Без уяснения глубинных причин, приведших к охлаждению и даже обострению двусторонних отношений, невозможно искать пути выхода из сложившейся ситуации с целью выведения взаимодействия двух стран на орбиту конструктивного сотрудничества. Более того, существует возможность дальнейшего опасного ухудшения отношений, не нужного ни России, ни Соединенным Штатам.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ПРИОРИТЕТНОСТИ ОТНОШЕНИЙ. В системе международных отношений СССР и США в годы "холодной войны" двусторонним отношениям придавалось приоритетное значение, обусловленное прежде всего военно-политическим и идеологическим противостоянием. Вследствие этого центральное место в двусторонних отношениях занимали проблемы военной безопасности, включая контроль, ограничение и сокращение ракетно-ядерных систем двух военных сверхдержав. Политическим, научно-техническим, культурным, экономическим и иным связям при этом уделялось второстепенное внимание не только в силу сфокусированности отношений на проблемах безопасности, но в значительной степени и вследствие существенной разницы моделей экономик двух стран и идеологической конфронтации. Параллельно все эти годы существовал, как бы оставаясь в тени, и фактор геополитического противостояния, значение которого по мере исчезновения идеологических разногласий и уменьшения роли стратегического противостояния стало относительно возрастать.

1.1. Вместе с ракетно-ядерным потенциалом и иным политическим, экономическим и психологическим багажом Россия унаследовала от СССР и приоритетность российско-американских связей. Тем более, что надежды как последнего советского, так и нового российского руководства на социально-экономическое обновление страны связывались прежде всего с нормализацией отношений с США, переводом их из состояния конфронтации в активный процесс сотрудничества и содействия реформам в России.

1.2. При этом как у последнего советского, так и в особенности у нового российского руководства возникали необоснованные надежды и на существенную и бескорыстную помощь Соединенных Штатов и Запада в целом в деле преобразований в России.

1.3. Отчасти это было связано с тем, что президент М. Горбачев и его окружение, морально поддерживаемые значительной частью населения страны, рассчитывали не только на моральную, но и на существенную материальную благодарность Запада за одностороннее прекращение "холодной войны", значительное снижение угрозы "взаимно гарантированного уничтожения", согласие на объединение Германии и вывод советских войск из Цен-

* Доклад подготовлен по итогам обсуждений в рабочей группе СВОП (со-председатели – Воронцов Ю.М. и Караганов С.А.) коллективом авторов (Арбатов А.Г., Белкин А.А., Глушенко Ю.Н., Кривохижа В.И., Ознобищев С.К., Пушков А.К., Тренин Д.В.). Ответственный редактор Караганов С.А.

тральной Европы, а также за проведение политики гласности, курса на демократизацию советского общества и начало рыночных реформ в стране.

1.4. Президент Б. Ельцин и его соратники надеялись на значительную финансовую помощь и советы в области экономики со стороны Запада и, в первую очередь США, в качестве компенсации за политические шаги по мирной дезинтеграции СССР, дальнейшему снижению ядерной угрозы для США, а также за готовность следовать в русле внешней политики США и НАТО и западным рекомендациям в деле строительства демократии и рынка в России.

1.5. С точки зрения России, США на пороге XXI века остаются явным приоритетом ее внешней политики. Это определяется ролью США как наиболее влиятельной державы на пространстве от Атлантического до Тихого океана, доминированием США в международных финансовых институтах и в мировой экономике в целом, лидерством в области науки и техники, особенно в информационных технологиях, в массовой культуре и, не в последнюю очередь, военным и военно-техническим потенциалом Соединенных Штатов.

1.6. В то же время за последнее десятилетие место России в системе внешнеполитических приоритетов США кардинальным образом изменилось. Американские элиты и общественное мнение все больше склонны рассматривать Россию как второстепенную державу во всех важных сферах международных отношений, за исключением военно-стратегической, что связано главным образом с сохраняющимся огромным российским ракетно-ядерным потенциалом.

В начале 90-х годов российско-американские отношения искусственно, в декларативной форме были возведены на уровень "стратегического партнерства". Однако в последующие годы они постепенно понижались в статусе, преимущественно в заявлениях официальных лиц США, вначале на уровень "прагматического партнерства", затем "реалистического партнерства", "упреждающей отстраненности" (*preemptive disengagement*) и наконец на пороге XXI в. оказались перед угрозой возвращения к политике конфронтации и даже новому варианту "сдерживания" (*containment*) России со стороны ведомого Соединенными Штатами западного альянса.

1.7. Итак, одной из главных характерных черт современного состояния российско-американских отношений является их явная асимметрия, определяемая не только разностью потенциалов двух стран, но и различной степенью приоритетности этих отношений как для правящих элит, так и для обществ в целом.

2. ПРИЧИНЫ КРИЗИСА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ. Когда постепенно назревавший кризис двусторонних отношений стал очевиден всем, в обеих странах развернулись дискуссии о том, что привело к такому положению. В России начался поиск ответов на традиционный вопрос: "Кто виноват?", в Соединенных Штатах по аналогии с дебатами вокруг "потери" Китая в конце 40-х годов ставится в аналогичной плоскости: "Кто потерял Россию"?

2.1. Взгляды российской политической элиты на отношения с США. В России нет единого подхода в оценке причин, приведших к новому витку охлаждения отношений с Америкой. Условно можно обозначить три группы оценок.

2.1.1. Первая из них связана с так называемыми "младореформаторами". Они объясняют кризис российско-американских отношений незавершенностью начатых ими в 1992 г. реформ (задуманных и проводившихся по рецептам американских советников и международных финансовых организаций в рамках т.н. "вашингтонского консенсуса"), отказом от курса тесного сотрудничества с Западом и "номенклатурно-коммунистическим реваншем" в стране.

Эти оценки разделяются, судя по итогам парламентских выборов, крайне незначительной частью просвещенного российского электората, в первую очередь прозападно настроенными интеллектуалами-либералами, а также некоторыми представителями финансового бизнеса.

Свои надежды на улучшение российско-американских отношений и выведение России из кризиса эта группа связывает с возвращением во власть т.н. "реформаторов первой волны" в ипостаси "правых сил" и доведением до конца жесткого варианта либерально-монетаристских реформ. При этом в ходе избирательной кампании в Государственную Думу 1999 г. ряд "младореформаторов" использовали жесткую националистическую и антизападную риторику.

2.1.2. Вторая группа оценок присуща сторонникам леворадикальной идеи, пользующимся поддержкой все еще значительной части электората, хотя и имеющей перспективы существенного сокращения к 2004 г. К этой группе, помимо разделяющих ценности коммунистической идеологии (КПРФ и близкие к ней политические организации), можно отнести и значительную часть национал-патриотов — сторонников "теории заговора". Всеми ими развал СССР, провал реформ и углубление кризиса в России объясняется в традиционном для периода "холодной войны" конфронтационном духе и обосновывается "подрывными действиями Запада, международных сионистских кругов и продавшего им антинародного режима".

Представители этой группы составляли относительное большинство во второй Государственной Думе и сохранили серьезные позиции как в третьей Госдуме, так и на региональном уровне.

Пути выхода из общенационального кризиса и укрепления позиций России на мировой арене представители данной группы видят в резком усилении роли государства в экономике, возврате к директивной — в новом варианте т.н. "мобилизационной" — экономике в целях восстановления военного потенциала до уровня, обеспечивающего эффективное противостояние США и НАТО.

2.1.3. Третью группу — демократов-государственников — составляют представители центральной части политического спектра ("Отечество-Вся Россия", часть деятелей НДР, "Яблоко" и представителей региональных элит). Их оценку состояния российско-американских отношений, причин, приведших к их кризису, и их перспектив можно охарактеризовать как умеренно-консервативную или реалистическую.

2.1.3.1. Основные причины обострения российско-американских разногласий и потери взаимопонимания по ряду проблем, по мнению демократов-государственников, коренятся прежде всего в самой России, в катастрофическом ослаблении и разложении ее государственных институтов, несформулированности национальных приоритетов как во внутренней (прежде всего экономической), так и во внешней политике, отсутствии эффективного механизма разработки, принятия, исполнения решений, некритическом следовании западным рецептам в деле проведения политических и экономических реформ.

По их оценкам, декларировавшиеся и отчасти предпринимавшиеся на протяжении первых шести лет президентства Б. Ельцина попытки реформирования в России завели страну в тупик. Во многом это объясняется тем, что к руководству в те годы пришли теоретики с сугубо академическим багажом знаний, с узким видением проблем и склонностью к простым, часто безальтернативным решениям, ориентированным — в какой уже раз в отечественной истории — главным образом на политический эффект. В результате они так и не стали ядром стабильной и эффективной политической власти.

Главный порок проводившихся "реформ" сейчас видится в том, что они осуществлялись в условиях доминирования интереса к политическим и социальным изменениям над соображениями экономической целесообразности и одновременно целенаправленного ослабления роли государства, т.е. по сути были не либеральными, а либертарианскими. В любом государстве — а тем более в России — реформы при слабой государственной власти обречены на провал. Проблема сути сильной власти особенно в российском понимании — это большой отдельный вопрос.

2.1.3.2. В сфере внешней политики представители демократов-государственников, с одной стороны, придают серьезное значение налаживанию конструктивного диалога с США. Вместе с тем, они осуждают внешнеполитический курс Вашингтона на установление одно-

полярного мира, применение силы для навязывания своих представлений о демократии и методов разрешения международных кризисов, подрыв роли ООН и ее Совета безопасности, а также попытки США выйти за пределы норм международного права для достижения своих внешнеполитических целей и отстаивания собственных национальных интересов.

Демократы-государственники активно выступают против проявившейся в России в последнее время и набирающей силу на различных уровнях опасной политической тенденции, толкающей страну к самоизоляции, в том числе путем провоцирования Запада на внешнюю политическую и экономическую изоляцию России.

2.1.3.3. В этой группе демократов-государственников сосуществуют два интеллектуальных и политических направления. Условно их можно назвать "многополярниками" и "неоизоляционистами". Оба направления исходят из того, что России сегодня для преодоления общенационального кризиса необходимо сосредоточиться, концентрировать все усилия на решении прежде всего внутренних задач возрождения страны, обеспечения достойного уровня жизни и безопасности ее граждан, укрепления ее территориальной целостности, недопущения необоснованного отвлечения и без того ограниченных ресурсов и сил на внешние конфликты, а тем более — на конфронтацию с основными государствами Востока или Запада.

Неоизоляционисты считают, что до выполнения этой главной задачи Россия должна избегать конфликтов и конфронтации во что бы то ни стало и даже частично свернуть свою внешнеполитическую активность, особенно на тех направлениях, где такая деятельность не обещает немедленного содействия решению насущных внутренних проблем, получению экономических дивидендов.

Многополярники исходят из того, что Россия, с учетом ее великой истории, все же должна играть хотя и ограниченную, но достаточно заметную роль на международной арене, противодействуя в кооперации с другими крупными державами тенденции формирования однополярного мира и сохраняя внешнеполитические позиции в различных регионах на будущее.

К первому направлению демократов-государственников тяготеют более молодые и ориентированные на экономику представители, ко второму — большинство внешнеполитических профессионалов.

2.1.3.4. Наряду с позитивной оценкой роли США и Запада в поддержке процесса демократизации в России, создания условий для становления институтов гражданского общества и развития рыночных отношений, представителями этой группы в качестве основной претензии к США выдвигается безальтернативная и некритическая поддержка либерал-реформаторов, превратившихся к концу 90-х годов в полумаргинальную группировку в российской политике, ее экономического курса, механизма приватизации, рецептов социальных и административно-управленческих реформ, приведших Россию на грань национальной катастрофы.

Перспективы существенного прорыва в российско-американских отношениях на ближайшее будущее видятся представителям группы демократов-государственников как достаточно ограниченные.

Прежде всего серьезная помощь со стороны США невозможна в силу исчерпанности проводившейся до сих пор США политики в отношении России, основы которой были заложены последней республиканской администрацией и продолжены в годы президентства Б. Клинтона. Пока нет оснований и для утверждения о концептуальной сформулированности новой политики в отношении России и у оппонентов нынешней администрации. Следует также принимать во внимание внутривнутриполитические обстоятельства в самих Соединенных Штатах (президентская кампания и послевыборная пауза).

С другой стороны, демократы-государственники не заблуждаются и относительно адекватности использования российским государством возможной помощи США. Реальная помощь, в которой сегодня нуждается Россия — ослабление внешнего долгового бремени, западные инвестиции в реальный сектор ее экономики, отказ США и ЕС от необоснованной дискриминации России на внешних рынках. Основным девизом политики США в отношении России, по мнению российских демократов-государственников, должна стать заповедь "Не

навреди!" — если не знаете, как помочь или не готовы помогать так, как мы просим, то хотя бы не мешайте.

2.2. Отношения Россия-США в российском общественном мнении. Условно обозначив три наиболее значительные группы оценок состояния и перспектив российско-американских отношений, сложившихся в политикообразующем классе России, необходимо различать отношение российских элит и общества в целом к США как стране, с одной стороны, и к политике конкретной американской администрации, с другой.

Общественные симпатии к США, характерные для большинства россиян времен горбачевской перестройки и самого начала ельцинских реформ, по мере нарастания общественного протеста против экономического курса правительств Е. Гайдара - В. Черномырдина, политики администрации Б. Ельцина в целом и поддержки их со стороны администрации Б. Клинтона постепенно переросли в разочарование и безразличие к состоянию российско-американских отношений. Порой твердая американская поддержка даже самых непродуманных начинаний российских радикал-реформаторов выглядела столь безоглядной, что породила у некоторой части российского общества опасения, что действительная цель политики США — окончательный подрыв российской экономики и даже развал России.

Два заметных всплеска резкого неприятия россиянами политики руководства США, имевших место в связи с расширением НАТО и бомбардировками Югославии, не привели пока к закреплению устойчивых антиамериканских общественных настроений, хотя некоторый сдвиг в массовом сознании в эту сторону уже обозначился. Вместе с тем балканский кризис вызвал у определенной части российского общества опасение возможности повторения такого сценария, но уже в России. Закрепится ли такое восприятие, будет зависеть как от развития отношений Россия-США и Россия-Запад, от того, будет ли дальше расширяться НАТО, так и от эффективности внутренних преобразований в самой России.

Силовые действия НАТО против Югославии, осуществлявшиеся без санкции СБ ООН, развенчали иллюзии, которые еще оставались у некоторых российских политиков в отношении невозможности со стороны западных демократий допускать грубые нарушения норм международного права, ставя, тем самым, под угрозу сами легитимные основы межгосударственных отношений. Как следствие усилились антиамериканские настроения как среди представителей исполнительной и законодательной власти, так и в академическом сообществе и в СМИ. В результате в России ослабла база внутренней поддержки на уровне политической элиты курса на сотрудничество с США в стратегической сфере, а тем более на широкомасштабное партнерство в сфере европейской безопасности. Тем самым в России существенно пополнились ряды тех, кто выступает за опору на силу в международных отношениях, за интенсификацию национальных программ модернизации вооружений. Новый импульс получает развитие потенциалов стратегических наступательных и оборонительных вооружений на основе восприятия и оценки угроз, которые исходят или могут исходить от другой стороны. На фоне чеченских событий и реакции на них на Западе именно такой курс действий признается сегодня подавляющим большинством российского политического сообщества как единственно возможная гарантия против того, чтобы "югославский сценарий" когда-либо мог быть применен в отношении России.

При этом критическое отношение российской политической элиты к конкретным политическим шагам Соединенных Штатов и Запада не означает отказа от демократических ценностей.

3. Политика США в отношении России. В США в условиях ведущейся предвыборной [президентской] гонки поиск ответа на вопрос "Кто потерял Россию?" в самом общем виде приобретает характер партийного противостояния демократов, находившихся у власти последние восемь лет, и республиканцев, которые в своих президентских устремлениях рассчитывают нанести удар демократам по самому чувствительному внешнеполитическому вопросу — отношениям с Россией. При этом умеренные республиканцы обвиняют администрацию Б. Клинтона в "потере России", упущении шансов, заложенных республиканскими администрациями Рейгана и Буша, а республиканцы-консерваторы акцентируют внимание на "излишней снисходительности" в отношении "коррупцированного режима", недооценке "из-

начальной неререформируемости" все еще "имперской" России. Защищаясь, демократы всю ответственность за неудачи российских реформ возлагают на саму Россию, что в принципе справедливо, но не вполне объективно отражает развитие двухсторонних отношений.

Реалистически мыслящие российские политики осознают первоочередную ответственность самих россиян как за судьбу пока не вполне удавшихся реформ, так и вообще за будущее России как демократического общества. Вместе с тем, они не могут не видеть и явных провалов американской внешней политики на российском направлении, косвенно способствовавших дискредитации самих понятий "демократия", "свободный рынок", "капитализм" и т.п.

3.1. Взгляды в США на отношения с Россией. Основные направления американской внешнеполитической мысли в отношении России сводятся, по нашему мнению, к двум основным противостоящим школам:

3.1.1. Школа "вовлечения" (*engagement*), надеющаяся на возможность партнерства с Россией в будущем, но отрицающая ее реализуемость в настоящем в силу многих причин, по которым Россия оказалась "не готова" к партнерству: в России отсутствует политическая стабильность, не создано правовое общество, не доведены до логического конца реформы, не ведется борьба с организованной преступностью и коррупцией. Эта школа опирается на конкретную критику не только политики, но и личностей в политике. Она не отрицает необходимость оказания помощи России, однако ее объем и направления должны прежде всего и в значительной степени определяться приоритетами национальной безопасности США. Одновременно она рекомендует принуждать Россию к выполнению ряда предварительных условий для перехода к партнерским отношениям: исключить возможность утечки ракетно-ядерных и иных технологий ОМУ за рубеж, в частности, в Иран и другие страны с так называемыми "безответственными режимами", ратифицировать СНВ-2, согласиться на существенный пересмотр Договора по ПРО (1972 г.).

Представители этой школы утверждают, что Россию "проиграли" сами русские, а также, что на период выборов США следует повременить с экономической помощью России и с инвестициями.

3.1.2. Школа "сдерживания" (*containment*) исходит из предпосылки, что Россия никогда не сможет себя реформировать до уровня государства, где разделяются западные демократические ценности и поэтому задача США — активно сдерживать те аспекты российской внешней политики, которые, по их мнению, противостоят американским интересам, и в целом рассматривать Россию как потенциального противника.

3.2. Оценка американской политики в отношении России. По мнению большинства представителей российской элиты, политика администрации Клинтона в отношении России строилась прежде всего исходя из национальных интересов США и официально декларировала две взаимосвязанные цели:

— повышение уровня безопасности для американского народа за счет сокращения арсеналов вооружений, накопленных за годы "холодной войны", недопущения распространения этих вооружений и создания стабильной и неразделенной Европы.

— поддержание усилий России на пути демократического преобразования ее политических, экономических и социальных институтов.

3.2.1. Достижение указанных стратегических целей США обеспечивалось, как это видится из России, следующими средствами и методами:

— содействие "денуклеаризации" России путем продолжения договорного процесса о сокращении ядерных вооружений, содействие сокращению ее ядерного потенциала, оказание помощи в избавлении от излишних материалов, укреплению безопасности ядерных объектов и предотвращению утечки ядерного оружия, технологий и расщепляющихся материалов, а также эмиграции в третьи страны секретносителей в области ОМУ;

— предотвращение "чрезмерного" военно-политического усиления России, расширение и укрепление военно-политического "страховочного" механизма в лице блока НАТО и продвижение его к границам России при одновременном привлечении России к ограниченному сотрудничеству с НАТО в рамках программы "Партнерство во имя мира" и основополагающего акта об отношениях между Россией и НАТО;

— недопущение восстановления традиционных сфер влияния России на территории бывшего СССР, в Центральной и Восточной Европе, на Ближнем Востоке и в других регионах;

— дальнейшее ослабление связей России с "радикальными режимами" Ирана, Ирака, Ливии, Сирии, КНДР, Кубы, которые рассматриваются как недружественные США, в том числе с использованием угрозы введения экономических санкций против России и отдельных российских юридических лиц;

— обеспечение той или иной степени влияния на внутреннюю и внешнюю политику России посредством воздействия через механизм помощи и кредитование по линии международных финансовых организаций на направленность демократических преобразований и экономических реформ.

4. Уроки для России. Российское руководство пыталось строить свои отношения с США, не усвоив уроков исхода "холодной войны", не оценив доставшегося ему наследства СССР, не сумев понять динамики глобальных изменений и в связи с этим нового политического и экономического статуса страны в мире. В результате вместо того, чтобы организованно, с минимальными потерями отойти на подготовленные позиции, Россия вынуждена была пятиться, теряя одну позицию за другой.

4.1. По целому ряду параметров современная Россия, в отличие от СССР, не является сверхдержавой с теми глобальными интересами и возможностями, которые обеспечили и закрепили этот статус за прежним государством в ходе противоборства с США в различных регионах мира в период "холодной войны". Постсоветская Россия утратила не только потенциал глобального влияния, но и многие рычаги активного воздействия на развитие событий в прилегающих регионах Европы (Балканский кризис, расширение НАТО), Ближнего и Среднего Востока (Иракский кризис, Афганистан). Более того, даже в рамках СНГ многие объективные интересы России все чаще в прямой или косвенной форме сталкиваются с интересами США и некоторых региональных держав. Положение еще больше усугублялось несформулированностью российских интересов в этих регионах и отсутствием последовательной политики на этих направлениях.

Такое положение вещей объясняется прежде всего экономическими обстоятельствами: номинальный объем ВВП России конца 90-х годов по текущему курсу соответствуют 15 % советского ВВП (1990 г.) и составляет около 5 % ВВП современных США. С такими показателями Россия формально отпустилась в конец второго десятка развитых стран. Не менее важным фактором является и слабость основных институтов российского государства, потеря авторитета президентской власти, не позволяющие России проводить хотя бы подобие деголлевской политики.

Главной слабостью и пороком внешнеполитической линии России на американском направлении в начале 90-х годов явилось то, что в условиях неустойчивой государственной власти Кремль и тогдашнее руководство МИДа не сумели или не захотели сформулировать ясно выраженную самостоятельную внешнюю политику России, основанную на ее национальных интересах и слепо следовали в кильватере политики США.

На фоне резкого падения уровня жизни основной массы населения внешнеполитическое отступление по всем азимутам вызвало ощущение национального унижения и как следствие — антиамериканскую реакцию. Во второй половине 90-х годов усилиями нового руководства внешнеполитического ведомства это чувство униженности было до некоторой степени снято, но после фактического дефолта и девальвации рубля прежние и новые экономические трудности, по ассоциации связываемые с Америкой, а также *de jure* расширение блока

НАТО на Восток и особенно война против Югославии привели к тому, что недоверие к администрации США, а опосредованно и антиамериканские настроения вновь стали расти.

Из-за политических метаний Кремля и сохранившейся тенденции к ослаблению государства России так и не удалось выстроить эффективный механизм принятия и реализации внешнеполитических решений, о чем, например, свидетельствует постоянная реорганизация аппарата Совета безопасности и смена его секретарей. Известны случаи, когда президент принимал жизненно важные внешнеполитические решения без серьезной экспертной проработки или делал заявления, которые озадачивали не только западных дипломатов и политиков, но и профессионалов российского МИДа. Эта институциональная слабость еще больше усиливала чувство уязвимости и подспудно негативно влияла на оценки российским политическим классом отношений с Западом и прежде всего — с США.

У России вместе с тем остались существенные внешнеполитические ресурсы: статус постоянного члена СБ ООН, определенный моральный авторитет в третьем мире, гигантский ядерный потенциал, все еще конкурентоспособный ВПК, неистощимые запасы стратегического сырья, геостратегическое положение, историческая память великой державы, образованное и опытное внешнеполитическое сообщество.

4.2. В отличие от России США остались единственной глобальной державой. Великодержавный характер внешнеполитического поведения США только усилился. Об этом свидетельствует, например, процесс принятия решения о расширении НАТО на Восток и ход его реализации. Опираясь на экономическое и военное превосходство и не имея серьезных оппонентов в лице других центров силы, США во главе западного альянса сумели укрепить свои внешнеполитические позиции в Европе и других регионах мира.

5. Возможные направления сотрудничества. В силу перечисленных выше причин, попытки выстроить российско-американские партнерские отношения, основываясь на модели паритета, были изначально обречены на неудачу. Все эти годы для Кремля было характерным стремление наладить российско-американское партнерство с амбициями мировой державы, уже не будучи таковой, не имея реальных возможностей для равноправного сотрудничества. Сегодня происходит переосмысление, переоценка этого периода неоправданных ожиданий.

5.1. Происходит уяснение того факта, что в действительности отношения России и США носят и могут носить сегодня и в обозримом будущем только характер асимметричного взаимодействия, учитывающего как огромный разрыв между экономической и технологической мощью двух стран, растущую разницу военных потенциалов, так и существенно отличную структуру угроз национальной безопасности двух стран.

5.2. В результате окончания "холодной войны" обе страны практически перестали представлять стратегическую угрозу друг для друга. Правда, если Россия может быть уверена в относительном постоянстве намерений стабильно развивающихся Соединенных Штатов, то фактор нестабильности России и неопределенности ее ближайшего будущего, по мнению многих экспертов и политологов в Вашингтоне, делает устаревающий, но все еще огромный российский ядерный арсенал потенциальной угрозой безопасности США, в том числе в плане возможного расползания его за пределы российских границ. Поэтому можно быть уверенными, что вопросы стратегической безопасности и снижения уровней ядерных арсеналов останутся наиболее приоритетными в российско-американской повестке дня на годы вперед вне зависимости от изменений политического режима в России или смены партии власти в США.

5.3. Правительствам России и США следует переосмыслить повестку дня в области стратегической безопасности, сохраняя достигнутый уровень сотрудничества в области снижения стратегических угроз, а также выдвигая новые идеи и темы. При этом обе страны должны отдавать себе отчет в том, что понятие обеспечения стратегической стабильности не тождественно обеспечению паритета стратегических ядерных сил.

Особую обеспокоенность в России вызывает реальная опасность подрыва всей системы стратегической безопасности в связи с усиливающимся политическим давлением в Соединенных Штатах в пользу одностороннего выхода США из Договора по ПРО в условиях затяжной стагнации стратегического диалога из-за нератификации Москвой договора о СНВ-2. Особенно тревожной эта тенденция к нарушению стратегической стабильности видится на фоне растущего отставания России по наступательным вооружениям.

Хотя в Хельсинки российский и американский президенты согласились синхронизировать выполнение договоров СНВ-2 и СНВ-3, определив крайним сроком 31 декабря 2007 г., Вашингтон отказывается начинать формальные переговоры по новому договору, прежде чем вступит в силу СНВ-2. Москва, в свою очередь, будет готова начать реальные сокращения в рамках СНВ-2, только когда сложится некоторая уверенность относительно СНВ-3 и общего будущего наших двухсторонних отношений. В этой ситуации будущее контроля над стратегическими вооружениями остается неопределенным.

В поствыборный период в России и США компромисс мог бы быть достигнут на следующих условиях. Россия могла бы заявить, что даже в отсутствие ратификации она будет продолжать сокращение по содержащейся в договоре схеме, а проверки могут быть гарантированы в соответствии с Договором СНВ-1. Соединенные Штаты, в свою очередь, должны перейти к полномасштабным переговорам по СНВ-3 с принципиальной целью сокращения СЯС до нового согласованного уровня, скажем, к 2010 г. Как только новый договор будет заключен, одновременно ратифицируются оба договора (СНВ-2 и СНВ-3). Соединенные Штаты в то же время параллельно ратифицируют СНВ-3 и Нью-Йоркские протоколы 1997 г. (по ПРО театра военных действий и продлению срока выполнения СНВ-2).

В "пакете" должно быть также достигнуто и недвусмысленное согласие относительно того, что США не выйдут в одностороннем порядке из Договора ПРО, что не исключает возможности его определенной модификации на основе взаимных договоренностей. Например, можно бы было обсудить целесообразность увеличения числа разрешенных по договору районов развертывания ПРО с одного до двух-трех или более в зависимости от реальной и прогнозируемой угрозы распространению в мире баллистических ракет большой дальности с боезарядами класса оружия массового уничтожения.

Для того, чтобы Россия сохранила уверенность в эффективности своего потенциала ядерного сдерживания, в СНВ-3 можно бы было предусмотреть право на создание и развертывание наземных МБР с разделяющимися головными частями, ограничив их только ракетами легких типов, вроде системы "Тополь-М", и числом боеголовок не более 3-4. Такое положение позволило бы России иметь уверенность в способности преодолеть ПРО США наземного базирования, насчитывающую несколько сотен перехватчиков. К тому же, развертывание РГЧ на ракетах типа "Тополь-М" и следующей системе МБР, идущей на смену им после 2010 г., намного удешевит для России поддержание сил на приемлемом количественном уровне боезарядов в рамках СНВ-3. Эту экономию можно было бы использовать для испытания и производства дополнительного количества боеголовок для многозарядных головных частей МБР "Тополь-М" или для поддержания морской составляющей триады и улучшения систем управления и раннего предупреждения СЯС.

При благоприятном политическом фоне наших отношений стороны могли бы наладить сотрудничество в области повышения эффективности систем раннего предупреждения о ракетно-ядерном нападении, в деле создания совместной тактической ПРО, разработке проектов совместной защиты от ядерного и биологического терроризма.

К сожалению, просчеты и неиспользованные возможности прошлых лет, а также сохраняющееся недоверие не позволяют в ближайшие десятилетия перейти к политике преодоления ядерного сдерживания.

5.4. Структурный анализ отношений между Россией и США за минувшее десятилетие и на обозримую перспективу позволяет говорить о сложной динамике близких и совпадающих интересов, с одной стороны, и противоречий и конфликтов, с другой. В современных российско-американских отношениях отсутствует фундаментальный конфликт интересов, неизбежно ведущий к жесткому антагонистическому противостоянию. Есть области близких и

совпадающих интересов, стимулирующих сотрудничество; есть сферы, в которых Россия и США являются преимущественно конкурентами. Необходимо иметь в виду, что граница между областями сотрудничества и конкуренции довольно подвижна и условна, и в ряде случаев зависит от конъюнктурных внутриполитических моментов и колебаний политической воли высшего руководства двух стран.

5.4.1. Областей, где преобладает конкуренция, сравнительно немного, но они очень чувствительны для обеих сторон. К ним относятся расширение НАТО, распространение влияния Североатлантического альянса на страны Балтии и СНГ, международная торговля оружием, российско-иранское сотрудничество в военной и ядерной областях и некоторые другие.

Среди областей, где преобладает сотрудничество, можно выделить весь комплекс проблем контроля над стратегическим вооружением, укрепление европейской безопасности, нераспространение оружия массового уничтожения; борьба с транснациональными вызовами (терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, коррупцией, организованной преступностью и отмыванием "грязных" денег, загрязнение окружающей среды и т. д.) и, разумеется, продолжение демократических и рыночных преобразований в России.

Наиболее широкой является область переплетения элементов сотрудничества и конкуренции, т.н. "серая зона". Сюда относятся, в частности, вопросы миротворчества на Балканах, развитие ситуации вокруг Ирака, реализация энергетических проектов в Каспийском регионе.

5.4.2. В этих условиях необходимо стремиться к ограничению ущерба в области конкурирующих интересов и сужению самой этой области; реализации существующих возможностей там, где интересы России и США близки или совпадают; путем конструктивного диалога добиваться приемлемого баланса интересов в т.н. "серой зоне".

5.4.3. Большим препятствием для позитивного развития отношений между Россией и США является увеличивающийся разрыв в восприятии элитами двух стран политики другой стороны. Значительная часть российских элит склонна рассматривать политику США в отношении стран СНГ, в том числе на Каспии и на Кавказе, как антироссийскую в своей основе.

В свою очередь в политическом руководстве США существует мнение, что внешняя политика России в этой области по ряду параметров носит неоимперский характер и строится так, чтобы в максимальной степени противодействовать интересам США.

Эти оценки в значительной степени неадекватны реальному положению дел. Но они являются политической реальностью. Взаимное восприятие элит может стать более адекватным лишь по мере смещения баланса отношений в пользу взаимовыгодного сотрудничества.

5.5. Нынешний период российско-американских отношений характеризуется дальнейшим накоплением элементов взаимного раздражения и напряженности, которые усиливаются риторикой, связанной с предвыборными кампаниями в обеих странах. Этап неоправданных надежд закончился, и в силу объективных причин в России и США идет переосмысление пройденного пути. Этот процесс может продлиться еще достаточно долго, по крайней мере до завершения формирования новых администраций в обеих странах. Тем не менее, как уже отмечено, для взаимовыгодного сотрудничества и взаимодействия в целом ряде областей существуют объективные предпосылки. В этой связи российско-американский диалог должен непременно продолжаться на рабочем и экспертном уровне (на уровне политических элит). Какой-либо серьезный прорыв в двусторонних отношениях будет невозможен до тех пор, пока коренные изменения в экономике России и институтах государственного управления не создадут новые возможности для расширения российско-американских отношений и придания им нового качества. Вместе с тем уже сейчас необходимо и возможно поддерживать сотрудничество и даже наращивать его в таких областях, как взаимодействие правоохранительных органов двух стран в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, терроризмом, оргпреступностью, коррупцией, загрязнением окружающей среды. Это нетрадиционные сферы сотрудничества, периферийные в привычном для десятилетий "холодной

войны" понимании этого слова. Но все это укладывается в схему стабилизации отношений в том числе на рабочем и экспертном уровне.

5.5.1. Именно сегодня необходимо активизировать "отношения низкого уровня", при этом в максимальной степени концентрироваться именно на тех пунктах новой повестки дня, которые могут оказать стабилизирующее благоприятное воздействие на общий фон отношений и избегать заикливания на вопросах, которые разводят обе страны по разные стороны баррикад.

К первой группе помимо борьбы с терроризмом, оргпреступностью, коррупцией, распространением наркотиков, относится и укрепление ядерной безопасности, предотвращение распространения ОМУ. Интересным новым направлением сотрудничества могла бы стать борьба с терроризмом, в том числе на Северном Кавказе, который подпитывается идеологией исламского радикализма и финансовыми средствами от некоторых кругов Ближнего и Среднего Востока. Обе стороны, пусть и по разным причинам, заинтересованы в стабилизации этого региона. Противостояние по поводу Чечни в 1999-2000 гг. связано в значительной мере с конъюнктурными соображениями: желанием администрации США дистанцироваться от скомпрометировавшего себя кремлевского руководства, а также опасением, что война в Чечне опять приобретет масштабный и кровавый характер.

5.5.2. Одновременно обеим сторонам следует по возможности воздерживаться от действий, которые могут еще более усугубить взаимное раздражение и подозрительность. Примерами таких действий со стороны США могут быть намерение кардинальным образом пересмотреть Договор по ПРО и развернуть ПРО территории страны, попытки вмешательства в решение проблемы Чечни.

Применительно к России — это склонность во всех собственных бедах винить США и Запад в целом, чрезмерно эмоциональная реакция на односторонние действия Вашингтона по разрешению международных кризисов, не затрагивающих напрямую безопасность России (Ирак, Косово) и на попытки пересмотра Договора по ПРО.

Вместе с тем по проблемам региональной безопасности Россия должна четко сформулировать свои интересы и приоритеты, чтобы у политического руководства США было ясное представление о тех границах, за которыми может начаться прямое столкновение американских и российских национальных интересов.

6. Российско-американские отношения в экономической области. Одна из причин нестабильности политической составляющей отношений России с США заключается в том, что под всю конструкцию российско-американских отношений до сих пор не подведена надежная экономическая основа. Вместе с тем нельзя не признать, что за последние годы в этой области произошли определенные позитивные изменения. Важно подчеркнуть, что в 90-е годы были созданы серьезные правовые и организационные механизмы экономического и научно-технического партнерства, включая ныне приостановившую свою деятельность инициативе США Межправительственную российско-американскую комиссию по экономическому и технологическому сотрудничеству, которую по должности возглавляют вице-президент США и председатель Правительства РФ. За прошедшие годы был накоплен положительный опыт взаимодействия и соответственно значительно активизировался диалог по вопросам экономического сотрудничества на уровне высших должностных лиц двух государств, руководителей федеральных ведомств, представителей региональных властей и организаций бизнеса обеих стран.

6.1. Свои торгово-экономические связи с СССР, а затем с Россией американская сторона всегда ставила в зависимость от состояния политических отношений, поведения нашей страны на международной арене и некоторых аспектов ее внутренней политики (права человека, эмиграция и др.). И сегодня, на рубеже XXI в., прежде всего из-за позиции руководства США, эти отношения все еще остаются в плену политической конъюнктуры, часто являются заложником внутриполитической борьбы в Вашингтоне. В этой связи и отношения новой России с США в 90-е годы и в экономической сфере развивались неравномерно. Заметный прогресс в торговле, отмена ряда ограничений периода "холодной войны" соседствовали с разочарованиями в области инвестиционного сотрудничества, взаимными претен-

зиями по поводу сохраняющихся протекционистских барьеров и других экономических форм экономической дискриминации.

6.2. Для России США в современных условиях являются одним из ведущих внешнеэкономических партнеров. В 1998-1999 гг. по объему товарооборота США занимали второе место после Германии в списке основных внешнеторговых партнеров России. По сравнению с 1992 г. объем взаимной торговли вырос в 2,5 раза. По данным таможенной статистики РФ, доля США во внешнеторговом обороте России в последние годы составляла порядка 5,5-6,0 %. В современных условиях есть объективная основа для увеличения двустороннего товарооборота к 2000 г. до 10-12 млрд. долл. и его удвоению к 2010 г. Благодаря либерализации внешнеэкономической деятельности в РФ заметно возросло число российских предприятий и фирм, напрямую участвующих в формировании взаимного товарооборота и получивших бесценный опыт работы на крупнейшем мировом рынке.

6.3. Несмотря на длительные экономические трудности и периодические политические потрясения, Россия с ее 145-миллионным населением, богатыми природными ресурсами, образованной рабочей силой, крупным, хотя и деградировавшим промышленным потенциалом, высокоразвитой наукой представляет заметный интерес для американских инвесторов. В подтверждение данного тезиса следует подчеркнуть, что за последние годы США заняли ведущее место по размеру инвестиций в экономику России (около 30 % от общего объема иностранных капиталовложений). На начало 1998 г. их суммарный объем превысил 6,2 млрд. долл. (из них 69% — это прямые инвестиции). В стадии проработки находятся инвестиционные проекты на сумму порядка 30 млрд. долл., большинство из которых пока не реализуются из-за политической нестабильности в нашей стране, несовершенства налогового законодательства, последствий финансового кризиса и проблем с реализацией Закона РФ "О соглашениях о разделе продукции". Вместе с тем, можно отметить, что американский капитал уже создал достаточно серьезный плацдарм в России в форме инфраструктуры (филиалы и представительства ведущих корпораций и банков, отделения юридических, консалтинговых, инвестиционно-брокерских фирм, торговые палаты и бизнес-центры) для крупномасштабного инвестиционного наступления в России. В Государственный реестр России внесено более 3 тыс. российско-американских совместных предприятий. Весь вопрос в том, когда, при каких условиях, в какой форме и для каких целей этот потенциал может быть реализован. В этой связи для деловых кругов США далеко не безразлична судьба политических и экономических реформ в России.

6.4. Возможности России по поиску альтернативных перспективных экономических партнеров за пределами товарообменных операций достаточно ограничены. При всей возможности и необходимости дальнейшего расширения торгового и экономического сотрудничества в первую очередь со странами ЕС, а также с Японией, Индией, Китаем, другими странами АТР или государствами СНГ, отношения с США и в будущем будут играть особую роль в системе международных экономических связей РФ. Для этого есть объективные причины: США лидируют на мировом рынке высоких технологий, обладают значительными инвестиционными ресурсами, крупными научно-техническим и организационно-управленческим потенциалами, высокой корпоративной культурой. Кроме того, следует учитывать, что в нарождающейся новой структуре международных экономических отношений XXI в. — эпохи ВТО — "правила игры" задают США.

6.4.1. Помимо этого важно отметить, что российский национальный капитал едва ли может рассчитывать на завоевание твердых конкурентных позиций в Северной Америке и в целом в мировой экономике без активного проникновения на динамичный американский рынок, в том числе и в форме создания в США филиалов российских банков и финансово-промышленных групп, или котировки акций ведущих российских предприятий на фондовом рынке США.

6.4.2. Важным фактором остается и историческая память: практически все советские и российские руководители, начиная с Ленина, в качестве важнейшего приоритета выдвигали задачу возведения устойчивого экономического фундамента под все конструкции политических отношений с США. Однако сохранившаяся с советских времен практически полная не-

совместимость экономических систем двух государств была и в значительной мере остается основным препятствием для закладки и упрочения такого фундамента.

6.5. Экономическая стратегия США в отношении России. Глобальная стратегия американского бизнеса определяется прежде всего интересами его крупных комплексов, таких как финансовый, военно-промышленный, энергетический, аграрный и другие. Не оправдались надежды российского руководства в начале 90-х годов на то, что "платой" за переход от социалистической к рыночной экономике будет смягчение условий конкуренции для потенциально конкурентоспособных отраслей российской экономики.

Администрация США как субъект экономической политики, с одной стороны, стремилась стимулировать в России процессы экономических преобразований в русле рыночных реформ на базе приватизации государственной собственности и поддержки частного предпринимательства. С другой стороны, как показывает анализ различных аспектов российско-американского сотрудничества в экономической сфере в 90-е годы, США решают следующие стратегические задачи на российском направлении в собственных интересах:

- обеспечение режима наибольшего благоприятствования для американского экспорта и благоприятного инвестиционного климата для американских предпринимателей;

- поощрение конверсии военного производства как эффективного средства демилитаризации России и устранения конкурента на международном рынке вооружений;

- содействие американскому бизнесу в получении доступа к сырьевым и энергетическим ресурсам с высоким экспортным потенциалом и — в перспективе — установление частичного контроля над ними;

- активное использование интеллектуального потенциала российской науки и научно-технического задела оборонных отраслей промышленности в интересах высокотехнологичных отраслей американской промышленности;

- эффективное использование механизма антидемпингового законодательства для сдерживания российского сырьевого экспорта, поставок металла и текстильных изделий на американский рынок;

- противодействие проникновению российских экспортеров сырья, отдельных видов наукоемких товаров и услуг, вооружений на рынки третьих стран, где они могут оказать серьезную конкуренцию американским фирмам;

- сохранение крупномасштабного рынка сбыта для американской сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров;

- содействие проникновению и закреплению на российском рынке крупнейших промышленных корпораций, связанных с производством легковых автомобилей, компьютерной и телекоммуникационной техники, средств гигиены и косметики, табачных изделий, безалкогольных напитков, медицинских препаратов;

- активная работа на российском финансовом рынке, рынке ценных бумаг и инвестиционных рынках через отделения американских банков и специальных инвестиционных фондов, а также через приобретение акций российских инвестиционных фондов, брокерских компаний и крупных предприятий из числа "голубых фишек";

- поощрение создания общей инфраструктуры содействия американскому бизнесу в России (представительства и филиалы транснациональных банков и корпораций, торговые палаты, бизнес-центры, отделения ведущих консалтинговых и юридических фирм, телекоммуникационный сервис и др.).

6.5.1. Говоря о возможности реализации данной стратегии, следует признать, что США располагают достаточно мощными рычагами давления на Россию в экономической сфере, что позволяет им влиять на характер и направление российских реформ. Прежде всего речь идет о воздействии по линии международных кредитно-финансовых и торговых организаций. Это МВФ и Всемирный банк, Парижский и Лондонский клубы кредиторов, ВТО. Кроме того, внутреннее законодательство США (антидемпинговое, поправка Джексона-Вэника,

ст. 30 Закона о торговле, целый ряд других нормативных актов, связанных с экономическими репрессалиями) всегда может быть задействовано для того, чтобы поставить барьеры на пути российского экспорта, а в крайнем случае включить механизмы торгово-экономического эмбарго. Во второй половине 90-х годов угрозы экономических санкций и возбуждение антидемпинговых процессов со стороны США стали заметно осложнять отношения двух стран.

Следует также принимать во внимание, что до августовского кризиса 1998 г. поведение американского капитала во многом определяло динамику процессов на российском фондовом рынке. Резкий отток таких капиталов и другие формы манипуляций, как показывает опыт конца 1997 г. и лета 1998 г. в условиях неэффективного руководства в РФ финансовой политикой и отсутствия страховочных механизмов, способствовали углублению финансового кризиса в стране, что и привело к новой волне политических потрясений.

6.6. Экономическая политика России на американском направлении. Со стороны России главная цель развития российско-американских отношений заключается в создании материальных условий для возрождения страны как мощной процветающей экономической державы на базе эффективных структурных преобразований в экономике в русле рыночных реформ и ее интеграции в мировое хозяйство. Россия заинтересована в прямых американских инвестициях с целью развития потребительских отраслей промышленности, эффективного управления ресурсами, передачи управленческого опыта.

В этой связи ключевые задачи экономической политики России по отношению к США, на наш взгляд, состоят в:

- обеспечении режима наибольшего благоприятствования для российского экспорта товаров и услуг, устранении протекционистских барьеров, содействии закреплению российских экспортеров на американском рынке;

- привлечении американских инвестиций в те отрасли экономики России, от которых зависят первоочередные задачи структурной перестройки промышленности, развития сельского хозяйства и инфраструктуры страны;

- формировании надежного механизма приема иностранных инвестиций и эффективного контроля за активностью капитала США на фондовом рынке России и его проникновением в стратегические отрасли промышленности и услуг;

- устранении или существенном сокращении ограничений на экспорт в Россию высокотехнологичного оборудования, "ноу-хау", оставшихся в системе экспортного контроля США от старой системы КОКОМ;

- проведении гибкой протекционистской политики в целях выборочной защиты от иностранной конкуренции отечественных производителей товаров и услуг;

- поощрении в перспективе процесса транснационализации российского капитала, как важного элемента вхождения России в мировое экономическое сообщество, в том числе в политической поддержке и защите российских инвестиций в США, оказании содействия российским финансово-промышленным группам и отдельным предпринимателям в создании предприятий или открытии ими собственного дела на территории США;

- поддержании эффективного государственного контроля за экспортом из России стратегического сырья, перспективных технологий, утечкой "умов" и интеллектуальной собственности в сферах, затрагивающих интересы национальной безопасности страны, в т.ч. в рамках противодействия распространению ОМУ и средств их доставки;

- создании механизма договоренностей с США о цивилизованной конкуренции и разделе сфер влияния на рынках третьих стран в тех областях, где Россия располагает широкими экспортными возможностями (вооружение, космические услуги, уран и др.);

- постепенном отказе от тех видов экономических отношений, которые строятся преимущественно на основе американской правительственной помощи и кредитов международных финансовых организаций, поскольку они часто обуславливаются со стороны США политическими условиями, которые ущемляют суверенитет России, ограничивают внешнеполитическую и внешнеэкономическую активность нашей страны в отдельных регионах.

6.6.1. Вероятнее всего одной из немногих сфер долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества останутся межгосударственные соглашения в области ядерной энергетики и ядерной безопасности, ракетно-космической техники, космических исследований и рынка космических услуг. Здесь американская заинтересованность в сотрудничестве с Россией носит неконъюнктурный характер, поскольку диктуется интересами национальной безопасности США и вряд ли будет зависеть от изменений в политической и экономической ситуации в России.

В перспективе ближайших 10-15 лет коммерческий ракетно-космический сектор станет одним из крупных и высокодоходных участков мирового рынка высоких технологий, тесно связанного с рынком прикладных информационных систем на базе космической связи. В более широком плане для обеспечения развития различных сфер жизнедеятельности человечества в XXI в. космическая деятельность и соответственно космические исследования приобретают одно из решающих значений.

Россия совместно с США участвует в строительстве международной космической станции (МКС), научной эксплуатации российской орбитальной станции "Мир". При финансовой поддержке Всемирного Банка наша страна и США совместно с Украиной и Норвегией реализуют коммерческую программу "Морской старт" ("Си лонч"); активно действует российско-американская компания по космическим запускам "Интернэшнл лонч сервисиз".

Вместе с тем в этой области достаточно четко прослеживается стратегия США на сдерживание России на международном космическом рынке, использование главным образом ее потенциала в области ракетносителей. Одновременно под маркой борьбы с распространением средств доставки ОМУ США занимают жесткую позицию по вопросам экспорта российских ракетных технологий в третьи страны и не только грозят, но и вводят санкции против российских предприятий (в этой связи можно отметить негативную реакцию США на экспорт в Индию российских криогенных ракетных двигателей или политические баталии вокруг поставок Ирану). В последние годы в России проделана большая работа по усилению режима экспортного контроля и наведению порядка в области военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Однако, по мнению США, сохраняющаяся неэффективность российского экспортного контроля и "утечка российских умов" - специалистов в области ракетно-космической техники в третьи страны заметно осложняют перспективы дальнейшего углубления сотрудничества в этой области.

6.7. Ограничения в экономических связях. Как свидетельствует опыт 90-х годов, в экономической области прямая заинтересованность США в сотрудничестве с Россией ограничена рядом специфических направлений.

Доля США в российской внешней торговле составляет всего лишь 7%, в то время как доля Европейского Союза превышает 40%. Доля России в американской внешней торговле составляет чуть больше 0,5 %. Россия пока представляет интерес для США лишь как поставщик сырья. В тоже время все, что Россия экспортирует, США могут без труда закупить на других рынках.

Не заинтересованы США и в привлечении российских капиталов. Во-первых, из-за малой инвестиционной значимости легальных капиталов; во-вторых, в связи с тем, что другая часть, которая попадает в США в полуполюгальной форме через оффшорные зоны, в связи с неясностью их происхождения вносят дисбаланс в финансовую систему и требуют значительных усилий по контролю за ними из-за опасения их криминального происхождения.

В несколько большей степени Соединенные Штаты заинтересованы в России как в рынке сбыта американских потребительских товаров, прежде всего куриных окорочков и зерновой продукции. Однако после девальвации рубля в августе 1998 г. объем российского импорта из США существенно сократился по мере падения платежеспособного спроса в России.

Основная часть российского экспорта в США (черные и цветные металлы и их прокат, удобрения) осуществляются по низким ценам, вследствие чего их поставки в Соединенные Штаты создают трения между американскими производителями аналогичной продукции и

правительством США. Скорее всего такой российский экспорт будет сведен на нет введением американской стороной ограничений на ввоз этих товаров.

Главными причинами инвестиционной непривлекательности российской экономики были и остаются политическая нестабильность и непредсказуемость, незащищенность прав акционеров, высокая степень коррумпированности российских государственных служащих, в т.ч. в правоохранительной и судебной системе, криминализация хозяйственной жизни и иные симптомы слабости российского государства.

Эмоциональный всплеск вокруг проблем коррупции в стране, вывоза российского капитала за границу, активное обсуждение данных тем в зарубежных и отечественных СМИ в последнее время привели к новой напряженности в российско-американских отношениях. Все это имеют под собой вполне объективную политическую экономическую подоплеку. Приобретение коррупцией в России системообразующего характера и превращение этой проблемы в определяющий фактор российско-американских отношений свидетельствует о необходимости серьезной борьбы с ней как обязательном условии для создания благоприятного инвестиционного климата в России и укрепления авторитета России как члена международного экономического сообщества.

Остановить бегство капиталов из России можно только структурно перестроив ее экономику. Поэтому Россия заинтересована не в продолжении получения несвязанных займов МВФ, помогающих лишь сохранить власть некомпетентным политикам, а в структурно ориентированных и строго контролируемых кредитах на закрытие нерентабельных производств по типу угольных займов Мирового банка и гарантиях на новые проекты типа "Морского старта".

* * *

У России сегодня и на среднесрочный период **основные жизненно важные интересы сосредоточены ВНУТРИ страны:**

- в социально-политической сфере — это сохранение и развитие элементов демократии, основ гражданского общества, борьба с коррупцией, криминалом, наркоманией.
- в экономической области — комплексная реструктуризация экономики и обеспечение большинству населения достойного уровня жизни.
- в области военной безопасности — строительство новых вооруженных сил на принципах военного профессионализма, компетентного гражданского управления военной сферой, сохранение опоры на ядерный потенциал.

В этих условиях главными задачами дипломатического обеспечения интересов России должны стать:

- неотвлечение значительных экономических, финансовых и человеческих ресурсов страны от решения внутренних задач,
- недопущение политической и экономической изоляции России, или ее самоизоляции,
- избегание вовлечения ее в международные конфронтации любого рода, проведение политики "избирательной вовлеченности" в международные дела,
- поддержание нормальных отношений с ведущими индустриальными демократиями и последовательное привлечение западных капиталов и технологий к решению задач возрождения российской экономики.

Как свидетельствует опыт прошедшего десятилетия, главными препятствиями такого эффективного вовлечения, в частности, США в России были с российской стороны необоснованные надежды на проведение Соединенными Штатами в отношении демократической России политики наподобие "плана Маршалла", а также неспособность законодательно и политически гарантировать иностранные инвестиции в страну. Необоснованность этих надежд в свою очередь была обусловлена традиционной для времен "холодной войны" сосредоточенностью американской стороны преимущественно на повестке дня национальной безопасности, что прежде всего было связано с сохранением значительного ядерного по-

тенциала России в условиях российской политической нестабильности и не слишком высокой предсказуемости.

В проведении российско-американской политики на ближайшую перспективу следует исходить из сугубо прагматичных соображений: для возрождения российской экономики, с одной стороны, не допускать необратимого ухудшения состояния политических отношений, сохранить позитивный потенциал взаимодействия; с другой стороны, необходимо обеспечить соответствующие международным стандартам гарантии иностранных капиталовложений. Необходимо сосредоточиться на абсолютно взаимовыгодных направлениях — сотрудничестве по снижению уровней ракетно-ядерного противостояния и укреплению режима нераспространения, борьбе с коррупцией, наркоманией и терроризмом, защита окружающей среды. Речь идет о гораздо более скромной, чем прежде, но в то же время более прагматичной повестке дня, нацеленной на предотвращение конфронтации, сохранение элементов сотрудничества для его расширения по мере выхода России из кризиса.

Американо-российские отношения на рубеже веков

Доклад рабочей группы
Фонда Карнеги за международный мир

Этот доклад, отражающий размышления участников американской рабочей группы по американо-российским отношениям, был написан двумя участниками группы – Томасом Грэхэмом и председателем группы Арнольдом Гореликом. Все участники группы разделяют общий дух доклада, но эта поддержка не означает, что каждый участник группы обязательно согласен с каждым положением данного исследования или со всеми его рекомендациями.

Обзор

Россия конца эры Ельцина совсем не похожа на ту страну, какую представляли себе в России и на Западе после распада Советского Союза восемь лет тому назад. Коллапс России, не вызванный поражением в большой войне, явился поистине беспрецедентным событием для великой державы (не говоря уже о сверхдержаве). Экономика России сократилась вдвое и находится на грани деиндустриализации, общество пребывает в упадке, управление неустойчиво и неэффективно, и страна утратила чувство цели и осознание своей сущности, а немногочисленная правящая элита продолжает курс беззастенчивого самовозвеличения в ущерб общественному благу. Все это крайне далеко от поступательного движения в направлении строительства демократического государства, создания рыночной экономики, интеграции в глобальную систему экономики и международной безопасности, на что рассчитывала администрация Клинтона и, откровенно говоря, весь американский политический истеблишмент, хотя они и понимали, что на этом пути возможны трудности и неудачи.

Разговор о "стратегическом партнерстве" в настоящее время выглядит в лучшем случае преждевременным. Даже администрация Клинтона сегодня предпочитает говорить о "стратегической сдержанности". Вопиющие асимметрии между США, находящимися на вершине своей мощи, и Россией, переживающей период упадка, почти не дают оснований для поддержания всеобъемлющего и содержательного партнерства. То, что эти несоответствия в ближайшее десятилетие будут лишь усугубляться при наиболее вероятных сценариях развития событий (фактор, признаваемый элитами обеих стран), безусловно осложняет любые усилия, направленные на обеспечение и поддержание добрых отношений. В то время, как Соединенные Штаты стремятся закрепить свои успехи на международной арене, Россия выступает против консолидации нового мирового порядка до момента воссоздания ею способности оказывать существенное влияние на его утверждение. В результате такого подхода постепенно исчезают даже те незначительные общие интересы — помимо стратегических ядерных проблем, — которые сближали обе страны.

Результаты думских выборов и передача президентских полномочий в России в конце 1999 года, возможно, создадут более стабильный политический климат в стране. Однако в прошлом стремление Западе сблизиться с российскими лидерами и проявлять оптимизм относительно перспектив России вызвало ложные ожидания. Тем не менее, трезвое уяснение того факта, что проблемы, с которыми сталкивается Россия, настолько глубоко укоренены, что решить их просто за счет смены кадров невозможно, предотвратило бы повторение того энтузиазма и разочарований, которые имели место в 1990-х годах.

Бедственное положение России вынуждает многих американцев полагать, что Россией можно пренебречь в международных отношениях, что Соединенные Штаты должны сосредоточить свои усилия на том, чтобы обезопасить себя и весь остальной мир от многочисленных опасностей, исходящих из России, или, в лучшем случае, что США могут и должны вовлечь Россию в решение лишь ограниченного круга наиболее насущных проблем безопасности. Хотя представители администрации Клинтона все еще продолжают на словах поддерживать необходимость полной вовлеченности России в мировые вопросы, и называют ее крупной державой, они в своей деятельности не идут дальше риторики в отношении России. Соединенные Штаты постепенно реализуют политику отстраненности в отно-

шении России, без лишнего шума определив для нее второстепенную роль в системе своих внешнеполитических приоритетов. В частности, решения по вопросам, относящимся к расширению НАТО, Ираку или Косово, говорят о том, что США более не рассматривают Россию в качестве приоритетного фактора внешней политики.

Российские элиты с горечью признают, что страна утратила свой былой престиж и статус и, по мнению некоторых россиян, превратилась в своего рода "новую зависимую страну". Они все более возмущаются отсутствием, как им кажется, должного уважения со стороны западных держав, в первую очередь США. Для многих россиян это ощущение усиливается в связи с пониманием еще и того, что способность страны справиться с нарастающей долговой проблемой в краткосрочном плане зависит от наличия западных кредитов, а способность модернизировать Россию в долгосрочном плане — от внешних инвестиций и передовых технологий. Необходимо признать, что россияне все более подвергаются соблазну замкнуться в себе, самоизолироваться и взяться за решение давно назревших внутренних проблем. Во всяком случае Россия в настоящее время переживает период все нарастающего отчуждения от Запада.

Однако смириться с такой взаимной отстраненностью никак нельзя. И хотя Россия сегодня не занимает центральное место в американской внешней политике, как это было в годы "холодной войны", она должна оставаться одной из важнейших стран для Соединенных Штатов. Россия самым непосредственным образом является чрезвычайно важным государством для Америки, ибо она по-прежнему обладает огромным ядерным арсеналом, обширными запасами расщепляющихся материалов, специальными знаниями и совершенными технологиями, необходимыми для создания ядерных зарядов и других видов оружия массового уничтожения (ОМУ). В долгосрочном плане Россия важна в силу ее географического положения и близлежащих регионов, жизненно важных для Соединенных Штатов и включающих Европу, Персидский Залив и Восточную Азию.

Более того, Соединенные Штаты самым серьезным образом заинтересованы во внутреннем реформировании России. То, как Россия организует свою жизнь во внутреннем плане, безусловно, окажет огромное влияние на обеспечение стабильности в Евразии, и на ее способность влиять на положение дел в мире как созидательно, так и разрушительно. И действительно, в истории американской внешней политики нет другого примера, кроме России, когда бы стратегические интересы США были так тесно связаны с внутренним развитием другой страны, где круг долгосрочных неопределенностей в связи с внутренним развитием был бы так широк (с учетом возможности как позитивных, так и крайне негативных исходов), а способность Соединенных Штатов влиять на ход событий в этой стране как в положительном, так и в отрицательном плане была бы достаточно велика, но все же слишком мала для того, чтобы быть определяющей. Мы имеем дело с поистине уникальной ситуацией, к которой США оказались неподготовленными в интеллектуальном, политическом, организационном и экономическом плане. (Послевоенная ситуация в Европе и Японии была иной, поскольку тогда американское влияние воспринималось как решающее и соизмеримое с проблемами той эпохи.)

Разумеется, влияние России в мире за период жизни последнего поколения изменилось неузнаваемо. Одно поколение тому назад Соединенные Штаты страшились советской мощи, связывая ее с недружественными намерениями. Сегодня США больше беспокоит слабость России, вызывающая у ее граждан чувство отчуждения и неприятия богатства и мощи Соединенных Штатов. Иными словами, сегодня Соединенные Штаты более обеспокоены немощью России, чем тем, на что она способна. Усилия России, основанные на рациональной оценке прежних советских интересов и имеющие целью противостоять американскому влиянию в современном мире, сегодня заботят Америку в меньшей степени, нежели те, направленные против Соединенных Штатов, иррациональные действия, которые коренятся в атмосфере разочарования и раздражения, царящей в сегодняшней России. Озабоченность вызывается не столько агрессивными устремлениями России, сколько ее неспособностью контролировать ОМУ на своей территории. Соединенные Штаты обеспокоены не столько способностью России распространять свое влияние на соседние регионы, сколько ее очевидной слабостью, могущей дестабилизировать саму Россию и прилегающие регионы, затруднить формирование эффективных структур региональной безопасности и, в худшем случае, превратить Россию в арену соперничества крупных мировых держав.

Тем не менее, Соединенные Штаты не могут позволить себе ограничить свою вовлеченность с Россией лишь важнейшими вопросами безопасности, решение которых, как известно, требует создания и поддержания атмосферы доверия и уважения, что возможно только при наличии взаимовыгодных договоренностей как в сфере безопасности, так и в других областях. Более того, даже конкретные вопросы безопасности имеют различную приоритетность для Соединенных Штатов и для России. Например, проблема нераспространения ОМУ получила в Соединенных Штатах наивысшую приоритетность. Для России же она не является такой же насущной, что в значительной мере объясняется тем, что более серьезную и непосредственную угрозу для безопасности России, по мнению российского руководства, представляет усугубляющаяся социально-экономическая ситуация внутри страны. Если Соединенные Штаты хотят добиться приемлемых договоренностей по вопросам нераспространения ОМУ, они должны стимулировать россиян к тому, чтобы данные проблемы рассматривались руководством страны как более приоритетные. А это, в свою очередь, может потребовать от Соединенных Штатов особых усилий, имеющих целью достижение договоренностей с Россией по таким вопросам (более важным для России, чем для Соединенных Штатов), как пересмотр и списание долгов.

Короче говоря, Соединенным Штатам необходимо проводить политику широкой вовлеченности в отношении России. Однако, в отличие от аналогичной политики 90-х годов, новая политика вовлеченности должна строиться и проводиться, исходя из сегодняшних российских реалий и взвешенных оценок возможностей страны, а не на основе надежд начала 90-х годов. Новая политика должна учитывать степень той отстраненности, возникшей между нашими странами за последние три года. Она будет связана с решением следующих двух задач. Во-первых, необходимо сделать все для того, чтобы двусторонние отношения не пострадали еще более в период проведения выборов, которые приведут к обновлению руководства в обеих странах. Опасности в этом плане могут проистекать или от попыток воспользоваться имеющимися трудностями в двусторонних отношениях с целью получения каких-либо партийных преимуществ или, что более вероятно, от нежелания заниматься двусторонними отношениями в то время, когда обе стороны сосредоточены на решении внутренних вопросов. В данных обстоятельствах Соединенные Штаты должны создать условия для развития более дружественных отношений с Россией в постельцинскую эпоху. В основе этого взгляда лежит весьма реалистичное предположение, что выборы в России приведут к формированию руководства, которое будет более эффективным, чем то, которое управляло страной после выборов 1996 года. Вполне возможно, что впервые в постсоветской истории России будет создан широкий (хотя и не глубокий) консенсус элит общества по способам решения многочисленных проблем страны.

Однако самые благие намерения Соединенных Штатов никуда не приведут, если российские элиты проявят безответственность или откажутся от серьезной вовлеченности. Так, без сосредоточенных и сбалансированных усилий со стороны российского руководства по искоренению коррупции в высших эшелонах власти и окончания жестокой военной кампании в Чечне будет невозможно обеспечить устойчивую общественную поддержку в Соединенных Штатах политике широкой вовлеченности в отношении с Россией. В той же мере, как Соединенные Штаты должны незамедлительно готовить почву для проведения обновленной политики вовлеченности в отношении с Россией с приходом нового руководства в Москве, так и Россия, со своей стороны, должна быть готова использовать все возможности для того, чтобы активно вовлекать Соединенные Штаты с появлением в Вашингтоне новой администрации в самом начале 2001 года.

С окончанием "холодной войны" десять лет тому назад у Соединенных Штатов и России появилась редкая возможность превратить казавшуюся прежде непримиримой вражду в конструктивный совместный процесс по созданию прочного мира на евразийском континенте. Перипетии и разочарования последних лет в значительной мере подорвали тот энтузиазм и те ожидания, которые царили в самом начале. Восстановление отношений в полном объеме потребует политической воли, стратегического видения и смирения с обеих сторон. Введение в должность новых лидеров в обеих странах в течение года даст возможность открыть новый этап в двусторонних отношениях. Мы просто обязаны использовать и эту возможность, исходя на этот раз из более глубокого понимания ключевых интересов друг друга и тех реальностей, которые формируют и вместе с тем ограничивают возможности обеих сторон по налаживанию сотрудничества, в основе которого лежали бы по-прежнему немаловажные выгоды для обеих стран.

Напряженность в двусторонних отношениях: предыстория и текущий момент

Несбывшиеся ожидания

Несмотря на амбициозную программу, первоначально выдвинутую администрацией Клинтона, американско-российские отношения к концу 1999 года находились, пожалуй, в наихудшем состоянии со времени распада Советского Союза. Стратегия американской администрации, направленная на трансформирование России, дискредитировала себя, российские "партнеры" американской стороны оказались удаленными из правительства, а былой оптимизм администрации Клинтона — испарившимся. Для российских элит (августовский 1998 г.) крах не только стал индикатором провала поддерживаемых Западом реформ, но и явился свидетельством глубины российского кризиса, а также продолжительности и неопределенности пути в направлении оздоровления.

С тех пор двусторонние отношения уже не были прежними. Более того, мы стали свидетелями систематического разрушения американско-российских отношений на фоне отсутствия новой убедительной программы развития этих отношений. Дипломатические усилия лишь сглаживали все более обострявшиеся расхождения и противостояния, связанные с кризисами вокруг Ирака и Косово, а также коррупционным скандалом вокруг *Bank of New York*. При этом каждый раз американско-российские отношения удавалось стабилизировать на все более низком уровне взаимного доверия.

Двусторонние отношения могут оказаться перед угрозой появления еще более глубоких разногласий и кризисов по мере исчерпания кредита доверия друг к другу, примером чему могут служить жесткие перепалки в связи с характером ведения боевых действий в Чечне со стороны федеральных войск. Резкое осуждение этих действий Соединенными Штатами и Западом в целом сильно контрастирует с довольно приглушенной реакцией этих же стран на действия Москвы во время чеченской войны 1994-1996 годов, когда Запад придерживался того мнения, что Ельцин и российское руководство стремятся вести страну в верном направлении и действительно нуждаются в нашей поддержке для того, чтобы избавиться от реакционных внутренних сил — как коммунистов, так и ультра националистов. Москва, со своей стороны, считает американскую критику необоснованной и лицемерной, особенно на фоне американской позиции в ходе прошлой войны в Чечне и аналогичной, как полагают россияне, военной тактики, применявшейся США против Сербии во время косовского конфликта.

По мере разрушения атмосферы доверия каждая из сторон стремилась первой замечать моральные промахи другой. Американцы, которые считают рынок и демократию естественными атрибутами современного общества, все более склонны думать, что непредсказуемости в развитии России коренятся в природе российского характера. Свидетельством такого морализирования является фокусирование внимания американской общественности на коррупции в России, хотя коррупция, безусловно, представляет проблему. Российская карательная военная операция в Чечне лишь закрепила представление многих американцев о России как о разрушительной и безответственной силе на международной арене. Со своей стороны, россияне все более склонны рассматривать то, что ранее считалось нежеланием Соединенных Штатов оказывать более щедрую помощь России как всегда присущее им стремление низвести Россию до уровня третьеразрядной страны и сырьевого придатка, и, в худшем случае, добиться ее распада. Все больше россиян рассматривают Соединенные Штаты как "безответственного гегемона", стремящегося к утверждению своих порядков в мире без какого-либо учета законных интересов России.

Почему же в американско-российских отношениях реализовалось так мало надежд и ожиданий, возникших в первые годы после распада Советского Союза? Исчезновение ранней постсоветской эйфории стало в определенной степени вполне закономерным, ибо обе стороны вскоре без особого удивления обнаружили, что интересы независимой России не вполне совпадают с интересами Соединенных Штатов.

Более того, различные пути, по которым следовали обе страны в последнее десятилетие, лишь усложнили поддержание доверительных рабочих отношений. В то время, как Соединенные Штаты, ставшие ведущей мировой державой, переживают беспрецедентный по длительности период экономического роста при отсутствии каких-либо потенциальных

конкурентов на горизонте, Россия находится в небывалой за всю свою историю социально-экономической депрессии. В то время, как за публичной риторикой россиян о России как о великой державе скрывается обеспокоенность ее убывающим влиянием в мире, Соединенные Штаты довольно легко и вполне серьезно заявляют о себе как о "незаменимой нации". Соединенные Штаты рассматривают процесс глобализации как возможность распространить свои ценности и создать систему международных отношений по своему подобию, в то время как экономически ослабленная Россия относится к глобализации скорее как к угрозе, чем к благу. Соединенные Штаты чувствуют себя в полной безопасности; Россия же столкнулась с нарастающими внутренними и внешними угрозами. Одним словом, обе страны живут в полностью противоположных мирах, и элиты той и другой страны, похоже, намерены создавать разные системы, по крайней мере в течение ближайшего десятилетия.

Тем не менее, несмотря на эти нарастающие разногласия во мнениях и асимметрии в развитии, не было никакой предопределенности в переходе от разговоров о дружбе и общих ценностях к неприязни и даже возрождению лексикона и стереотипов времен "холодной войны", которые стали характерны для риторики между двумя странами в течение последних полутора лет. Это стало результатом неудачной политики, недостатка воображения и дальновидности, столь необходимых при решении непростых и деликатных вопросов развития двусторонних отношений.

Важность России

Ухудшение российско-американских отношений, возрастающие асимметрии между двумя странами и глобальные изменения последних лет послужили толчком для дискуссии о значимости России. Всего каких-нибудь десять лет назад этот вопрос не возник бы. В годы "холодной войны" Россия (Советский Союз), безусловно, значила много. США и СССР были сверхдержавами и идеологическими соперниками, отношения между которыми определяли международную систему. Каждая сторона держала другую в центре внимания своей внешней и оборонной политики. Отношения с третьими странами рассматривались сквозь призму глобального американо-советского баланса сил. Их соперничество велось по всему миру, причем Европа была главным призом, а энергетические ресурсы стран Ближнего Востока стояли на втором месте. Ядерное сдерживание вынуждало обе стороны избегать эскалации соперничества в "горячую" конфронтацию, хотя каждая из сторон и принимала участие в вооруженных конфликтах против сателлитов друг друга в регионах, на которые не распространялись главные стратегические интересы обеих стран — Африке, Южной и Юго-Восточной Азии.

Роспуск Варшавского Договора, распад Советского Союза и возникновение независимой России, казалось, были, казалось бы, достаточными основаниями для пересмотра роли России в современном мире и, как следствие, характера американо-российских отношений. Но глобализация рынков и появление новых центров влияния в мире радикально изменили подходы к формированию внешней политики в каждой из стран. В результате американо-российские отношения утратили свое ключевое положение в системе международных отношений. Что еще более важно, эти отношения перестали быть основным центром внимания внешней политики Соединенных Штатов. В настоящее время Европа, Япония и Китай наряду с другими странами и регионами конкурируют с Россией в стремлении привлечь к себе наибольшее внимание Соединенных Штатов. Многие аналитики полагают, что эти страны и регионы более важны для долгосрочных стратегических интересов Соединенных Штатов, чем Россия.

Однако Россия по-прежнему важна для Соединенных Штатов в силу целого ряда обстоятельств, которые были определяющими в период "холодной войны", даже несмотря на то, что в настоящее время опасения Соединенных Штатов в большей степени связаны с немощью России, чем с ее возможностями.

Баланс стратегических ядерных сил. Располагая тысячами ядерных боезарядов и средств их доставки, Россия по-прежнему остается второй крупнейшей в мире ядерной державой и единственной страной, способной уничтожить Америку в результате ядерного удара. Россия, безусловно, сохранит этот статус в течение следующего десятилетия, хотя ей и придется снизить уровни своих стратегических ядерных сил, китайцы, скорее всего, будут наращивать свой ядерный потенциал, а клуб ядерных держав расширится за счет приня-

тия новых членов. Уже только поэтому Соединенным Штатам придется постоянно прилагать усилия для поддержания стратегических отношений с Россией. Однако в течение ближайшего десятилетия забота Соединенных Штатов о поддержании надежных сил сдерживания и стратегического баланса будет все более отодвигаться на второй план озабоченностью в связи с обеспечением технической безопасности, сохранности и надежности российского ядерного арсенала, что непосредственно связано со слабостью российского центрального руководства, распылением власти и жесткими финансовыми ограничениями.

Распространение оружия массового уничтожения (ОМУ). Наряду с ядерными боезарядами и средствами доставки Россия располагает огромными запасами материалов, совершенной технологией и обширными специальными знаниями для создания ОМУ. Поэтому Россия сохраняет главное место в системе американских озабоченностей, связанных с распространением оружия массового уничтожения. Россия могла бы быть важна для Соединенных Штатов в нескольких отношениях: как партнер в усилиях по созданию и поддержанию глобального режима нераспространения ОМУ; как активный распространитель ОМУ в целях обеспечения собственных интересов; как прибежище для противозаконных (пиратских) распространителей ОМУ действующих в обход политики правительства; или как многообещающая цель для сил, стремящихся завладеть технологиями ОМУ в условиях неспособности российских властей поддерживать порядок внутри страны или эффективный контроль на границах.

Система ООН (мировой порядок). Сохраняя за собой право вето в Совете безопасности ООН, Россия будет играть одну из главных ролей в том либеральном международном порядке, строительству которого энергично привержены Соединенные Штаты. С одной стороны, Россия будет вправе заблокировать любую инициативу Соединенных Штатов в Совете Безопасности ООН; в то же время, ее слабость и растущая неспособность противостоять американским инициативам вне рамок Совета Безопасности будут подталкивать Соединенные Штаты действовать в обход ООН всякий раз, когда Россия будет угрожать применить свое право вето, примером чему служат бомбардировки Ирака и Сербии. Издержки такого положения вещей двояки. Во-первых, возрастающее несоответствие между голосом России в ООН и ее реальным влиянием ведет лишь к снижению авторитета Организации Объединенных Наций и ослаблению принципов мирового порядка в долгосрочном плане. Во-вторых, попытки Соединенных Штатов действовать в обход ООН будут усиливать негативное отношение к Соединенным Штатам не только в России, но и во всем мире.

Региональные проблемы. С уменьшившейся территорией, незначительным потенциалом влияния и немногочисленными союзниками Россия уже не в состоянии играть решающую роль в разрешении региональных споров за пределами бывшего Советского Союза. Например, в тех областях, где бывший Советский Союз играл центральную роль — на Ближнем Востоке, в индо-пакистанских отношениях, в Юго-Восточной Европе, — успешное разрешение конфликтных ситуаций более не зависит от российского участия. Приглашение же России к сотрудничеству чаще всего обусловлено стремлением повлиять на отношения с Россией, а не из-за способности России воздействовать на конфликтующие стороны.

Вместе с тем, даже в своем ослабленном состоянии Россия может затормозить процесс разрешения того или иного регионального конфликта. Как уже отмечалось выше, Россия может ослабить легитимность инициатив Соединенных Штатов угрозой применения своего права вето в Совете безопасности ООН и, тем самым, подталкивая Соединенные Штаты к действиям в обход ООН. Россия может содействовать созданию оппозиционного блока, в рамках которого союзники США и другие важные страны будут противостоять политике Соединенных Штатов (даже если Россия окажется не в состоянии возглавить такой блок). Она может отказаться от применения санкций и пойти по пути саботирования усилий по нераспространению ОМУ. Россия также может подкрепить способность и решимость некоторых региональных держав в их противостоянии американской политике путем военных поставок или передаче разведывательной информации этим странам, что может обернуться для Соединенных Штатов ростом материальных затрат, а порой и людских потерь.

Несмотря на свою слабость, Россия продолжает играть ведущую роль в пределах территории бывшего Советского Союза и Прибалтики, что в значительной мере объясняется тем,

что другие страны в этом регионе еще более ослаблены и в экономическом плане по-прежнему сильно зависят от России. Россия сохраняет способность дестабилизировать обстановку в этих странах, что было продемонстрировано в последние десять лет ее действиями в Закавказье. Пожалуй, Россия — единственная страна в пределах бывшего Советского Союза, обладающая способностью и решимостью осуществлять операции по поддержанию или установлению мира в регионе, хотя эффективность таких действий временами довольно спорна. Вместе с тем, слабая Россия недостаточно сильна и не пользуется необходимым доверием со стороны соседей для того, чтобы стать в центре надежных структур безопасности на территории бывшего Советского Союза. В общем, Россия недостаточно сильна для того, чтобы обеспечивать мир. Однако она достаточно сильна для того, чтобы срывать усилия по обеспечению мира.

Вне сферы традиционных проблем безопасности и геополитики Россия сегодня является, в лучшем случае, второстепенным игроком. Ее доля в глобальном ВВП, составляющая 1-2 %, слишком мизерна для того, чтобы Россию рассматривали как серьезный фактор в вопросах торгово-экономической политики, которые играют все более важную роль в деле обеспечения национального благосостояния и безопасности по мере удаления от эпохи "холодной войны". Последствия августовского (1998 года) финансового кризиса в России лишь подтверждают данное утверждение. Он имел минимальный эффект, вопреки тогдашним опасениям, и, скорее всего, будет уникальным событием для России, поскольку теперь инвесторы понимают, что даже такая огромная страна как Россия может оказаться в дефолте. Конечно, Россия — страна с огромным экономическим потенциалом, которая продолжает оставаться потенциально выгодным торговым партнером. Этот потенциал будет реализован если только Россия сможет обеспечить устойчивое экономическое восстановление, что никак не может быть гарантировано в течение ближайшего десятилетия.

Эти экономические вопросы, тем не менее, важны для двусторонних отношений, поскольку продуктивное вовлечение в сфере безопасности не может происходить в вакууме. Для этого должна быть создана среда, которая обеспечивала бы должный уровень взаимного доверия и уверенности. К тому же при том, что россияне несомненно заинтересованы во взаимодействии по тем проблемам безопасности, которые совпадают с американскими интересами, гораздо более критические угрозы для их безопасности и благосостояния, каковыми являются многочисленные социально-экономические беды, вытекают из слабости российского государства и экономики России. При отсутствии серьезной заинтересованности в хороших отношениях с Соединенными Штатами одной общности интересов по проблем нераспространения ОМУ и иным вопросам безопасности будет явно недостаточно, чтобы убедить российское руководство в необходимости работать над решением этих проблем так активно и целеустремленно, как этого хотели бы Соединенные Штаты.

Текущая политика Соединенных Штатов

Администрация Клинтона приступила к исполнению своих обязанностей в полной уверенности в том, что Россия имеет огромное значение для обеспечения национальной безопасности и благосостояния Соединенных Штатов. Администрация рассматривала Россию как высший внешнеполитический приоритет и призывала к "стратегическому союзу с российскими реформами". Занимаясь вопросами безопасности и геополитики, администрация Клинтона как на словах, так и на деле сосредоточила свои усилия на содействии внутреннему переустройству России. С самого начала американская администрация была глубоко вовлечена в российскую внутреннюю политику, согласуя — насколько позволяли другие внешнеполитические цели — время своих публичных заявлений и сообщений о важнейших политических инициативах с внутренними политическими нуждами президента Ельцина и группы "радикал-реформаторов". Она сыграла ведущую роль в выработке так называемого "Вашингтонского консенсуса" — политики сосредоточения на валютно-денежных и бюджетных мерах в целях обеспечения макроэкономической стабилизации, ставшей для Запада ведущим принципом при проведении экономических реформ в России (и других стран мира). Администрация разработала развернутый набор программ содействия демократизации и становлению рыночной экономики. Даже в области безопасности Администрация предлагала комплексные решения, нацеленные на поддержку (во всяком случае не на подрыв) реформ в России.

Однако результаты оказались неоднозначными, а в ряде случаев — контрпродуктивными. В экономической сфере, например, американские программы помощи обеспечили

россиянам, работающим как в государственных структурах, так и в бизнесе, доступ к значительному объему информации о рыночных структурах и институтах, однако по большей части эти данные были плохо увязаны с российскими традициями и условиями. Более того, существенные фрагменты предложенных программ еще предстоит интегрировать таким образом, чтобы эти программы действительно способствовали созданию основ преуспевающей рыночной экономики. Достижения в макроэкономической стабилизации (в частности, сдерживание инфляционного процесса и разработка все более сбалансированных государственных бюджетов) так и не привели к обещанному устойчивому экономическому восстановлению. Случилось обратное. В течение минувшего десятилетия мы стали свидетелями обвала российского ВВП и деиндустриализации экономики. Вместе с тем, хотя очень незначительная часть россиян и несметно обогатилась в результате проводившейся политики, уровень жизни подавляющего большинства населения существенно снизился. Несмотря на оптимизм, порожденный экономической стабилизацией 1999 года, потребуется десятилетие, а то и больше, для того, чтобы преодолеть последствия депрессии 90-х годов в России.

В области безопасности администрации Клинтона на первых порах удалось добиться определенного успеха за счет подмены решений по существу чисто символическими жестами. Публично Россия провозглашалась великой державой (достаточно вспомнить принятие ее в состав "Большой восьмерки"), хотя это не принесло ничего конкретного. Президента Ельцина провозглашали крупным мировым лидером несмотря на его временами шутовское поведение и все более частое невыполнение данных обещаний. Такой подход позволил обеспечить вывод Россией своих войск и военной техники из стран Восточной Европы и Прибалтики, а также заключение договоренностей о выводе советских ядерных вооружений с территории Украины, Беларуси и Казахстана на территорию России для их последующей разборки и ликвидации. Такая политика также позволила предотвратить деструктивную реакцию России на расширение НАТО. Однако в настоящее время такая политика приносит все менее ощутимые результаты, поскольку российский политический класс более не удовлетворяется ничем не подкрепленным, по его мнению, политическим символизмом и желает видеть перемены по существу, а Соединенные Штаты не намерены более притворно считать Россию великой державой.

Существует немало причин, которые лежат в основе неспособности американской администрации добиться желаемых результатов. В сфере экономической помощи Соединенным Штатам и их партнерам на Западе так и не удалось сформировать взвешенную стратегию и предпринять достаточные усилия для обеспечения ее реализации. Более того, разработанная программа экономической помощи на первых этапах ее реализации, в основном, предполагала привлечение западных консультантов, не имевших глубоких знаний о России. Но, пожалуй, наиважнейшим фактором было то обстоятельство, что западные рекомендации по экономическому реформированию не учитывали политических реалий. В частности, в обществе не было достаточной поддержки и понимания того политического курса, который стремилось проводить российское правительство. В конце концов, Соединенные Штаты оказались в ситуации, когда поддерживаемая ими непопулярная группа "радикал-реформаторов" упорно продолжала реализовывать свою экономическую программу вопреки желаниям большинства членов Федерального Собрания Российской Федерации и при отсутствии значительной поддержки со стороны общества. В результате, не только программа экономического реформирования оказалась сорванной, но и пути ее реализации вызвали сомнения в искренности американской поддержки демократических реформ в России.

В конечном счете, проводимая администрацией Клинтона политика нанесла двоякий ущерб двусторонним отношениям:

Во-первых, был растерян запас доверия, который имели россияне по отношению к Соединенным Штатам на момент распада Советского Союза. Вне всякого сомнения, этот запас доверия все равно бы исчез по мере того, как россияне приходили бы к осознанию, что Соединенные Штаты на самом деле готовы оказать помощь в значительно меньшем объеме, чем ожидалось, для того, чтобы помочь России распрощаться со своим советским прошлым. Но по мере того, как помощь США отождествлялась со все более слабеющим Ельциным, мощной поддержкой группы "радикал-реформаторов", не имевшей широкой опоры в обществе, упорным продолжением реформ, приведших страну (по мнению большинства россиян) к экономической катастрофе, а также такими политическими действиями, как расширение НАТО (что воспринималось как использование слабости России) —

все большее число россиян стало сомневаться в мудрости, рассудительности и благожелательности Соединенных Штатов. Согласно опросам общественного мнения, проводившимся Информационным агентством Соединенных Штатов (USIA) еще до кризиса вокруг Косово, благорасположение россиян к Соединенным Штатам устойчиво сократилось с более чем 70 % в 1993 году до 65 % в 1995 году и до 54 % в начале 1999 года. Согласно другим опросам USIA, проведенным до косовского кризиса, 30 % россиян считали, что причиной экономических бедствий в России являются Соединенные Штаты и их политика, в то время как 29 % опрошенных оценили США как одну из главных угроз безопасности России (выше оказалась лишь Чечня — 34 %).

Во-вторых, тесные отношения американских официальных лиц с Ельциным и его аппаратом способствовали формированию искаженного представления администрации Клинтона об истинном положении дел в России. Управление двусторонними отношениями оказалось отданным на откуп узкому кругу высокопоставленных должностных лиц с обеих сторон, которые сосредоточили свое внимание на внутренних преобразованиях в России. Эффективность такого подхода в значительной степени зависела от постоянного взаимодействия сторон и высокого уровня взаимного доверия. Получилось так, что в вопросах информированности о положении дел в России и о том, как действовать в отношении этой страны, представители американской администрации слишком сильно полагались на своих российских партнеров. Более того, успех всего предприятия стал критически зависеть от личного успеха этих российских партнеров. Постепенно политическое выживание таких высокопоставленных должностных лиц с российской стороны как "приватизационный царь" А.Чубайс стало символизировать успех всего дела реформирования России. В конечном счете, все это вылилось в серьезное непонимание положения дел в стране, в результате чего Вашингтон и оказался застигнутым врасплох российским финансовым кризисом, разразившимся 17 августа 1998 года.

Альтернативные подходы к управлению двусторонними отношениями

В ответ на российскую политику администрации Клинтона и на фоне ухудшающихся американо-российских отношений в настоящее время постепенно вырисовываются следующие четыре подхода к формированию политического курса Соединенных Штатов в отношении России:

- (1) *"Забывать о России"*. Это направление исходит из того, что в сегодняшнем мире утрачивая свою важность Россия просто не заслуживает значительных затрат времени, денег и усилий. Сторонники этого направления не готовы инвестировать в Россию какие-либо существенные ресурсы или политический капитал для того, чтобы поддерживать раздутое (по их мнению) представление российской элиты о своей значимости, хотя, скорее всего, они и не будут беспричинно стремиться нанести ущерб России.
- (2) *Протосдерживание*. Этот подход исходит из посылки, что независимо от того, продолжит ли Россия свою регрессию или каким-то образом сможет возродиться и вновь окрепнуть, она все равно будет представлять проблему для США и Запада. Поэтому, политика США должна сосредоточиваться на поддержке окружающих государств, которым угрожают как хаос слабеющей России так и империализм возродившейся России.
- (3) *Ограниченная вовлеченность по вопросам безопасности*. Сторонники этого направления придерживаются того мнения, что Россия некоторое время может быть опасна, несмотря на то, что она деградирует и действительно может развалиться или даже исчезнуть как государство. Поскольку Россия не является подходящим партнером для глубокой и широкой вовлеченности, Соединенные Штаты должны ограничить свои отношения с Россией лишь теми вопросами безопасности, которые крайне существенны для Соединенных Штатов, и в рамках которых Россия продолжает сохранять какую-либо важность.
- (4) *Обновленная широкая вовлеченность*. Это поддерживаемое нами направление исходит из той посылки, что Россия по-прежнему исключительно важна для Соединенных Штатов в силу таких обстоятельств, как ее ядерный арсенал, географическое положение, а также интеллектуальный, культурный, экономический и военный потенциал. При отсутствии необходимой атмосферы доверия, которая может быть создана только

путем сотрудничества по широкому кругу вопросов, Соединенным Штатам не удастся эффективно решать насущные проблемы безопасности. Как и сторонники концепции ограниченной вовлеченности, сторонники данного направления полагают, что Россия более не является стратегической угрозой, и ее не следует рассматривать в качестве стратегического противника. Однако, в отличие от сторонников концепции ограниченной вовлеченности, представители данного направления считают, что Соединенные Штаты настолько сильно заинтересованы в оказании помощи России в ее превращении в крупную мирно настроенную и конструктивно действующую державу, что США должны настойчиво продолжать этот курс несмотря на разочарования последних лет и неизбежные будущие трудности.

Вне всякого сомнения, администрация Клинтона проводила политику широкого вовлечения в отношении России. Во всяком случае, на первом этапе отношения с Россией были отнесены к высшему внешнеполитическому приоритету. В настоящее время мы, однако, осознаем, что Россия не может рассчитывать на такой же объем внимания со стороны Соединенных Штатов, какой уделялся Советскому Союзу в годы "холодной войны". Россия теперь должна бороться за внимание к себе со стороны Соединенных Штатов, конкурируя с другими странами, регионами и проблемами. В этом соперничестве участвуют Китай, Япония, проблемы трансатлантических отношений, состояние глобальной экономики и т.д. Все чаще эти вопросы и страны по своей приоритетности для Соединенных Штатов будут оказываться выше России в течение ближайшего десятилетия. Те из нас, кто озабочен проблемами российско-американских отношений не могут их улучшить, лишь делая вид, что Россия заслуживает более высокого статуса. Задача состоит в том, чтобы сформировать максимально сбалансированную и продуктивную политику в отношении России с учетом ее относительного рейтинга в системе американских внешнеполитических приоритетов. Разрабатывая стратегии действий по другим вопросам, руководство Соединенных Штатов, как минимум, должно учитывать, насколько эти стратегии могут нанести ущерб общему состоянию американско-российских отношений, и стремиться выработать политику, обеспечивающую как защиту интересов Соединенных Штатов, так и развитие отношений с Россией. В тех же случаях, когда придется делать выбор, Соединенные Штаты, возможно, вынуждены будут выбирать в пользу отношений с Россией. К счастью, политические размены такого рода редко бывают столь однозначны.

Более того, мы признаем, что нынешняя слабость российского государства ограничивает его способность к широкой и эффективной вовлеченности и возможно, что его способность влиять на международные дела будет продолжать сокращаться в течение последующих нескольких лет. В данных обстоятельствах США необходимо ставить перед собой реалистичные задачи, которые бы учитывали ограниченные и продолжающиеся сокращаться ресурсы России. Вместо того, чтобы делать вид, будто Россия играет важную роль в различных вопросах мирового значения, Соединенным Штатам следует сосредоточиться на выявлении по-прежнему существенных направлений и проблем, в русле которых надо стремиться развивать успешное сотрудничество. В противном случае Соединенные Штаты рискуют подвергнуть эти отношения слишком тяжелым испытаниям, тем самым увеличивая возможность неудачи и ставя под вопрос общественную поддержку политики вовлеченности.

С учетом асимметричности двухсторонних отношений и приоритетов каждой страны, продуктивное вовлечение России потребует проявления политической воли и воображения. В целом, конкретные задачи можно разделить на следующие три группы:

- (1) Вопросы ядерной безопасности и распространения имеющих отношение к ОМУ материалов и технологий. Сотрудничество с Россией (включая самые близкие контакты) по этим вопросам, крайне необходимо. В рамках данной группы задач можно выделить следующие две подгруппы:
 - (a) высокоприоритетные для обеих стран проблемы, например, баланс стратегических ядерных сил, даже при наличии разногласий в подходах к их урегулированию; вовлеченность по этим проблемам, не только необходима, но и вполне естественна;
 - (b) высокоприоритетные для Соединенных Штатов и менее приоритетные для России проблемы нераспространения ОМУ. Задача Соединенных Штатов — стимулировать интерес России к уделению этим проблемам большего внимания; один из путей решения этой задачи — вовлечение России в решение

проблем, наиболее насущных для нее, но менее приоритетных для Соединенных Штатов.

- (2) Проблемы, в решении которых сотрудничество с Россией может быть полезно, но не незаменимо, в то время как обструкция со стороны России может быть пагубной, хотя и не фатальной. Политика широкого вовлечения России должна уравновешивать эти противоречия и быть ориентирована на поиск возможностей для сотрудничества. К данной группе задач могут быть отнесены многие проблемы формирования нового порядка на региональном и мировом уровнях.
- (3) Проблемы, по которым расхождения между Соединенными Штатами и Россией настолько велики, что кажутся непреодолимыми, и которые, по мнению руководства Соединенных Штатов, превосходят значимость вовлечения России. Политика широкой вовлеченности вынуждала бы Соединенные Штаты искать способы т.н. "мягкой посадки" при решении нелегких вопросов с тем, чтобы минимизировать возможный ущерб для двусторонних отношений. Примером такой проблемы для администрации Клинтон было расширение НАТО.

В самое ближайшее время продвижение вперед в достижении обновленной вовлеченности представляется затруднительным до окончания избирательных циклов в обеих странах. Ни одна из сторон не будет готова пойти на непростые политические размены или компромиссы, которые могут быть условиями возобновления серьезной вовлеченности. Однако топтание на месте может лишь ухудшить положение. Соединенные Штаты в состоянии не только предпринять усилия и минимизировать возможный ущерб в период избирательных циклов, но и вовлечь Россию в работу по выработке предварительных договоренностей по оздоровлению двусторонних отношений после смены руководства в обеих странах. К счастью, при любом наиболее вероятном исходе избирательной кампании в России в Москве не может появиться руководство, с которым Соединенные Штаты не могли бы иметь дело, за исключением одного варианта, при котором идеологическая зашоренность США помешала бы взвешенной оценке их собственных интересов.

Перспективы на следующее десятилетие

Возможности более широкой вовлеченности в долгосрочной перспективе в значительной мере зависят от тех политических курсов, которые будут выбраны обеими странами. Многое из того, что произойдет в течение ближайшего десятилетия, может опровергнуть самые обоснованные и взвешенные прогнозы сегодняшнего дня. Учитывая же стремительный темп изменений в мире, который наверняка сохранится и в будущем, нельзя исключать вероятности некоторых сбоев и откатов назад. Тем не менее, в целях планирования политики разумно предположить, что асимметрии между Соединенными Штатами и Россией в степени их "жесткой и мягкой" мощи и влияния только возрастут. Это обстоятельство еще более осложнит усилия по сохранению двусторонних отношений в нормальном русле.

В течение ближайшего десятилетия Соединенные Штаты, видимо, сохраняют свое главенствующее положение в пределах всего спектра "жесткой и мягкой" мощи — военной, экономической, политической и культурной. Ключевой вопрос для Соединенных Штатов состоит в том, как использовать эту мощь. Опасения первых лет после окончания "холодной войны" относительно того, что Соединенные Штаты будут все более занимать изоляционистскую позицию, оказались безосновательными. В пределах широкого интернационалистского подхода к политике существуют различные стратегии: односторонность в противовес многосторонности, интервенционизм в противовес невмешательству, *Realpolitik* в противовес вильсонизму. Эти вопросы будут находиться в центре внимания внешнеполитических дебатов в США. Их исход будет иметь далеко идущие последствия для отношений Соединенных Штатов с другими странами и окажет влияние на готовность последних поддерживать политику Соединенных Штатов, что, в свою очередь, будет содействовать усилению влияния США в мире. Политические позиции, не учитывающие законные интересы других государств, могут лишь способствовать возникновению антиамериканских коалиций, которые, в конечном счете, ограничат американскую мощь и влияние в мире.

Будущее России куда как менее определено. Существует четыре сценария возможного развития событий в России, причем каждый из них содержит в себе возможность совершенно различных последствий для США и российско-американских отношений:

- (1) *Неустойчивое развитие* представляется наиболее вероятным вариантом хода событий. Этот сценарий предполагает смесь полуреформ, рудиментов советской системы и менталитета, а также традиционных российских подходов, утвердившихся в современной России. Возможны незначительные колебания в сторону усиления или ослабления как демократических и рыночных реформ внутри страны, так и процесса экономического и политического интегрирования в современную мировую систему. Хотя российское правительство может быть и нестабильным, государственная и общественная системы в целом сохраняют свою устойчивость: очаги насилия и неповиновения будут постепенно локализоваться, а изменения во властных структурах в Москве будут иметь лишь ограниченное влияние на положение дел в регионах. Возможно, что России удастся найти какие-то пути социально-экономического оздоровления, однако в ближайшие десять лет его устойчивость все же остается под большим вопросом. Данный сценарий можно рассматривать как некий промежуточный этап на пути к одному из нижеследующих вариантов развития событий. Разумеется, он может привести к возрождению России, скорее всего, при новом поколении руководителей.
- (2) *Возврат к авторитаризму*. После периода топтания на месте, неуверенности, хаоса и слабости Россия может повторить свой исторический опыт рецентрализации власти. Как свидетельствует история, рецентрализация власти почти неизбежно сопровождается усилением авторитарного правления и ксенофобии. Однако возможность появления в России жесткого, рецентрализованного и авторитарного режима в течение ближайшего десятилетия не представляется вероятной. Любое поползновение в этом направлении вызвало бы протесты, широкомасштабные волнения (возможно, с применением насилия) и (в худшем случае) гражданскую войну. Наиболее вероятным представляется появление "федерации авторитарных режимов", где доминирующую роль в сфере финансов, безопасности и внешней политики играла бы Москва.
- (3) *Кризис государства*. Этот сценарий предполагает распад российского государства до такой степени, что оно будет не в состоянии осуществлять такие функции современного государства, как оборона, поддержание внутреннего порядка, сохранение денежной системы, сбор налогов и перераспределение доходов, а также обеспечение минимального уровня социальной защиты населения. Данный сценарий усиливает шансы дезинтеграции, хотя и не означает распад страны.
- (4) *Дезинтеграция*. Этот сценарий предполагает распад России на два или более фактически независимых государства, ни одно из которых не может по своему потенциалу сравниться с сегодняшней Россией. При экстремальных условиях распад России может произойти вследствие аннексии части российской территории другими государствами, в результате чего потенциальные возможности России значительно сократятся. К этому же результату может привести сочетание внутреннего коллапса и внешней интервенции.

Сценарии изложены в порядке убывания их вероятности, при этом степень вероятности различных сценариев существенно отличается. Наибольшую вероятность, на наш взгляд, имеет сценарий № 1 (*неустойчивое развитие*). Менее вероятны сценарий № 2 (*возврат к авторитаризму*), сценарий № 3 (*кризис государства*) и сценарий № 4 (*дезинтеграция*). Однако в действие могут вступить некие экзогенные (труднопрогнозируемые внешние) факторы, которые могут вызвать резкий переход от одного варианта развития страны к другому. Также нельзя исключить, что эти же факторы могут вызвать совершенно неожиданное и радикальное улучшение положения дел в России. Тем не менее, поразительно, насколько наиболее вероятные экзогенные факторы — техногенные катастрофы типа чернойбыльской, массовые волнения или вооруженные конфликты на границах России — имеют тенденцию к усугублению бедственного положения России.

Очевидно, что для Соединенных Штатов наиболее предпочтительным из вышеперечисленных является сценарий № 1 (*неустойчивое развитие*), предполагающий возможность оздоровления. Реализация данного сценария предоставила бы прекрасную возможность для

возобновления конструктивных отношений с Россией, а также открыла бы пути для интеграции России в глобальную экономику и региональные структуры безопасности, основополагающие принципы которых и исповедуемые Соединенными Штатами ценности совпадают в основных чертах. Но даже при этом варианте отношения между двумя странами будут омрачены тем обстоятельством, что асимметрии мощи и влияния между Соединенными Штатами и Россией, скорее всего, будут и дальше усугубляться.

Хотя ни один из остальных сценариев не грозит возникновением неприятностей, хоть сколько-нибудь напоминающих былую советскую глобальную угрозу, все они могут нанести серьезный ущерб интересам Соединенных Штатов. Осуществление сценария № 2 (*возврат к авторитаризму*), например, может превратить Россию в своего рода "страну-изгоя", стремящуюся ущемлять американские интересы по всему миру, но вряд ли усилит возможности России по реализации таких неблагоприятных целей самостоятельно. И, что самое главное, данный сценарий, скорее всего, не обеспечит достаточно быстрого и устойчивого социально-экономического возрождения страны, которое позволило бы сократить разрыв между Россией и Соединенными Штатами в плане национальной мощи.

Развитие по сценариям № 3 и № 4 превращает Россию из активного члена международного сообщества в серьезную проблему для него. А это приведет к тому, что больше не будет американо-российских отношений в общепринятом понимании данного термина, а будет только политика Соединенных Штатов по отношению к территории, когда-то называвшейся Россией. Сегодня трудно сказать, какой из этих сценариев представляет наибольшую опасность. Однако дезинтеграция России вызвала бы самую мощную и непосредственную реакцию в международном масштабе и явилась бы наиболее дестабилизирующим фактором, поскольку создала бы условия для серьезных просчетов со стороны ведущих мировых держав, пытающихся либо справиться с таким крупным кризисом, либо воспользоваться им для достижения своих целей. Со сценарием "*кризиса государства*" также связаны гигантские проблемы, поскольку при возникновении такой ситуации Соединенным Штатам и другим крупным державам пришлось бы принимать непростые решения относительно того, что они могут и должны сделать, чтобы обеспечить, к примеру, техническую безопасность и сохранность ядерных вооружений на территории России.

Возобновление сотрудничества: принципы двусторонних отношений в пост-ельцинскую эпоху

Новое руководство

Учитывая значительное разнообразие вариантов развития событий, задача Соединенных Штатов состоит в том, чтобы использовать необходимые политические средства и способствовать реализации в России сценария № 1 (*нестабильное развитие с надеждой на оздоровление*), а также защищать интересы Соединенных Штатов в случае, если развитие событий в России пойдет по одному из других сценариев. Выполнение этой непростой задачи потребует воображения, гибкости и компромиссных решений.

Особого внимания потребует решение задачи по недопущению нанесения дальнейшего ущерба двусторонним отношениям до вступления во власть новых президентских администраций в обеих странах. Опасности в этом плане могут корениться либо в попытках использовать в узкопартийных целях трудности двусторонних отношений, либо в забвении этих отношений на тот период, пока обе страны занимаются преимущественно своими внутренними проблемами. Неверные подходы к решению таких проблем как коррупция в высших эшелонах власти в России, война в Чечне и национальная противоракетная оборона могут лишь ускорить процесс свертывания двусторонних отношений. Разумеется, до появления в Вашингтоне новой американской администрации в январе 2001 года наверняка появятся и другие проблемы. В то время как Соединенные Штаты должны больше заботиться о том, какие последствия их действия окажут на восприятие США в России, новое российское руководство должно понять, что неспособность энергично и справедливо бороться с коррупцией в высших эшелонах власти и положить конец жестокой кампании в Чечне серьезным образом подрывает крайне необходимую поддержку среди широких американского общества идеи широкой вовлеченности с Россией.

Вместе с тем, по мере того, как к руководству в обеих странах готовятся прийти новые люди, Соединенным Штатам и России следует целенаправленно готовить почву для развития двусторонних отношений на перспективу. Соединенные Штаты в своих действиях должны обоснованно исходить из того, что в результате выборов в России к руководству придут новые люди — более способные чем те, которые управляли страной после 1996 года. За всю постсоветскую историю новой России, пожалуй, впервые появится широкий (хотя и неглубокий) консенсус элит относительно того, как разрешать многочисленные российские проблемы. В свою очередь Россия должна осознать, что следующая американская администрация (будь то республиканцы или демократы) будет стремиться к новому старту в двусторонних отношениях.

Содействие внутренним преобразованиям в России

Хотя США, безусловно, чрезвычайно заинтересованы в нормальном развитии России, они в состоянии оказать лишь косвенное влияние на внутривнутрироссийские процессы. Да это и не удивительно, учитывая, с одной стороны, что Россия — слишком большая и сложная страна, а с другой — что Соединенные Штаты не располагают достаточно полным пониманием сути процессов, происходящих в России. Хотя это звучит довольно банально, но необходимо все же констатировать еще раз, что только сами россияне в состоянии определить пути развития России. Учитывая это, следует признать и то, что возможности Соединенных Штатов повлиять на ход событий в России как в позитивном, так и в негативном плане весьма велики. В настоящее время, когда Россия переживает сложный период смуты, задача США состоит в том, чтобы в максимальной мере использовать свое влияние для содействия позитивным процессам.

Есть немало идей, незамедлительное осуществление которых позволит Соединенным Штатам улучшить свое восприятие российскими элитами и широкой общественностью, а также поможет создать условия для более продуктивных отношений в будущем.

Прежде всего, Соединенные Штаты должны проявлять максимальную осторожность и избегать любых шагов, которые могут быть восприняты как поддержка какого-либо конкретного кандидата. Америка заинтересована лишь в том, чтобы выборы были проведены в полном соответствии с действующими конституционными и демократическими нормами.

Во-вторых, США должны вести более энергичную и согласованную работу в России, используя возможности публичной дипломатии, с целью разъяснения того, что мы представляем из себя как народ, и в чем состоят наши интересы в России и в мире. Администрация Клинтона, как правило, общалась с российскими элитами и широкой общественностью в рамках официальных мероприятий посредством ритуальных докладов и речей. Представители американской администрации избегали живых дебатов с российскими специалистами по вопросам американской политики и двусторонних отношений, которые сами по себе явились бы мощной формой вовлеченности в совместные действия и демонстрацией уважения к России.

В-третьих, несмотря на сегодняшнюю открытость российского общества и возросший уровень контактов между двумя странами, россияне по-прежнему сохраняют огромное неудовлетворенное любопытство к Соединенным Штатам как преуспевающей, богатой и мощной стране. Америка должна удовлетворить это любопытство путем создания и расширения структур, которые давали бы россиянам возможность получить беспрепятственный доступ к информации о Соединенных Штатах. Одной из таких структур является сеть американских информационных центров, развернутых в Москве, Санкт-Петербурге, Владивостоке, Ростове-на-Дону, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге и Томске, где имеется богатый выбор книг и периодических изданий, а также предусмотрен доступ к сети Internet. Эти центры стали ценнейшими источниками информации о Соединенных Штатах. В течение прошедшего года в эти центры неоднократно обращались депутаты Государственной Думы и представители местных властей с тем, чтобы получить необходимую информацию об американском законодательстве и воспользоваться ею при рассмотрении аналогичных вопросов в Государственной Думе или других органах законодательной власти. Эти центры внесли свой вклад в дело совершенствования качества российского законодательства.

В-четвертых, Соединенные Штаты должны расширить программы обмена, которые, по общему признанию, явились наиболее эффективной формой ознакомления россиян с аме-

риканскими ценностями и утверждения верного образа Соединенных Штатов в России. За последние годы эти программы стали все шире практиковаться для распространения специальных знаний, например, способов создания неправительственных организаций. То, в чем россияне сегодня нуждаются в еще большей степени, так это в более глубоком доступе к либеральному образованию, критическому осмыслению ценностей, лежащих в основе либеральных демократий во всем мире. Именно поэтому Соединенные Штаты должны переориентировать традиционные программы обмена на более основательные поездки, предусматривающие обучение в ведущих университетах. В связи с этим следует ввести более доступный порядок получения въездных виз для студентов.

В-пятых, Соединенным Штатам следует продолжить свои усилия по интегрированию России в мировую экономику и нейтрализации тех сил, которые будут стремиться изолировать Россию из-за ее неудач в прошлом. Энергия глобализации, в конечном счете, сделает больше для восстановления России, чем любые усилия, предпринимаемые по официальной линии. Официальный (государственный) сектор, однако, может облегчить интеграцию России в систему международных экономических связей путем осуществления ряда мер, включая (1) оказание технической помощи в деле развития рынков капитала, налоговой системы и других рыночных институтов; (2) списание долгов, но только в обмен на проведение реформ на микроэкономическом уровне; (3) снижение торговых барьеров на рынках Соединенных Штатов для создания условий для импорта конкурентоспособных российских товаров, особенно продукции высокотехнологичных отраслей; (4) содействие усилиям России по вступлению во Всемирную торговую организацию. Помимо этого, Соединенные Штаты должны по-прежнему поддерживать предоставление России международными финансовыми институтами соответствующим образом гарантированных кредитов, которые, во всяком случае, должны быть предусмотрены в размерах, необходимых для погашения ранее взятых кредитов.

Наконец, Соединенным Штатам следует избегать применения любых форм помощи, которые бы способствовали подрыву равновесия на рынках и увеличивали бы масштабы коррупции в России. В качестве примера такой неудачной помощи можно привести реализованные в прошлом программы продовольственной помощи, которые не только не сняли проблему (имевшие место нехватки продовольствия в стране на самом деле не требовали внешней помощи в таких крупных масштабах), но даже в определенной степени подорвали усилия по восстановлению российского аграрного сектора, ибо средства направлялись в распоряжение структур и должностных лиц с сомнительной репутацией. В будущем такого рода помощь должна быть строго адресной, нацеленной на решение вполне конкретных проблем и развитие частных структур, занятых в сфере производства и распределения сельскохозяйственной продукции. Такие программы, к примеру, могли бы быть нацелены на содействие российским фермерам-частникам в получении крайне необходимых кратко- и среднесрочных кредитов (недоступных для получения иным способом) для закупки необходимого оборудования и материалов, а также на поддержку американского сельскохозяйственного экспорта и развитие основ реального рынка сельскохозяйственной продукции. При надлежащем финансовом контроле за реализацией таких проектов возможности для коррупционеров будут минимизированы, в то время как стимулы для привлечения реальных инвестиций резко возрастут.

С появлением новых президентов и правительств в обеих странах после выборов политика Соединенных Штатов в отношении России должна формулироваться, исходя из правильного понимания следующих двух аспектов.

В общеполитическом плане следующая администрация США должна соблюдать уважительную дистанцию в отношениях с российским руководством и постараться в меньшей степени вовлекаться во внутренние дела России, чем это позволяет себе администрация Клинтона. Эта задача не так уж и сложна, учитывая то, что в России после выборов вряд ли появится такой новый президент и такие руководители высшего ранга, которые были бы приняты с распростертыми объятиями любой новой американской администрацией. Наиболее сложная часть работы может состоять в установлении такого уровня доверительных отношений со следующим российским президентом и другими руководителями, который действительно позволил бы развивать и совершенствовать отношения между двумя странами. В то же время, Соединенным Штатам следует расширять сеть своих контактов как в Москве, так и в регионах с тем, чтобы уйти от узкого, ограниченного видения ситуации в России и восстановить былой запас уважения и доверия к США, который оказался растроченным за последние семь лет.

В экономическом плане США должны пересмотреть свое отношение к экономическим реформам в России. Финансовый кризис августа 1998 года является убедительным доказательством того, насколько непросто решить задачу экономического оздоровления России. Более того, этот кризис вызвал ряд серьезных вопросов относительно того, насколько адекватен подход к России на основе "Вашингтонского консенсуса" с его основным упором на монетаристскую политику, которая (как показал финансовый кризис) себя полностью дискредитировала. Хотя некоторые аспекты этого подхода и отражали специфику России, программа в целом и особенно ее политическая часть зачастую игнорировала российские реалии. Сейчас крайне необходима рациональная экономическая программа, имеющая достаточную политическую поддержку и, как следствие, неплохие шансы быть реализованной. США следует меньше вникать в детали такой программы, даже если речь идет о реализации конкретных и, казалось бы, вполне ясных пунктов такой программы (например, налоговые реформы, реформирование на микроэкономическом уровне, торгово-экономическое законодательство, права собственности). Более того, Соединенным Штатам следует предоставить инициативу в деле разработки такого рода программы российскому правительству с той оговоркой, что Соединенные Штаты будут готовы оказать необходимую помощь в реализации такой программы, если она окажется осмысленной.

Проблемы стратегических ядерных сил и безопасности

Контроль за сокращением вооружений

Так и не дождавшись ратификации российской Думой 2-го созыва Договора об СНВ-2, американские и российское переговорщики по проблемам стратегических ядерных сил возобновили свои консультации летом 1999 года при крайне неблагоприятных обстоятельствах. Совмещенными с непростыми вопросами сокращения стратегических наступательных вооружений оказались предложения об изменении Договора по ПРО (1972 г.), по которому позиции сторон крайне расходятся. И это все происходит в тот момент, когда избирательные циклы существенным образом ограничивают свободу маневра в обеих странах, и особенно в США.

Исход выборов в российскую Государственную Думу 3-го созыва и политический вес и.о. президента Владимира Путина повысили шансы Договора об СНВ-2 быть, наконец, ратифицированным Думой, возможно, даже до президентских выборов российского президента в марте 2000 года. Однако администрация Клинтона добивается от России согласия по вопросу о внесении изменений в ряд положений Договора по ПРО, разрешающих США развернуть разновидность ограниченной системы национальной противоракетной обороны, которая, по всей вероятности, будет утверждена президентом Соединенных Штатов летом 2000 года. Новое российское руководство, вероятно, будет слишком перегружено другими делами, чтобы принимать сложные и в политическом плане рискованные решения, необходимые для достижения такого рода договоренности, во всяком случае до тех пор, пока оно не упрочит свои позиции и, по-видимому, не ощущает срочной необходимости таких действий, особенно если сможет быстро провести через Думу ратификацию Договора об СНВ-2.

Даже при значительно более благоприятных внутривнутриполитических условиях в обеих странах достижение необходимых договоренностей по обсуждаемым вопросам сокращения вооружений будет весьма непростым, хотя и выполнимым делом. Существует немало взаимосвязанных проблем, по которым возможны такие разумные компромиссные развязки, которые снимали бы российские озабоченности стратегического характера в обмен на готовность Москвы принять почти неизбежное, как это признается почти всеми российскими наблюдателями, решение Соединенных Штатов о развертывании ограниченной системы национальной ПРО. Такого рода компромиссные решения могли бы предполагать: содействие России в ее стремлении поддерживать видимость паритета и заключение соглашений о более глубоких (чем это предусмотрено Хельсинскими договоренностями 1997 года) сокращениях уровней стратегических наступательных вооружений, а также, возможно, достижение договоренности об ограниченном развертывании новой МБР "Тополь-М" с РГЧ ИН (два заряда) в качестве противовеса "выходу" США из Договора по ПРО. Такого рода пакет предложений по контролю над вооружениями мог бы также включать инициативы о развитии двусторонних контактов с целью совершенствования устаревающей российской системы раннего предупреждения о ракетном нападении, что укрепило бы стратегическую стабильность к взаимной выгоде сторон, и, возможно, инициативы о сотрудничестве в области создания системы тактической ПРО.

Разрушение существующего американо-российского договорного режима по вопросам контроля над вооружениями серьезнейшим образом подорвет усилия Соединенных Штатов по обеспечению строгого выполнения российской стороной своих обязательств по соблюдению положений Договора о нераспространении ядерного оружия, что в конечном счете может значительно усилить угрозу применения ОМУ "странами-изгоями", подтолкнувшую, как известно, Соединенные Штаты к необходимости принятия решения об ограниченном развертывании системы национальной ПРО. Более того, разрушение данного режима и неизбежно вытекающие из этого обстоятельства негативные последствия для атмосферы взаимного доверия в широком контексте двусторонних отношений могут серьезным образом осложнить политическую обстановку в обеих странах, что, в свою очередь, затруднит реализацию Совместной программы уменьшения стратегической угрозы — самой успешной из всех реализуемых Соединенными Штатами "стратегических" программ после окончания "холодной войны".

Разрушение договорного режима в области контроля над вооружениями в отношениях со страной, располагающей тысячами ядерных боезарядов, способных за считанные минуты поразить территорию США, было бы слишком большой ценой, которую пришлось бы заплатить за обретение способности защититься от предположительной (и еще не материализовавшейся) угрозы со стороны "стран-изгоев" о применении нескольких ядерных ракет. Наиважнейшей задачей в области национальной безопасности, стоящей перед завершающей свой срок администрацией Клинтона, является выработка политики, которая позволила бы избежать необходимости преждевременно платить такую высокую цену за обеспечение национальной безопасности. Решение этой проблемы может вылиться в наиболее сложное испытание, которое придется проходить новым руководителям как в России, так и в Соединенных Штатах.

Проблемы нераспространения ОМУ

Ни одна проблема безопасности не является таким постоянным раздражителем в американо-российских отношениях как вызывающая бесконечные споры проблема нераспространения ОМУ, в центре которой находится Иран — "страна-изгой" для Соединенных Штатов и дружественное государство для России, которое, кстати, находится в раздираемом противоречиями и конфликтами регионе, где у России не очень много друзей. Неоднократные сообщения о том, что ядерные и ракетные технологии или "ноу-хау" российского происхождения обнаружены в Иране или находятся на пути туда, привели к обвинениям России (с американской стороны) в несоблюдении конкретных взятых на себя государственных обязательств не допускать реализации сделок такого рода. Официальные российские опровержения и блокирование всяких попыток провести соответствующее расследование привели лишь к тому, что США стали обвинять Россию в недобросовестности и принимать ответные меры как в форме штрафных санкций в отношении отдельных институтов и фирм-нарушителей, так и в виде угроз применения более всеобъемлющих санкций против российского правительства.

В течение последних месяцев данный вопрос оттеснили на второй план проблемы, связанные с кризисом вокруг Косово, коррупцией в высших эшелонах российской власти и боевыми действиями в Чечне. Следует признать, что некоторый прогресс по иранскому вопросу наметился во время недолгого пребывания Степашина на посту председателя правительства России, когда были предприняты усилия по разработке и согласованию соответствующих правил и процедур по экспортному контролю. Остается неясным, чем завершилась эта работа. Можно лишь констатировать, что при сохранении тех тенденций, которые мы наблюдаем, данная проблема не исчезнет.

Усугубляет же эту проблему отсутствие полной информации о количестве и масштабе нарушений Договора о нераспространении ядерного оружия, надежности разведывательных данных и представляемых улик, степени осведомленности соответствующих органов в российском правительстве, а также том уровне централизованного контроля за экспортными операциями, который Москва способна обеспечить в настоящее время.

Вне всякого сомнения, Россия является крупнейшим в мире потенциальным распространителем технологий и уникальных разработок оружия массового уничтожения. Россия может стать распространителем материалов и технологий ОМУ либо в соответствии с проводимой государственной политикой, либо в результате неспособности государства обеспечить реализацию официально провозглашенного политического курса на нераспро-

странение, либо в результате действия в той или иной форме обоих вышеназванных факторов. Каковы бы ни были возможности центральной власти по контролю за соблюдением режима нераспространения, финансовые трудности важнейших в экономическом и стратегическом плане отраслей и предприятий, а также внешнеполитические соображения особого свойства могут вынудить государство воздержаться от максимального использования доступных мер экспортного контроля.

Главная проблема состоит в том, что США и Россия кардинально расходятся в оценке приоритетности угрозы распространения ОМУ относительно других вопросов, относящихся к сфере безопасности. Для Соединенных Штатов угроза распространения ОМУ является главной проблемой безопасности после окончания "холодной войны" и единственной реальной угрозой как непосредственно для США, так и для большинства американских союзников. Эта угроза является главным фактором, определяющим политику Соединенных Штатов в отношении Ирака, Ирана и Северной Кореи. Ряд других стран также рассматривают эту проблему как серьезную угрозу.

Россия в ее сегодняшнем состоянии не более чем бывший Советский Союз заинтересована в том, чтобы ядерные и другие ракетные технологии ОМУ попали в руки других государств. Россия обладает значительно меньшими возможностями чем Советский Союз по эффективному предотвращению такого рода угроз ее безопасности, исходящих от других стран, или их устранению с применением военной силы. Кроме того, Россия стоит перед многочисленными иными значительно более насущными угрозами для ее безопасности, ставшими результатом в большей степени ее собственного социально-экономического упадка и хаоса на ее границах, чем тех потенциальных связанных с распространением ядерных технологий опасностей, которые составляют первоочередную озабоченность для Соединенных Штатов.

Внешнеполитической задачей Соединенных Штатов должно быть создание стимулов для России более внимательно и с большей степенью ответственности отнестись к вопросам нераспространения. Отыскать правильное сочетание "кнута" и "пряника" в данном смысле представляется чрезвычайно сложным делом. Существует множество российских организаций и учреждений, участвующих в двусторонних отношениях и имеющих различные рычаги влияния на государственном уровне, на которые могут в той или иной мере подействовать американские стимулы положительной либо отрицательной направленности. Например, если говорить о ракетных технологиях, Российское космическое агентство (РКА) крайне заинтересовано в сотрудничестве с Соединенными Штатами, поскольку его доходы сильно зависят от возможности предоставлять услуги по запуску американских спутников и выполнять оплачиваемые американской стороной работы по выведению на орбиту и сборке элементов российского сегмента международной космической станции "Альфа". Однако в России имеется целый ряд институтов и фирм, никак не контролируемых РКА, но при этом обладающих вызывающими обеспокоенность возможностями. Минатом в большей степени контролирует весь спектр институтов и предприятий в ядерной области, однако преобладающая часть получаемой им от Соединенных Штатов поддержки осуществляется по линии Совместной программы уменьшения стратегической угрозы (CTR), в которой США сами сильно заинтересованы, и которая существенно пострадала бы от санкций.

Хотя оказание помощи российскому руководству в разработке более жестких и совершенных правил и процедур контроля за экспортными операциями и применения соответствующих санкций необходимо и, вне всякого сомнения, полезно, признание российским правительством и государственными органами высокой приоритетности проблемы нераспространения ОМУ (что крайне необходимо для того, чтобы принятая политика была эффективной в условиях ослабленной государственности и мощного сопротивления) требует повышения их заинтересованности в решении этого вопроса. А это прежде всего требует восстановления и стабилизации всего комплекса американо-российских отношений. Разрушение структуры контроля над стратегическими вооружениями повернуло бы вспять и, возможно, поставило бы под грозу гибели имеющиеся в этой области достижения.

Если исходить из того, что данное "минное поле" может быть преодолено, Соединенным Штатам следует подумать о дополнительных мерах, реализация которых стимулировала бы Россию к сотрудничеству с США по вопросам нераспространения ОМУ и, вместе с

тем, служила бы важнейшим интересам безопасности Соединенных Штатов. Следует основательно проанализировать следующие две возможности: (1) расширение и углубление сотрудничества с российскими специальными службами (ведущими вопросами безопасности и разведки) в борьбе с терроризмом в обмен на интенсификацию усилий России в области нераспространения; и (2) расширение деятельности в рамках Совместной программы уменьшения стратегической угрозы (CTR), что обеспечит поступление в Россию значительных ресурсов, снизит угрозу распространения и ущерб безопасности России от т.н. "беспризорных ядерных технологий". В частности, следует подумать о таких мерах, как закупка Соединенными Штатами высокообогащенного урана у России в значительно больших объемах, чем приобретается в настоящее время Американской корпорацией по обогащению промышленных материалов (United States Enrichment Corporation), а также создание в России международного хранилища (репозитария) отработанного топлива.

Региональные проблемы

Европейская безопасность

Трансатлантические отношения останутся центральным элементом американской внешней политики, критически важным для обеспечения безопасности и благосостояния Соединенных Штатов на длительную перспективу. Даже при обострении торгово-экономических отношений члены Европейского Союза по-прежнему будут ключевыми торговыми партнерами Соединенных Штатов. В силу общих демократических ценностей и единого культурного наследия этих стран, трансатлантические отношения будут и в дальнейшем играть ведущую роль в деле развития демократии и утверждения прав человека во всем мире. В обозримом будущем никакой другой регион не сможет заменить Европу в этом отношении. Соединенные Штаты стратегически заинтересованы в спокойной интеграции Европы и поддержании тесных трансатлантических отношений.

Европа также останется в центре и российских устремлений. Несмотря на распространенное мнение о том, что Россия является евразийской державой, российская политическая элита и общественность видят свою страну прежде всего европейской державой. Российская политическая и экономическая системы базируются на европейских традициях. Принадлежность к Европе является важнейшим элементом осознания Россией своей сущности (самоидентификации). В плане самооценки, способность играть определенную роль на европейской арене исключительно важна для России. Именно осознание своей принадлежности к Европе лежит в основе недовольства России в связи с невовлеченностью в общеевропейские процессы, развернувшиеся в течение последнего десятилетия: уверенная (хотя и медленная) интеграция Европы в форме расширения и углубления Европейского Союза, а также трансформация НАТО в главную общеевропейскую структуру безопасности. Россия осознает, что вряд ли когда-нибудь станет членом любой из этих организаций: в стране продолжают действовать крупные политические силы, выступающие против вступления в любую из вышеназванных организаций. Однако Россия стремится поддерживать такие отношения с европейскими странами, которые позволили бы ей и дальше влиять на развитие событий в Европе.

В настоящее время лишь немногие опасения России, вытекающие из невовлеченности в общеевропейский процесс, имеют прямое отношение к Европейскому Союзу. Основное внимание России сосредоточено на НАТО, рассматриваемой в качестве источника опасности. Новая натовская доктрина, предусматривающая возможность применения военной силы вне зоны НАТО, в сочетании с натовскими авиационными ударами по целям на территории Сербии действительно подорвали усилия, имеющие целью убедить Россию в том, что НАТО является оборонительным союзом, находящимся в процессе трансформации, предусматривающем сокращение роли военной составляющей. После Косовского конфликта многие политологи в России, кажется, совершенно серьезно полагают, что НАТО может в один день принять решение об использовании вооруженных сил для разрешения конфликтов в Приднестровье, Крыму, Чечне и других регионах бывшего Советского Союза. При отсутствии однозначной и четко сформулированной американской доктрины "гуманитарной интервенции" или каких-либо географических ограничений для такого рода интервенций, а также на фоне ненужных провокационных военных учений в непосредственной близости к российским границам, Косовская интервенция еще более усилила опасения России.

Отношения с Россией стали источником периодических разногласий среди членов трансатлантического процесса, каковыми эти отношения, скорее всего, останутся и в обозримом будущем. Соединенные Штаты склоняются к тому, чтобы рассматривать Россию в стратегической перспективе в качестве единственной страны в мире, способной угрожать выживанию США как нации. Обеспокоенность Соединенных Штатов нестабильным положением дел в России прежде всего объясняется, во-первых, тем, что эта нестабильность ставит под угрозу управление, техническую безопасность и сохранность оружия массового уничтожения, и, во-вторых, тем, что она подвергает опасности стабильность на границах России. США не боятся, что российская нестабильность окажет разрушительное влияние на положение дел в Америке. Европейцы же, напротив, обеспокоены именно тем, что слабость России приведет к расползанию нестабильности в регионе, которая может сильно и разрушительно воздействовать на благополучие и безопасность Европы в виде различных бедствий, начиная от потоков беженцев и кончая техногенными катастрофами чернобыльского типа. По большому счету вопросы поддержания стратегического баланса европейцы уступили Соединенным Штатам.

С учетом вышеперечисленных расхождений в оценках текущего момента и многочисленных озабоченностей вопросы отношений США с членами НАТО, Россией и другими странами Европы будут находиться в центре внимания американского руководства в течение всего первого десятилетия нового века. Наиболее сложным вопросом будет расширение НАТО.

Совершенно очевидно, что Россия никогда не смирится с расширением НАТО, и Соединенным Штатам пора прекратить уговаривать Россию полюбить НАТО. При этом Россия жизненно заинтересована в установлении прочных и продуктивных рабочих отношений с НАТО. Отсюда в отношении расширения НАТО напрашивается три вывода:

- Во-первых, в то время как дальнейшее расширение НАТО, в конечном счете, останется делом самого Альянса в силу внутренних причин, интересы России должны быть соответствующим образом учтены при решении вопросов, связанных с темпами, сроками и целями этого процесса. Интересы самого Альянса требуют, чтобы Соединенные Штаты взяли паузу и основательно взвесили все последствия вступления в НАТО первых трех центрально-европейских государств прежде чем продолжать расширение Альянса. В то время как американское руководство оценивает обстановку и рассматривает вопрос о возможности принятия в ближайшем будущем прибалтийских стран в члены НАТО, необходимо учесть неизбежную бурную реакцию России на любое расширение Альянса, предполагающее включение отдельных территорий бывшего Советского Союза в зону НАТО.
- Во-вторых, должны быть установлены четкие географические пределы расширения НАТО. Вопреки преобладающему мнению следует подчеркнуть, что ограничение пределов лишь смягчит процесс европейской интеграции. Нежелание как-либо ограничивать этот процесс лишь усугубляет российские опасения, которые ни в коей мере не могут быть сняты ритуальными (по мнению почти всех россиян и большинства европейцев) реверансами перед Россией и заявлениями, что она, в конечном счете, тоже будет в НАТО. Неограниченное расширение Альянса, вне всякого сомнения, содержит в себе угрозу изоляции России от Европы. Как минимум, необходимо четко заявить, что среднеазиатские страны не могут рассматриваться в качестве кандидатов для вступления в НАТО, и что программа Партнерство ради мира останется эффективным инструментом поддержания контактов между этими странами и Альянсом.
- В-третьих, Соединенные Штаты должны творчески подойти к решению вопроса об установлении рабочих связей между НАТО и Россией. Совместный постоянный совет, как показывает опыт, не выполняет эту задачу. Придерживаясь и дальше позиции непредставления России права вето применительно к решениям НАТО, необходимо все же изыскать возможность принятия совместных решений по каким-либо вопросам, отнесенным к ведению Альянса.

Новые независимые государства

Новые независимые государства (ННГ) содержат в себе, пожалуй, самый серьезный потенциал для конфронтации между Соединенными Штатами и Россией, поскольку Москва

рассматривает ННГ в качестве зоны своих жизненно важных интересов, а действует так, словно эти территории являются зоной исключительно русских интересов. Более того, несмотря на свою слабость, Россия остается самым мощным государством в зоне ННГ, способным оказывать серьезное влияние на ход событий в той или иной стране ближнего зарубежья. Обстановка осложняется тем обстоятельством, что Москва не выступает единым фронтом в этом регионе. Министерство иностранных дел России, стремящееся оценивать все происходящее в регионе сугубо геополитически и беспристрастно, не располагает необходимыми ресурсами для определения политического курса страны. Министерство обороны, располагающее базами в ряде ННГ, также оценивает обстановку исключительно в стратегическом плане. В противовес этим двум государственным ведомствам действуют многочисленные коммерческие организации (включая газового монополиста "Газпром" и крупнейшую в России нефтяную компанию "Лукойл"), а также несколько экономических министерств (включая министерства, ведающие делами торговли, топлива и энергетики), которые придерживаются менее имперского подхода в своих устремлениях и готовы развивать сотрудничество с иностранными организациями и компаниями. И наконец, все ННГ являются суверенными и независимыми странами со своими все более несовпадающими интересами. Причем по мере усиления влияния стран дальнего зарубежья в этом регионе, присутствие России на территориях бывших советских республик заметно сокращается. В результате всего этого рамки американо-российского диалога оказываются слишком узкими для того, чтобы рассматривать (не говоря о том, чтобы решать) существующие проблемы ННГ.

Для Соединенных Штатов данный регион, рассматриваемый американской общественностью в лучшем случае как маргинально-краевой, не является зоной жизненно важных интересов. И тем не менее, по мере того, как российское влияние ослабевало, Америка (наряду с другими мировыми державами) оказалась втянутой в этот регион. Хотя администрации Соединенных Штатов еще предстоит сформулировать всеобъемлющую стратегию действий в отношении этого региона, мотивы нашей вовлеченности, если говорить в общем плане, сводятся к следующим двум соображениям. Во-первых, с стратегической точки зрения, создание жизнеспособных независимых государств рассматривается в качестве ключевой задачи в процессе утверждения стабильности в регионе и вне его, а также предотвращения возможности возникновения угрозы былого советского масштаба. Во-вторых, с торгово-экономической точки зрения, Соединенные Штаты имеют серьезный интерес в этом регионе — главным образом, в энергетической отрасли стран Средней Азии и зоны Каспийского моря. Америке нужен доступ к этому региону и его ресурсам. Несмотря на распространенное в России мнение, что Соединенные Штаты стремятся вытеснить Россию из региона, Америка на самом деле совсем не против установления более тесных экономических и политических связей между Россией и другими странами ННГ, если это происходит в соответствии с общепринятыми демократическими и рыночными принципами и не направлено против доступа Соединенных Штатов к этому региону.

В силу расходящихся интересов и взглядов на этот регион новые независимые государства могут все более превращаться в зону соперничества между Соединенными Штатами и Россией. Для того чтобы снизить остроту этого соперничества, можно рекомендовать реализацию следующих мер. Во-первых, США со своей стороны должны четко сформулировать приоритеты своей политики в отношении новых независимых государств. Это, в той или иной мере, позволит смотреть на регион как на отдельные страны и выработать соответствующие подходы к каждой из них. Во-вторых, Соединенным Штатам следует и дальше содействовать укреплению независимости этих стран и упрочению стабильности в регионе. В-третьих, США совместно с Россией должны приступить к проведению на регулярной основе обстоятельных консультаций по вопросам, относящимся к положению дел в регионе, с целью уточнения целей каждой стороны и согласования соответствующих "правил движения". В-четвертых, как США, так и Россия должны изыскать способы сотрудничества в регионе и выработать позитивные решения по широкому кругу вопросов, начиная от миротворческой деятельности и кончая разработкой и коммерческой эксплуатацией основных ресурсов, добываемых в регионе. В-пятых, Соединенные Штаты должны вовлечь Россию и другие заинтересованные страны в работу по согласованию приемлемых правил поведения для стран дальнего зарубежья, действующих в других новых независимых государствах.

С точки зрения американских интересов, новые независимые государства можно разбить на несколько регионов, требующих особого подхода с учетом их индивидуальных

особенностей. В порядке важности для американских интересов эти регионы могут выглядеть следующим образом: западные республики (Украина, Белоруссия и Молдавия), прибалтийские республики, Кавказ и Средняя Азия.

Западные республики. В геополитическом плане Украина является наиважнейшей страной в этой группе и политически самой сложной. Для обеспечения своей мощи как Российской империя, так и Советский Союз стремились сохранять способность воздействовать на Центральную Европу силовым образом. Для Соединенных Штатов независимая Украина является ключевым фактором, препятствующим возрождению опасностей, которые бы хоть в какой-то мере напоминали о былой советской угрозе. Для России Украина по меньшей мере остается регионом, вызывающим имперскую ностальгию. Хотя воссоединение Украины и России можно рассматривать как весьма отдаленную перспективу, в силу существующих исторических, культурных и этнических связей, а также с учетом соображений безопасности Россия будет и дальше проявлять активный интерес к украинским делам. В данных обстоятельствах главная задача для Соединенных Штатов должна состоять в том, чтобы поддерживать независимость Украины как в моральном плане, так и в форме оказания помощи в деле строительства своей государственности. Разумеется, это должно происходить не в ущерб для наших отношений с Россией. Следуя опыту, полученному американской стороной при решении проблем ядерного оружия и Крыма, Соединенные Штаты должны стремиться смягчать возможную напряженность между двумя странами и содействовать развитию российско-украинских связей.

По сравнению с Украиной, Белоруссия менее значима в стратегическом плане. Коммерческий интерес Соединенных Штатов к этой стране весьма незначителен. И пока Лукашенко находится у власти, американо-белорусские отношения вряд ли улучшатся. Исходя из принципиальных соображений, Америка не должна выступать против союза Белоруссии с Россией при условии, что этот союз будет полностью базироваться на свободном волеизъявлении народов и строиться в соответствии с демократическими принципами. Что же касается Молдавии, то следует констатировать, что США не имеют каких-либо иных серьезных интересов в этой стране кроме содействия усилиям, направленным на предотвращение повторного вооруженного конфликта между Кишиневом и Тирасполем.

Республики Балтии. Данный регион по-прежнему важен для Соединенных Штатов как по причине внутривосточных соображений, так и в силу того обстоятельства, что эти три государства, совершившие гигантский скачок в процессе перехода к демократии и рыночной экономике, являют собой ярчайший пример успеха на избранном пути. Опираясь на помощь Соединенных Штатов и соседних северо-европейских стран, эти прибалтийские республики постепенно добились улучшения отношений с Россией, что частично стало возможным в результате принятия мер по улучшению правового положения русскоязычного населения, оказавшегося на территории этих государств после распада Советского Союза. Остающиеся проблемы региона (включая правовое положение русскоязычного населения и доступ России к Калининграду через Литву) видятся вполне управляемыми до тех пор, пока Соединенные Штаты не будут торопиться с расширением НАТО на восток или пока не появится причина, требующая ускорить темп этого процесса.

Кавказ. Как показывает возобновившаяся российско-чеченская война, Кавказ является самым взрывоопасным регионом на территории бывшего Советского Союза. Тлеющие очаги напряженности по всему Северному Кавказу грозят внезапно вылиться в "горячие точки". Неразрешенными остаются Абхазский и Карабахский кризисы. Россия, Грузия и Азербайджан приближаются к этапу передачи государственной власти, что выльется в дополнительный риск для хрупкой стабильности в регионе. К этой взрывоопасной смеси следует добавить огромный интерес внешних сил к гигантским запасам энергоресурсов Каспия; решения по строительству нефтепроводов, сопряженные с крупномасштабными геополитическими последствиями; а также наличие серьезного внешнего вмешательства, уже выражающегося в поддержке конфликтующих сторон.

Соединенные Штаты сохраняют два ключевых интереса в данном регионе: сдерживание нестабильности с тем, чтобы она не создавала угрозы дестабилизации России или стран Среднего и Ближнего Востока и сохранение доступа к потенциально богатым энергетическим ресурсам региона. Интересы России к этому региону включают и те, что были названы применительно к Соединенным Штатам. Кроме того, завоевание Россией этого региона на протяжении многих лет составляет неотъемлемую часть российского самосознания. Соединен-

ным Штатам следует исходить из понимания тех непростых особенностей, которые такое восприятие прошлого будет накладывать на отношения с Россией в контексте данного региона.

Главная внешнеполитическая задача Соединенных Штатов на этом направлении должна состоять в том, чтобы удержать регион от взрыва. В недавнем прошлом эта задача предполагала поддержку независимости и суверенитета трех закавказских республик бывшего Советского Союза, а также посреднические усилия по поиску путей решения Карабахского и Абхазского конфликтов. Хотя тлеющие конфликты в этом регионе и можно сдерживать индивидуально, их невозможно разрешить в изоляции друг от друга. История свидетельствует, что замирение этого региона всегда происходило при доминировании внешней державы: будь то Россия, Османская империя или Персия. И хотя господство внешней державы в данном регионе в настоящее время неприемлемо, одно обстоятельство остается неизменным: проблемы, охватывающие весь регион, требуют комплексного и всеобъемлющего решения. Такое решение потребует принятия непростых компромиссных решений и выделения значительных финансовых ресурсов. Одним из путей обеспечения такого решения мог бы быть созыв международной конференции по Кавказу с участием всех стран региона и при поддержке Запада. В то время как региональные участники добивались бы приемлемых решений по вопросам безопасности, участники со стороны Запада изыскивали бы возможности для выделения средств, необходимых для решения крупномасштабных социально-экономических проблем региона.

Что же касается вопроса о каспийском нефтепроводе, администрация Клинтона опередила даже нефтяные компании в стремлении поддержать идею строительства нефтепровода, коммерческая обоснованность которого еще не доказана. Эта стратегическая линия определенно имеет целью уменьшить влияние России в регионе путем поддержки идеи об альтернативе экспорту каспийской нефти через территорию России — единственному в практическом плане целесообразному варианту на сегодняшний день. Данная политика уже нанесла ущерб американско-российским отношениям. Квалификация американской стороной Стамбульского соглашения о строительстве нефтепровода (ноябрь 1999 года), в котором Россия не участвовала, как "стратегической победы" США лишь помогла России расставить все точки над "i". Соединенным Штатам надлежит по-новому посмотреть на ситуацию в регионе. В частности, поддерживая идею строительства нескольких нефтепроводов, США должны позволить государствам региона и частным компаниям самостоятельно принимать решения по обустройству и эксплуатации месторождений, а также по использованию наиболее выгодных с политической и коммерческой точек зрения экспортных маршрутов.

Средняя Азия. Главный интерес Соединенных Штатов по этому региону состоит в том, чтобы оценить объемы его энергоресурсов и предотвратить крупномасштабную нестабильность, учитывая, что данный регион граничит с четырьмя ядерными державами. Крупное российское присутствие в регионе не является несовместимым с американскими интересами, как не следует считать несовместимыми с ними и тесные политические и экономические отношения между Россией и государствами региона до тех пор, пока США обеспечен доступ к региону. Если говорить по существу, США заинтересованы в способности России и других стран действовать в качестве стабилизирующей силы в этом регионе.

Разумеется, интересы России в регионе значительно масштабнее по своему размаху, чем у Соединенных Штатов, ибо Средняя Азия выступает в качестве буферной зоны против таких угроз, исходящих от стран Южной Азии, как афганское движение Талибан. Более того, не имея достаточных ресурсов для надлежащего обустройства протяженной государственной границы с Казахстаном, Москва рассматривает укрепленные границы бывшего Советского Союза как первую линию обороны. Россия также сильно обеспокоена правовым положением этнических русских в регионе, особенно в северном Казахстане. Нарушение прав этих граждан или вспышка нестабильности могут вызвать потоки беженцев, что тяжелейшим бременем ляжет на уже и без того перегруженную систему социальной защиты населения. И, наконец, Россию интересуют не только богатейшие запасы энергоресурсов в данном регионе, но и то, чтобы трубопроводы проходили бы по российской территории, поскольку это усиливало бы влияние России в Средней Азии.

При наличии такого баланса интересов Соединенным Штатам не следует спешить с расширением своего присутствия в регионе. В частности, Америке следует избегать прове-

дения военных учений, которые могут быть восприняты как угроза российским интересам. Более того, по мере сокращения российского военного присутствия Соединенные Штаты должны принимать меры для того, чтобы на смену российским войскам не пришли другие иностранные силы. В идеальном варианте данный регион должен быть свободен от присутствия иностранных вооруженных сил.

* * *

Окончание "холодной войны" десять лет тому назад предоставило Соединенным Штатам уникальную возможность превратить когда-то непримиримого и оснащенного ядерным оружием противника в конструктивного партнера в деле созидания прочного мира на евразийском континенте. Неоднократно возникавшие с тех пор трудности и разочарования поубавили энтузиазма и надежды, с которыми эта возможность первоначально была воспринята. Все больше американцев сегодня задаются вопросами, а была ли вообще такого рода возможность? изменилась ли на самом деле Россия? способна ли она к переменам, которые были бы совместимы с американскими ценностями и интересами? Ухудшение американо-российских отношений после переизбрания Ельцина летом 1996 года, а также полное непонимание друг друга по вопросу о военных действиях в Чечне лишь усугубляют эти сомнения.

Совершенно ясно, что добрые двусторонние отношения лежат в основе благополучия как Соединенных Штатов, так и России, и пока еще рано терять надежду, несмотря на все имеющиеся сомнения и трудности. Оздоровление отношений потребует политической воли, стратегического видения и признания ошибок с обеих сторон. Обе стороны должны найти такую парадигму сотрудничества при наличии несоответствий между США и Россией, которая бы исходила из признания существующих асимметрий без тени снисходительного отношения к России. Как убедительно показывают отношения Соединенных Штатов со своими союзниками, асимметрия отнюдь не исключает партнерства.

Хотя избирательные кампании в обеих странах и содержат безусловный элемент опасности для уже подорванных двусторонних отношений, появление новых руководителей в Вашингтоне и Москве, безусловно, откроет и возможности для обновленной вовлеченности. Новые руководители обеих стран должны воспользоваться этой возможностью, исходя на этот раз из более глубокого понимания ключевых интересов друг друга, а также тех реальностей, которые формируют и вместе с тем ограничивают способность каждой стороны к сотрудничеству, и ориентируясь на те огромные взаимные выгоды, которые принесет оздоровление двусторонних отношений.

Рабочая группа СВОП по проекту "Российско-американские отношения"

- В.П. Аверчев** — депутат II Государственной Думы, Комитет по международным делам
- А.Г. Арбатов** — заместитель председателя Комитета II Государственной Думы по обороне
- А.А. Белкин** — заместитель исполнительного директора СВОП
- Ю.М. Воронцов** — заместитель Генерального секретаря ООН – специальный представитель по СНГ, председатель Правления инвестиционного банка АИГ
- Ю.Н. Глущенко** — ведущий научный сотрудник, РИСИ
- Л.М. Григорьев** — президент Фонда "Бюро экономического анализа"
- В.А. Гусейнов** — член Совета директоров корпорации "Система"
- В.З. Дворкин** — начальник 4 ЦНИИ МО РФ, генерал-майор
- М.Г. Делягин** — общественный директор, Институт проблем глобализации
- С.А. Караганов** — заместитель директора Института Европы РАН, председатель Президиума СВОП
- Ю.Г. Кобаладзе** — управляющий директор ЗАО "Ренессанс-Капитал"
- Е.М. Кожокин** — директор Российского института стратегических исследований
- Л.С. Кошляков** — заместитель председателя ВГТРК
- В.И. Кривохижа** — заместитель директора Российского института стратегических исследований
- С.А. Кулик** — и.о. руководителя департамента Правительства г. Москвы по общественно-политическим связям на межрегиональном и международном уровне
- В.П. Лукин** — председатель Комитета II Государственной Думы по международным делам
- В.А. Никонов** — президент Фонда "Политика"
- А.Г. Оганесян** — председатель российской государственной радиовещательной компании "Голос России"
- С.К. Ознобищев** — директор Института стратегических оценок
- А.И. Подберезкин** — заместитель Председателя Комитета II Государственной Думы по международным делам
- А.К. Пушкин** — автор и руководитель программы "Постскриптум", телекомпании ТВ-Центр
- С.М. Рогов** — директор Института США и Канады РАН
- Д.Б. Рюриков** — чрезвычайный и полномочный посол РФ в Узбекистане, ранее – советник Председателя Совета Федерации РФ
- Н.Д. Смирнов** — заместитель директора Департамента Северной Америки МИД РФ
- Д.В. Тренин** — заместитель директора Московского центра Карнеги
- А.В. Федоров** — директор Фонда "Политические исследования", директор политических программ СВОП

Рабочая группа Фонда Карнеги по проекту "Российско-американские отношения"

Койт Блэкер – заместитель директора и старший научный сотрудник Института международных исследований; профессор политологии, Стэнфордский университет

Пола Добрянски – вице-президент и директор вашингтонского отделения Совета по международным отношениям

Фриц Эрмарт – бывший сотрудник Центрального разведывательного управления

Клиффорд Гэдди - научный сотрудник Института Брукингса

Тоби Гати – старший советник по международным вопросам, фирма Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld

Лесли Гелб – президент, Совет по международным отношениям

Томас Грэхэм - старший научный сотрудник, Фонд Карнеги за международный мир

Арнольд Горелик – внештатный сотрудник и недавний вице-президент по России и Евразии Фонда Карнеги за международный мир

Арнольд Кантер - старший научный сотрудник, Форум международной политики; руководитель "Группы Скоукрофта"

Роберт Легволд - профессор политологии, Колумбийский университет

Майкл Мандельбаум – профессор и директор Американской внешней политики, SAIS/Университет Джонса Хопкинса

Джэк Мэтлок – профессор, Институт специальных исследований; бывший посол США в СССР

Фредерик Старр - председатель, SAIS/Институт Средней Азии и Кавказа

Энджела Стэнт – профессор политологии, Джорджтаунский университет

Докладчик: Элизабет Рэйш, Фонд Карнеги за международный мир