Российско-американские отношения на постсоветском пространстве

Как преодолеть игру с нулевой суммой?

МИХАИЛ ТРОИЦКИЙ, САМУЭЛЬ ЧАРАП

ДОКЛАДЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ВЫПУСК 1
СЕНТЯБРЬ 2011 Г.

us-russiafuture.org

WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S.- RUSSIA RELATIONS
РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Российско-американские отношения на постсоветском пространстве. Как преодолеть игру с нулевой суммой?

МИХАИЛ ТРОИЦКИЙ, САМУЭЛЬ ЧАРАП

ДОКЛАДЫ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ
ВЫПУСК 1
СЕНТЯБРЬ 2011 Г.

us-russiafuture.org

WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S.- RUSSIA RELATIONS
РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений предлагает перспективным специалистам из ведущих американских и российских исследовательских центров и университетов поделиться своим видением решения самых острых проблем двусторонних отношений. Мы содействуем обмену мнениями и открытым дискуссиям среди ученых нового поколения. Мы нацелены на творческий анализ проблем и выработку политических рекомендаций, отражающих общность взглядов России и США по многим вопросам, которая, тем не менее, часто подавляется взаимным недоверием. Мы полагаем, что наш подход, основанный на двустороннем диалоге, дает наилучшие возможности улучшить взаимопонимание и разрешить спорные проблемы между нашими странами.

С российской стороны организаторами заседаний Группы по будущему российско-американских отношений являются Международный дискуссионный клуб «Валдай», Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики и Совет по внешней и оборонной политике. С американской стороны организатором заседаний Рабочей группы выступает Центр российских и евразийских исследований имени Дэвиса при Гарвардском университете.

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений благодарит Корпорацию Карнеги, Институт «Открытое общество» и г-на Джона Когана за финансовую поддержку деятельности Группы, включая публикацию настоящего доклада.

© Михаил Троицкий, Самуэль Чарап, 2011

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу:

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений
Исполнительный комитет Международного дискуссионного клуба «Валдай»
Телефон: +7 495 645 6601 (доб. 7158)
http://us-russiafuture.org

Электронная версия настоящего доклада на русском и английском языках доступна по адресу: http://us-russiafuture.org/publications. В наличии имеется ограниченное количество печатных экземпляров. Запросы на печатные экземпляры направляйте по адресу info@us-russiafuture.org.

Содержание

iv Краткое содержание

1 Вступление

3 Что такое постсоветское пространство?

7 Почему постсоветское пространство стало проблемой для российско-американских отношений?

18 Последствия напряженности на постсоветском пространстве для российско-американских отношений и постсоветских государств

22 Рекомендации по выходу из игры с нулевой суммой

27 Примеры

31 Заключение

34 Выражение признательности

35 Сведения об авторах

Краткое содержание

«Коснувшись дна» осенью 2008 года, отношения между Россией и США значительно улучшились за прошедшие три года. Тем не менее ряд причин, которые привели к самому серьезному упадку российско-американского взаимодействия за два десятилетия, до сих пор не устранены. Главной и наиболее трудноразрешимой остается застарелая проблема отношений Москвы и Вашингтона со странами постсоветского пространства — одиннадцатью бывшими республиками СССР, не входящими в НАТО или Европейский союз.

Проведя первое комплексное исследование данного вопроса, авторы доклада пришли к выводу о принципиальной ошибочности главной предпосылки, которой в России и США часто руководствуются политики и эксперты, формирующие или анализирующие политику своих стран на постсоветском пространстве. Данная предпосылка заключается в том, что между двумя странами якобы имеются принципиальные, «структурные», а значит непримиримые расхождения относительно постсоветских регионов. В действительности упорная игра с нулевой суммой, разворачивающаяся между Россией и США на постсоветском пространстве, не вызвана какими-либо внутренними особенностями данных стран или системы международных отношений в целом. Она возникает вследствие ситуативных факторов — в основном преходящих обстоятельств. Несмотря на эту ситуативность, игра с нулевой суммой на постсоветском пространстве не только остается главной причиной регулярных конфликтов между Россией и США, но и вредит самим постсоветским республикам.

В исследовании выявлены три источника напряженности, характерной для российско-американских отношений на постсоветском пространстве.

- **Инерция в политике.** Многие разногласия между Россией и США в отношении постсоветской Евразии объясняются инерцией политики прошлых эпох. Жесткий нажим на постсоветские государства, практикуемый Россией, отчасти связан с наследием подходов союзного центра к республикам советских времен. Стремление же Вашингтона любой ценой укреплять суверенитет бывших советских республик в начале 1990-х впоследствии трансформировалось в противодействие любым формам российского влияния на постсоветском пространстве. Зависимость от избранной в прошлом траектории также проявляется в том, что Россия и США поддерживают различные и зачастую взаимоисключающие военно-политические блоки и проекты экономической интеграции на постсоветском пространстве. Подобная динамика объясняется отсутствием проектов панъевропейской интеграции, а также тем, что западные институты, неуклонно расширявшиеся в 1990-е и 2000-е годы, были фактически закрыты для России. Это привело к возникновению так называемой интеграционной дилеммы, подтолкнувшей Москву к созданию собственных интеграционных проектов.

- **Влияние узких интересов.** Соперничество между США и Россией на постсоветском пространстве также усиливается в результате действия узких групп интересов, таких как бизнес-лобби и отдельные государственные ведомства с обеих сторон. Их действия, редко соответствующие национальным интересам двух стран, часто приводили к дополнительным трениям между Москвой и Вашингтоном.

- **Неверное восприятие взаимных намерений**. Слишком часто наблюдатели с обеих сторон судят о роли и политике России и США на постсоветском пространстве, исходя из фундаментальной предпосылки: усиление влияния одной стороны неизбежно наносит ущерб национальным интересам другой стороны. (На деле эта предпосылка не подкрепляется убедительными практическими доказательствами.) Многие в США расценивают влияние России на ее постсоветских соседей как угрозу суверенитету и независимости этих государств, а также препятствие для их демократизации. В России же некоторые политики видят призрак сдерживания в любых попытках США взаимодействовать с постсоветскими странами.

В силу данных причин Москва и Вашингтон склонны рассматривать свое взаимодействие на постсоветском пространстве преимущественно как игру с нулевой суммой. Почти все страны постсоветской Евразии познали на горьком опыте последних двух десятилетий, что США и Россия предпочитают уравновешивать влияние друг друга, а не искать взаимовыгодные решения, которые также могли бы принести пользу конкретной постсоветской стране. Действия, спровоцированные российско-американской конкуренцией, зачастую тормозят политическое и экономическое развитие постсоветских государств и приводят к консервации неразрешенных конфликтов.

Москва и Вашингтон сегодня стоят перед выбором: либо по-максималистски стремиться «победить» соперника в регионе, что будет означать скатывание к конфронтации, на грани которой они стояли в 2008 году, либо искать решения, которые пошли бы на пользу как России и США, так и государствам постсоветского пространства. При этом «большие сделки» по разграничению «сфер влияния», которые с воодушевлением пропагандируются одними деятелями, а другими решительно осуждаются, представляют собой лишь фигуры речи, а не реальные варианты политического выбора.

В настоящем докладе предлагаются следующие шесть мер, которые могли бы облегчить выход из тупиковой на первый взгляд ситуации:

- **Повышение прозрачности.** России и США стоило бы регулярно обмениваться информацией о своей деятельности на постсоветском пространстве посредством прямых межправительственных контактов, чтобы избежать недоразумений и просчетов.

- **Регулярные двусторонние консультации по проблемам региона.** Российским и американским официальным лицам, отвечающим за политику своих стран на постсоветском пространстве, было бы целесообразно проводить регулярные рабочие консультации по

региональным вопросам, а дипломатам из России и США, работающим в постсоветских странах — наладить коммуникацию между собой с привлечением в случае необходимости официальных представителей страны, в которой размещено посольство.

- **Снижение «градуса» публичной риторики**. Высказывания и оценки российских и американских официальных лиц зачастую носят излишне резкий и эмоциональный характер, провоцируя контрпродуктивную реакцию. Государственным чиновникам можно рекомендовать избегать подобных публичных высказываний.

- **Учет внутриполитических условий.** Российским официальным лицам имеет смысл учитывать внутриполитические и культурные особенности США, и наоборот. Государственные чиновники чаще всего не могут благосклонно относиться к тем предложениям и инициативам, которые резко осуждаются во внутриполитических кругах их стран.

- **Публичное оглашение намерения искать *взаимо*приемлемые решения**. Российскому и американскому руководству было бы целесообразно открыто декларировать свою приверженность поиску таких решений проблем постсоветского пространства, которые были бы выгодны для всех вовлеченных сторон, включая Россию и США.

- **Обуздание узких групп интересов.** Политическим деятелям имело бы смысл постоянно проявлять бдительность в отношении влияния на государственную политику со стороны различных групп интересов. Когда возникает необходимость, попытки такого влияния было бы целесообразно по возможности пресекать.

В докладе специально проанализированы два наглядных примера расхождений между Москвой и Вашингтоном: по поводу грузинских конфликтов и конкурирующих интеграционных проектов. На их материале авторы показывают, каким образом шесть вышеупомянутых рекомендаций могут применяться на практике ради улучшения качества взаимодействия между Россией и США на постсоветском пространстве.

Даже если все рекомендуемые меры будут реализованы, конкуренция между Россией и США (особенно на уровне корпораций из двух стран) на постсоветском пространстве вряд ли полностью исчезнет. Тем не менее предлагаемые шаги могли бы содействовать устранению одного из основных источников напряженности в российско-американских отношениях, из-за которого Москва и Вашингтон не раз оказывались на грани конфронтации. Это также принесло бы рассматриваемые в заключительном разделе выгоды как России с США, так и всем остальным государствам постсоветского пространства.

Вступление

Отношения России и Соединенных Штатов со странами постсоветского пространства — одиннадцатью бывшими республиками СССР, не входящими в НАТО или Европейский союз — остаются одним из основных источников напряженности между Москвой и Вашингтоном со времен распада СССР. Эта напряженность является давним препятствием установлению доверия в российско-американских отношениях. Неоднократно в прошлом она обострялась и приводила стороны к открытому противостоянию. Она же продолжает осложнять российско-американскую «перезагрузку». Подобно мине замедленного действия, противоречия на постсоветском пространстве могут в любой момент подорвать отношения и, таким образом, серьезно затруднить сотрудничество между двумя странами по многим вопросам, невзирая на быстрые перемены в международном ландшафте, в результате которых сфера общих интересов постоянно расширяется.

Определенная конкуренция между США и Россией на постсоветском пространстве неизбежна: даже военные союзники, например, США и Франция, иногда преследуют в третьих странах различающиеся цели. Однако в своем стратегическом мышлении и внешнеполитических действиях Москва и Вашингтон нередко исходят из того, что противоречия между ними на постсоветском пространстве являются фундаментальными и потому непримиримыми.

Ошибочность данного тезиса показана в нашем докладе. На самом деле остроту российско-американских противоречий нельзя объяснить неотъемлемыми качествами, присущими той или иной стране, или даже свойствами системы международных отношений в целом. Эта острота доходит до аномально высокого уровня вследствие сочетания ряда взаимосвязанных факторов: реализуемых по инерции, но устаревших элементов политики, воздействия узких групп интересов и неадекватного представления о намерениях друг друга. Это не отвечает интересам ни США, ни России и, что немаловажно, препятствует стабильному развитию самих постсоветских государств.

Ситуативный характер проблем российско-американских отношений на постсоветском пространстве означает, что эти проблемы имеют решение. Оно, однако, не появится само по себе, не возникнет «автоматически». Чтобы выйти из игры с нулевой суммой в регионах вокруг России, политикам в Вашингтоне и Москве необходимо творчески подойти к «обезвреживанию мины». Требуются расширенные многоуровневые консультации, чтобы преодолеть непонимание позиций друг друга, последующая корректировка политики и — в долгосрочной перспективе — всеобъемлющий и многосторонний процесс с участием широкого круга стран. Результатом этого процесса должно стать совмещение или объединение конкурирующих интеграционных проектов в постсоветской

Остроту российско-американских противоречий на постсоветском пространстве нельзя объяснить неотъемлемыми качествами, присущими той или иной стране, или даже свойствами системы международных отношений в целом.

Евразии. Вместе тем, в ходе формирования игры с положительной суммой суверенное право любой страны принимать независимые политические решения не должно никак ограничиваться.

Характер взаимодействия США и России на постсоветском пространстве существенно влияет на общее состояние российско-американских отношений, но одновременно и является отражением этого состояния. Другими словами, от степени сотрудничества между Вашингтоном и Москвой по глобальным и стратегическим вопросам (контроль над вооружениями, нераспространение ядерного оружия и т.д.) зависят возможности достижения согласия по проблемам постсоветского пространства.[1]

Нынешний уровень кооперации Москвы и Вашингтона в решении общемировых проблем на фоне «перезагрузки» свидетельствует о том, что у политиков двух стран появилось «окно возможности» для выхода из игры с нулевой суммой. Именно сегодня можно наладить конструктивное российско-американское взаимодействие на постсоветском пространстве. Решение этой задачи не сводится к поочередному урегулированию отдельных спорных вопросов, таких как затянувшиеся конфликты в ряде регионов. Требуется «системный подход», основанный на доброй воле и решимости руководства России и США преодолеть стойкое и негативное наследие времен холодной войны. Дело не сдвинется с мертвой точки, если страны не изменят своих представлений о намерениях друг друга в ряде ключевых регионов мира и прежде всего на постсоветском пространстве.

[1] Некоторые российские обозреватели полагают, что разногласия между США и Россией по вопросам, связанным с постсоветским пространством, не позволяют России отказаться от ядерного сдерживания США. Не имея готовых к запуску ядерных ракет, считают они, амбиции Вашингтона обуздать не удастся. См., например: Alexei Fenenko, «Between MAD and Flexible Response», *Russia in Global Affairs*, April–June 2011, http://eng.globalaffairs.ru/number/Between-MAD-and-Flexible-Response-15242. Ряд комментариев, сделанных бывшими официальными лицами США, дают российским экспертам веские основания для подобных суждений. См., например, высказывание Майкла Уинна, государственного секретаря военно-воздушных сил США с ноября 2005 по июнь 2008 гг. в: David Axe, «Sacked Air Force Secretary: We Shoulda Sent Jets, Troops to Fight Russia», *Wired Danger Room Blog*, September 9, 2008, http://www.wired.com/dangerroom/2008/09/sacked-air-forc/.

Что такое постсоветское пространство?

Под термином «постсоветское пространство» в этом докладе мы понимаем одиннадцать государств — бывших советских республик, помимо России, которые не входят в НАТО или Европейский союз. Важно отметить несколько ключевых, но при этом часто игнорируемых фактов, касающихся данной группы регионов.

Во-первых, страны постсоветского пространства связаны между собой и с Россией общим прошлым. Почти 75 лет все они входили в состав СССР, а некоторые из них были составными частями одной страны гораздо дольше. Двенадцать республик, добившихся независимости в 1991 году, во многих отношениях унаследовали советскую политическую и идеологическую систему, не допускавшую возможности их полной автономии в составе СССР. Границы между новыми независимыми государствами были прозрачными для советских граждан и преимущественно остались таковыми для жителей постсоветских государств после 1991 года. Вместе с тем, эти границы никогда точно не соответствовали местам компактного расселения «титульных» национальностей или территориально-этническому делению, существовавшему до образования Советского Союза.

Во-вторых, 1991 год ознаменовался не только распадом СССР, но и изменением политического и экономического строя во всех странах, которые обрели независимость. Подобное стечение обстоятельств породило ряд парадоксов, касающихся роли России на постсоветском пространстве. Эти парадоксы живы вплоть до настоящего времени.

По мнению ряда авторов, Советскому Союзу были присущи многие черты империи. Об этом свидетельствует, например, ведущая роль этнических русских и русского языка в СССР (хотя миллионы этнических русских были уничтожены репрессивной системой, а многие представители титульных этносов — интегрированы в правящую элиту союзных республик и всего СССР).[2] Однако Российская Федерация в любом случае не является «хребтом» СССР, от которого отсекли все нерусские части. Современная Россия не представляет собой и «бывшую метрополию»: в конце концов, многие россияне сыграли ключевую роль в избавлении СССР от коммунизма. Таким образом, крушение Советского Союза было не просто «распадом империи», но событием, положившим начало новым государствам, включая Российскую Федерацию.

Российская Федерация не является «хребтом» СССР, от которого отсекли все нерусские части. Современная Россия не представляет собой и «бывшую метрополию».

Вместе с тем, именно Россия стала, с формальной юридической точки зрения, продолжательницей Советского Союза. Она унаследовала (особенно с американской точки зрения) многие характерные черты и материальные активы СССР: постоянное место в Совете Безопасности ООН, космическую

[2] См., например: Dominic Levin, *Empire: The Russian Empire and Its Rivals* (New Haven: Yale, 2002); John Dunlop, *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Terry Martin, *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939* (Ithaca: Cornell University Press, 2001).

программу и весь советский ядерный арсенал, не говоря уже о большей части имущества (советские посольства) и службах внешней разведки. На постсоветском пространстве Россия также получила в наследство многие советские активы (особенно вооружения). Поэтому для внешнего мира новые реалии ситуации на постсоветском пространстве оказались не столь очевидными. В глазах некоторых новых независимых соседей РФ продолжала играть роль союзного центра, хотя самого Союза более не существовало.

Например, многие жители Молдавии и Грузии сочли 1991 год благоприятным моментом для реализации долго подавлявшихся устремлений к национальному самоопределению и самовыражению. Посредническая роль России в этнических конфликтах, которые вспыхнули в этот момент, сводилась к размещению войск для сдерживания межэтнической вражды и предотвращения массового кровопролития. При этом, к сожалению, окончательное и бесповоротное разрешение этих конфликтов не стало для России первостепенной задачей. В результате в этих странах и за их пределами сложилось впечатление, что Россия не менее враждебно настроена к их национальному самоопределению, чем Советский Союз.

Газокомпрессорная станция на Украине. Торговля природным газом и его транзит стали политически взрывоопасными сюжетами в российско-украинских отношениях. Фото: РИА «Новости»

Можно также заметить, что большая часть современной российской элиты фактически является бывшей общесоюзной элитой, независимо от этнической принадлежности. В четырнадцати бывших советских республиках местная «титульная» советская элита или теснившие ее оппозиционные представители титульных наций получили в свои руки полноту власти после распада Советского Союза. Однако государственные учреждения РСФСР и возглавлявшие их люди (за исключением Б.Н.Ельцина и его команды, использовавших эти учреждения только в годы, непосредственно предшествовавшие распаду, в связи с изгнанием Ельцина из союзных органов) по большому счету не оказались у руля постсоветской России.

Во время бурных событий первых лет после распада СССР некоторые представители московской политической элиты не были уверены, распался ли Советский Союз окончательно или ему суждено было вскоре возродиться. Тот факт, что вплоть до 2000 года в Российской Федерации существовало Министерство по делам СНГ (в 1994–1998 гг. — Министерство по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ), свидетельствует об особом отношении России к своим соседям. К тому же у некоторых представителей союзной элиты сохранилась стойкая привычка обращаться со странами постсоветского пространства так, как будто они все еще оставались союзными советскими республиками. Политика, проводившаяся Россией в отношении соседних стран, зачастую показывала, что Москва не слишком уважала их суверенитет. В дальнейшем эта тенденция ослабла, но полностью не исчезла.

Иными словами, характерная проблема постсоветской трансформации России, которая недооценивается многими исследователями переходного периода, заключается в том, что Москве было сложно выработать такую политику в отношении новых независимых соседей, в которой реализация российских интересов сочеталась бы с уважением к суверенному выбору постсоветских государств. Бремя советского наследия России проявляется, например, тогда, когда Москва предъявляет ультиматумы Киеву, Ашхабаду или другим столицам соседних государств.

В-третьих, необходимо признать, что некоторые постсоветские государства оказались для Москвы непростыми партнерами. С одной стороны, они стремились извлечь все мыслимые выгоды из обретенной независимости и с готовностью отождествляли новую Россию с союзным центром всякий раз, когда у них возникали споры с Москвой. С другой стороны, они надеялись на сохранение экономических субсидий советского образца и иногда требовали от России односторонних уступок. Некоторые из этих государств до сих пор хотели бы сидеть на «двух стульях».

В-четвертых, не следует недооценивать сохраняющиеся на постсоветском пространстве тесные экономические и социальные связи. Нельзя сбрасывать их со счетов как «советские пережитки». Этим связям способствовала относительная легкость пересечения россиянами границ бывших советских республик после 1991 года, особенно в сравнении с теми визовыми барьерами, с которыми граждане России сталкиваются при поездках во многие другие страны. За редкими исключениями, такое положение сохраняется и поныне.[3]

Экономические связи и взаимозависимость постсоветских государств (например, самолет Ан-124 производится благодаря сотрудничеству Украины и России) достаточно хорошо изучены. Гораздо меньше внимания уделяется энергетической зависимости, которая возникла после распада СССР. Когда республики получали энергоносители по номинальной цене в рамках единой советской экономики, тот факт, что украинская металлургия была (и остается по мировым стандартам) крайне энергоемкой, не имел большого значения. Сегодня Россия вынуждена либо субсидировать эти отрасли в ущерб своему бюджету, либо ставить соседние страны перед трудным выбором.

По территории разных союзных республик были распределены не только производственные процессы, но и многие семьи. Особенно это касалось трех титульных славянских республик: Украины, России и Беларуси. Единство или противоречия среди них воспринимаются россиянами весьма эмоциально — в том числе потому, что многие сегодняшние жители России или их предки выросли в соседней стране, или там сегодня живут их родственники.[4]

Помимо эмоционально окрашенных человеческих связей, существует множество других объективных географических, исторических, экономических и культурных факторов, которые дают России значительное влияние на всем

---

[3] По состоянию на середину 2011 года, из 42 стран, для поездки в которые российским гражданам виза не нужна, девять — это постсоветские республики (одиннадцать государств, упоминаемых в данном докладе, за исключением Грузии и Туркменистана). К числу остальных в основном относятся страны Балканского полуострова, Латинской Америки или Карибского бассейна. Возможности безвизового пересечения границ создают мощную центростремительную силу на постсоветском пространстве, поскольку визовые требования, предъявляемые к гражданам РФ большинством западных (а также азиатских) стран, фактически не были либерализованы с 1991 года. С полным списком стран, отменивших визы для россиян, можно ознакомиться по адресу http://www.mid.ru/dks.nsf/mnsdoc/04.04.02.01.

[4] Перепись 1989 года показала, что за пределами РСФСР на территории 14 других союзных республик в то время проживали 25,3 миллиона этнических русских, составлявшие 18,2% общей численности населения этих республик. На Украине соответствующий показатель достигал 22,3%, а в Казахстане — 37,8%. Из этого числа около 2,4 миллионов переселилось в Россию из новых независимых государств только с 1990 по 1996 годы. См.: Igor Zevelev, *Russia and Its New Diasporas* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2001), pp. 96–97, 122.

постсоветском пространстве — не только в Беларуси и на Украине. В силу тех же обстоятельств процессы, происходящие в постсоветских государствах, затрагивают российские интересы.

Пятый и последний аспект специфики постсоветского пространства заключается в том, что пути бывших советских республик значительно разошлись за те два десятилетия, которые минули со времени распада СССР. Сегодня страны постсоветской Евразии сильно различаются по большинству параметров: типам политических режимов, процессам национального строительства, внешнеполитическим устремлениям, экономической открытости и перспективам. Таким образом, постсоветское пространство представляет собой совокупность разнородных регионов, если рассматривать траектории развития отдельных стран, а также их общую заинтересованность в интеграции.

Соответственно, основания, по которым конкретная постсоветская страна важна для России, не обязательно совпадают с причинами, по которым она имеет значение для США. Отсюда разная степень заинтересованности и участия Москвы и Вашингтона в делах различных постсоветских государств.

Несмотря на то что пути постсоветских стран в постсоветскую эпоху разошлись, всем им присущи важные черты переходного периода: коррупция, мощные криминальные сети, неудовлетворительное качество государственного управления, политическая пассивность граждан и в значительной мере неопределенность направления развития систем государственной власти. Политическая эволюция России и ее соседей остается динамичной, причем между соответствующими процессами, протекающими в разных постсоветских странах, существует тесная взаимосвязь.

Направление движения России остается ключевым ориентиром для большинства ее постсоветских соседей. Этот факт имеет как отрицательные, так и положительные следствия: политическая и экономическая модернизация Россия могла бы стать мощным стимулом позитивных изменений на всем постсоветском пространстве, тогда как деградация России крайне отрицательно сказалась бы на соседних государствах.

«Экспорт» в соседние страны таких неприглядных особенностей российской политической и экономической системы, как коррупция и недостатки институтов демократии действительно вызывает озабоченность.[5] Однако и в России многие представители высших эшелонов власти не отрицают важность борьбы с коррупцией и установления верховенства закона. Другими словами, проблема здесь заключается в самом социально-экономическом явлении, а не в России как таковой.

В контексте продолжающейся политической трансформации России важно отметить, что цели политики Москвы на постсоветском пространстве и характер российского политического режима не связаны между собой однозначным и линейным образом. При любом режиме Россия сохранит серьезные интересы в соседних странах.

---

[5] Взгляд одного из американских экспертов на перенос политических и экономических институтов и особенностей России на другие страны изложен в статье: Celeste A. Wallander, «Russian Transimperialism and Its Implications», *The Washington Quarterly* 30 (2) (2007): 107-122, www.twq.com/07spring/docs/07spring_wallander.pdf.

Почему постсоветское пространство стало проблемой для российско-американских отношений?

Источники напряженности между США и Россией на постсоветском пространстве можно условно разделить на три категории: инерция политических подходов; воздействие узких групп интересов и их недальновидные планы; неправильное понимание намерений друг друга. Вопреки распространенной точке зрения, авторы настоящего доклада полагают, что структурно предрешенного столкновения интересов, которое бы препятствовало улучшению российско-американских отношений на постсоветском пространстве, не существует. Мы указываем ряд веских причин, по которым Вашингтон и Москва могли бы улучшить взаимодействие в регионах вокруг России именно сейчас.

Инерция политических подходов

Как уже было отмечено, Россия традиционно относится к взаимодействию со своими постсоветскими соседями иначе, чем к отношениям с другими странами. Это вполне естественно, учитывая географическую близость, экономические связи, культурное родство, советское наследие и другие исторические узы. Однако это «особое отношение» иногда принимает форму неуважения к суверенному выбору постсоветских государств, особенно когда речь заходит о роли США и других международных субъектов в этих странах.

Проще говоря, Россия часто прибегала в своих отношениях с постсоветскими соседями к принуждению и шантажу. Едва ли найдется такая постсоветская страна, руководство которой не подвергалось бы за последние два десятилетия нажиму со стороны Москвы, пытавшейся удержать своих партнеров от каких-либо действий или, наоборот, принудить их к определенным шагам. Факты подобного давления трудно подтвердить документально, однако многие наблюдатели на постсоветском пространстве и в США не сомневаются в том, что они действительно имели место. В качестве примера можно привести запрет на ввоз в Россию грузинских или молдавских товаров, экспорт которых имеет большое значение для экономик этих стран, или льготные кредиты руководству Киргизии.

Особые противоречия между Россией и США были вызваны попытками Москвы повлиять на исход выборов в соседних странах. Пример — многочисленные визиты российского президента на Украину в преддверии выборов 2004 года, заблаговременные поздравления казалось бы победившему кандидату в ноябре того же года и заметная роль, которую сыграли в той предвыборной кампании связанные с Кремлем политические консультанты.

Сообщалось также о непрошенных «рекомендациях» Москвы относительно ключевых назначений в руководстве постсоветских государств, прямом финансировании избирательных кампаний дружественных Кремлю политиков, а также косвенной поддержке сепаратистских движений.[6]

Во многих случаях Москва, вполне возможно, добивалась оправданных целей или пыталась предотвратить неблагоприятный для вовлеченных сторон исход. Однако вместо того чтобы действовать по дипломатическим каналам, предоставлять понятные стимулы для изменения нежелательного поведения своих партнеров или проводить с ними прямые консультации, Москва часто прибегала к прямому давлению, пытаясь принудить малые государства к принятию условий, которые подчас шли вразрез с волей этих стран. Подобная деятельность определенно активизировалась, когда американское влияние стало восприниматься как прямое посягательство на интересы России. Однако те постсоветские страны, которые считали отношения с Западом на собственных условиях одной из главных привилегий независимости, сохранили подобные отношения, которые стали отличительной особенностью их внешней политики.

Жесткое давление на соседние государства традиционно приводило к отчуждению местных элит и населения и никоим образом не соответствовало долгосрочным интересам России.

Жесткое давление на соседние государства обычно приводило к отчуждению местных элит и населения и никоим образом не соответствовало долгосрочным интересам России.[7] Такие действия вызывали беспокойство и в западных странах, официальные представители которых регулярно выражали протест против нажима Москвы на постсоветские государства. Подобные протесты высказывались независимо от общей атмосферы отношений между Россией и Западом в конкретный исторический период. Вопреки распространенному в Москве мнению, потепление в российско-американских отношениях никогда не меняло оценку любой американской администрацией тех или иных действий России на постсоветском пространстве.

В целом, на протяжении постсоветского периода России не давался сбалансированный курс во взаимоотношениях с соседями, при котором Москва считалась бы с их суверенитетом и исторически обусловленными представлениями об угрозе и в то же время в полной мере пользовалась бы оставшимися экономическими связями и межчеловеческими контактами на постсоветском пространстве.

Если жесткий нажим Москвы на соседей во многом объясняется наследием советского прошлого, то некоторые аспекты американской политики в регионе также обусловлены приверженностью решению той задачи, которую Вашингтон поставил перед собой еще в середине 1990-х: содействовать нациестроительству в новых независимых государствах постсоветского пространства.

---

[6] См., например: Clifford Levy, «The Georgian and Putin: A Hate Story», *New York Times*, April 18, 2009, http://www.nytimes.com/2009/04/19/weekinreview/19levy.html; Anders Åslund, «The Orange Velvet Revolution», December 21, 2004, http://www.project-syndicate.org/commentary/aslund18/English; Rebecca Chamberlain-Creanga and Lyndon K. Allin, «Acquiring Assets, Debts and Citizens: Russia and the Micro-Foundations of Transnistria's Stalemated Conflict», *Demokratizatsiya*, Fall 2010.

[7] Следует признать, что жесткая политика Москва в отношении постсоветских государств стала лишь одним из нескольких факторов, обусловивших отрицательное отношение к России среди политических элит и широкой общественности некоторых постсоветских стран. Не меньшую роль сыграли и другие важные тенденции и события, такие как необходимость символического размежевания с Россией ради проектов национального строительства в этих странах, а также общая привлекательность Запада как мирового экономического лидера и источника материальной и политической поддержки. Все это способствовало решимости этих стран дистанцироваться от Москвы, независимо от действий России на постсоветском пространстве и мировой арене.

Эти первоначальные цели вытекали непосредственно из американских императивов безопасности и ценностных убеждений. Вашингтон исходил из того, что существование множества суверенных государств наилучшим образом соответствовало бы американским интересам безопасности, поскольку в этом случае исключалось бы появление на месте Советского Союза нового антизападного блока. При этом многие в США рассматривали новые независимые государства под «постимперским» углом зрения: нации, долгое время находившиеся под «имперским гнетом», наконец получили возможность реализовать право на самоопределение. Стремление США поддержать эти национальные проекты подпитывалось широко распространенным представлением об СССР как об империи — политической конструкции, созданной для подавления центром этнических меньшинств на периферии. Более того, существовало мнение — не слишком распространенное в США, но определенно преобладавшее на постсоветском пространстве — о том, что Российская Федерация и после распада СССР осталась имперской сердцевиной.

Президент России Д.А.Медведев с главами государств — членов ОДКБ на саммите Организации в Киргизии. Июнь 2009 года. Фото: Пресс-служба Президента России

Желая помочь бывшим советским республикам в сохранении и укреплении независимости, с начала 1990-х годов США стали принимать участие в политических процессах, происходивших в государствах вокруг России. К концу 1990-х этот проект был в основном завершен: несмотря на затянувшиеся конфликты на этнической почве, в странах постсоветского пространства утвердились формальные атрибуты суверенитета.

Несмотря на это, некоторые изначальные аспекты американской политики не остались в прошлом. Они часто вырождались в неприкрытые игры по созданию противовеса России: цель укрепления суверенитета новых независимых государств смешивалась с противодействием всем формам российского влияния на постсоветском пространстве. Например, нефтепровод «Баку-Тбилиси-Джейхан», задуманный в 1990-х, отчасти рассматривался Вашингтоном как независимый источник доходов для Азербайджана и Грузии — в отличие от маршрутов советской эпохи, пролегавших по территории России. Сегодня необходимость в газопроводе «Набукко» обосновывается теми же аргументами несмотря на то, что заявленная цель укрепления государственности стран – производителей газа и транзитных государств давно достигнута.

Многие в США подозрительно относятся к размещению российских воинских контингентов где бы то ни было на постсоветском пространстве.[8] Некоторые в Вашингтоне полагают необходимым добиться их полного вывода безотносительно конкретных обстоятельств за исключением тех случаев, когда принимающая сторона дала формальное согласие на присутствие российских войск.[9] Это мнение стало официальной позицией США с момента, когда вслед за резолюцией

[8] Вероятно, это подозрение является следствием приравнивания постсоветской России к СССР и Российской империи. Например, после августовской войны 2008 года высокопоставленный американский дипломат заявил: «Поведение России в Грузии напоминает печальные традиции тех лет, которые, как нам казалось, безвозвратно ушли в прошлое: 1979 год и Афганистан, 1968 год и Чехословакия, 1956 год и Венгрия, 1921 год и Грузия, а также многочисленные империалистические интервенции России в XIX веке». См.: Daniel Fried, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs' testimony before the House Committee on Foreign Affairs, «U.S.-Russia Relations in the Aftermath of the Georgia Crisis», September 9, 2008, http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/September/20080911193551xjsnommis0.5195886.html.

[9] В принятую Сенатом США в 1997 году резолюцию «О ратификации флангового приложения к Договору об обычных вооруженных силах в Европе» было включено следующее условие ратификации данного приложения: «Соединенным Штатам следует добиться немедленного и полного вывода любых контролируемых Российской Федерацией вооруженных сил и вооружений, размещенных

американского Сената, с положениями которой президент США согласился в 1997 году, НАТО изменила условия ратификации адаптированного варианта Договора об обычных вооруженных силах в Европе (АДОВСЕ). Если изначально от России требовалось только согласие с фланговыми ограничениями, то теперь добавилась реализация соглашений, достигнутых на Стамбульском саммите ОБСЕ 1999 года относительно вывода российских войск из Грузии и Молдовы.[10] Похоже, что ослабление влияния России в регионе имело для США приоритет перед другими внешнеполитическими задачами — в данном случае, модернизацией режима контроля над обычными вооружениями в Европе.[11]

Придерживаясь избранного в начале 1990-х годов подхода к постсоветскому пространству, Вашингтон иногда закрывал глаза на авторитарный характер государственной власти в некоторых бывших советских республиках или находил возможным указывать на несовершенство российского политического устройства, игнорируя при этом аналогичные недостатки стран – соседей России. Так, бывший вице-президент США Р.Чейни, выступая в мае 2006 года в Вильнюсе, резко осудил несоблюдение прав человека в России, объявил балтийский регион «передовой линией свободы в современном мире», а затем вылетел в Астану для переговоров по вопросам энергетики и безопасности с президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым, не отличавшимся приверженностью демократическим нормам.[12]

В частности, оценивая степень уважения постсоветскими лидерами принципов демократии, США зачастую не принимали во внимание отношение этих политических деятелей к этническим русским меньшинствам и русскому языку. Американцы закрывали глаза на явное противоречие между этнической дискриминацией и национализмом, с одной стороны, и демократией, с другой. Вашингтон поспешно списал озабоченность российских партнеров проблемами этнической дискриминации на «неоимпериалистические устремления» Москвы. Если учесть суровую (хоть и оправданную) критику нарушений прав человека в России, нет ничего удивительного в распространенном среди российской общественности и политической элиты убеждении, что США используют «двойные стандарты» в отношении России и ее соседей на постсоветском пространстве.

Следующий источник трений и напряженности в отношениях между Москвой и Вашингтоном — поддержка ими различных и взаимоисключающих региональных интеграционных проектов в области экономики и безопасности. Данное обстоятельство является еще одним проявлением проблемы инерции в политике. Москва привержена участию в Организации Договора о коллективной

на территории независимых государств бывшего Советского Союза… без полного согласия этих государств». U.S. Senate, Resolution of Ratification to the Flank Document Agreement to the CFE Treaty, Report to Accompany Treaty Doc. #105–5, May 9, 1997, текст доступен по адресу: http://www.gpo.gov/sfsys.

[10] См.: Ulrich Kühn, «From Capitol Hill to Istanbul: The Origins of the Current CFE Deadlock», Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Center for OSCE Research, Working Paper 19, December 2009.

[11] Как указывалось в недавнем докладе американского сенатора Ричарда Лугара, «в соответствии с резолюцией Сената США «О рекомендациях для документа по фланговым ограничениям для Договора об обычных вооруженных силах в Европе» 1997 года, США и союзники по НАТО с 2002 года придерживаются следующей позиции: ратификация адаптированного ДОВСЕ невозможна до тех пор, пока Российская Федерация не выполнит взятые на себя обязательства, касающиеся вывода оставшихся вооруженных контингентов из Грузии и Молдовы». См.: Sen. Richard Lugar, «Will Russia End Eastern Europe's Last Frozen Conflict?», A Report to the Members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, February 8, 2011, p. 5, текст доступен по адресу: http://www.gpo.gov/sfsys.

[12] «Text: Cheney's Speech in Lithuania», May 4, 2006, http://www.nytimes.com/2006/05/04/world/europe/04cnd-cheney-text.html.

безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Евразийском экономическом сообществе (ЕврАзЭС), трехстороннем Таможенном союзе (включающем Россию, Беларусь и Казахстан), а также в двусторонних договоренностях о сотрудничестве в сфере безопасности с Арменией, Беларусью, Узбекистаном и Украиной. В свою очередь, США последовательно выступают за взаимодействие постсоветских государств с НАТО и поддерживают предложения ЕС об экономическом сближении с этими странами.

Столкновение различных проектов экономической и военно-политической интеграции развивается в силу институциональной инерции по нарастающей спирали. С точки зрения многих наблюдателей, подобное столкновение свидетельствует о «структурном» характере соперничества на постсоветском пространстве между США и Россией, которые якобы противостоят друг другу в силу неких «объективных законов» международных отношений. Однако если рассмотреть эту проблему под историческим углом зрения, то можно увидеть ее явную неструктурную и ситуативную причину — отсутствие проектов интеграции, которые охватывали бы все евразийское пространство.

С 1991 года НАТО и ЕС лишь «отгораживались» от России, фактически приглашая к членству только соседей России, но не ее саму. Это породило явление, которое мы предлагаем называть «интеграционной дилеммой» и которое представляет собой частный случай широко распространенной в международных отношениях «дилеммы безопасности». Термин «дилемма безопасности» обозначает ситуацию, в которой «шаги, предпринимаемые одними странами для укрепления своей безопасности, приводят — зачастую непреднамеренно и непредвиденно — к тому, что другие страны оказываются более уязвимыми».[13] Если какое-либо государство рассматривает действия другого государства — независимо от его подлинных намерений — как угрозу своей безопасности, возникает дилемма. Стране, ощущающей угрозу, приходится делать непростой выбор: принять меры по увеличению своей обороноспособности (что может вызвать новый виток нестабильности и усилить взаимное чувство угрозы) или примириться со снижением уровня своей безопасности.

«Интеграционная дилемма» возникает в случае, если какое-либо государство воспринимает включение своих соседей в закрытый для нее оборонный альянс или экономическое сообщество как угрозу своей безопасности или экономическому процветанию.

Возьмем для примера военно-политические альянсы. Хотя декларируемый НАТО принцип «открытых дверей» формально применим и к России, членство России в Североатлантическом альянсе в среднесрочной перспективе представляется крайне маловероятным. Соединенные Штаты традиционно утверждали, что вступление соседних с Россией стран в НАТО позволит им чувствовать себя более защищенными, будет способствовать укреплению демократии и реформам в сфере безопасности в этих странах; следовательно, у России появятся стабильные и конструктивно мыслящие соседи. Многие в Вашингтоне неоднократно заявляли российским партнерам, что НАТО остается

[13] Robert Jervis, «Was the Cold War a Security Dilemma?» *Journal of Cold War Studies* 3:1 (2001), p. 36. См. также: Robert Jervis, «Cooperation under the Security Dilemma», *World Politics* 30:2 (1978).

оборонительным альянсом, который никогда не нападет на Россию, и указывали на безосновательность, косность или неискренность озабоченности России расширением НАТО.

«Интеграционная дилемма» возникает в случае, если какое-либо государство воспринимает включение своих соседей в закрытый для нее оборонный альянс или экономическое сообщество как угрозу своей безопасности или экономическому процветанию.

Подобные доводы Россию не убедили, и Москва попыталась противодействовать расширению НАТО посредством укрепления альтернативных союзов на постсоветском пространстве. Они приняли форму ОДКБ, ШОС и различных двусторонних договоров о безопасности с Арменией, Беларусью, Узбекистаном и Украиной.[14] В свою очередь, Вашингтон не только отверг озабоченность России евроатлантическими интеграционными инициативами, но и объявил группировки, созданные при российском лидерстве на постсоветском пространстве, нелегитимными и неустойчивыми «бумажными тиграми», члены которых попали туда чуть ли не по принуждению. Руководствуясь убеждением в том, что ОДКБ в конце концов распадется, а его нынешние члены пожелают вступить в НАТО, США по сообщениям СМИ высказались против установления связей между НАТО и ОДКБ.[15]

«Интеграционная дилемма» возникает и в области экономического взаимодействия ЕС с постсоветскими государствами. В результате этого взаимодействия, поддерживаемого США, стороны приблизились к подписанию соглашений о «глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли» (ГВЗСТ). Сближаясь с ЕС в рамках ГВЗСТ, страны-партнеры принимают часть законодательных норм Евросоюза (*acquis communautaires*), что является условием интеграции в экономическое и юридическое пространство ЕС. Как следствие, их торговые связи с другими государствами, в том числе с Россией, ослабевают. Поэтому неудивительно, что независимо от намерений ЕС Москва расценивает заключение соглашений о ГВЗСТ как угрозу своей экономической безопасности. В первую очередь это касается Украины, с которой у России сохраняются тесные торговые связи.

Поддерживая закрытые для России проекты взаимодействия с постсоветскими странами, США (зачастую непреднамеренно) ставили эти государства перед лицом взаимоисключающих альтернатив. В результате искусственно драматизированного выбора социально-политический раскол только углублялся, затрудняя рыночные реформы и демократизацию постсоветских государств. В других случаях развитие этих стран тормозилось реакцией России на «интеграционную дилемму».

---

[14] Интеграционные инициативы Москвы в области безопасности преследовали различные и менявшиеся со временем цели. Ни одна из этих инициатив не была непосредственно направлена на противодействие НАТО. Например, ташкентский Договор о коллективной безопасности был подписан в 1992 году, когда о планах расширения НАТО еще не было объявлено, а ОДКБ возникла лишь в 2002 году — после того, как расширение уже стало реальностью. Независимо от целей, которые преследовали инициаторы создания ОДКБ или ШОС, члены этих организаций сталкиваются с формальными ограничениями и техническими проблемами во взаимодействии с НАТО, которая, в свою очередь, позиционирует себя как главная организация в области безопасности в Европе и стремится к двустороннему сотрудничеству с постсоветскими странами. Москва же стремится доказать, что потребности в безопасности таких ее союзников как Армения, Беларусь или Казахстан, могут лучше всего быть удовлетворены посредством участия в ОДКБ или заключения двусторонних соглашений с Россией. Судя по сценариям военных учений последних нескольких лет, оборонное планирование ОДКБ, вероятно, не исключает возможности нападения со стороны государств – членов НАТО.

[15] Joshua Kucera, «U.S. Blocking NATO-CSTO Cooperation», *Eurasianet*, February 12, 2011, http://www.eurasianet.org/node/62882.

Влияние узких групп интересов

Российско-американское соперничество на постсоветском пространстве дополнительно подпитывается воздействием со стороны узких групп интересов, включая некоторые российские и американские бизнес-лобби, а также отдельные государственные органы, позволяющие себе отклоняться от «магистральной линии» руководства своей страны. Подходы данных субъектов редко отвечают национальным интересам двух стран.

Поскольку в глобальном контексте постсоветское пространство имеет для внешней политики США не первостепенное значение, официальному Вашингтону зачастую трудно определиться с мотивами американского участия в делах этой группы регионов. В подобных условиях у влиятельных бизнесменов или правительственных ведомств появляются возможности поставить политику США на службу собственным интересам. В свою очередь, Москва зачастую не дистанцируется от неконструктивных действий отдельных российских предприятий или государственных структур с «особыми интересами» и не задействует имеющиеся властные рычаги для их сдерживания.

Реализуя свои «особые интересы», узкие субъекты политического процесса в обеих странах часто стремятся представить противоположную сторону в качестве непримиримого противника с неутолимым «аппетитом». В России они выставляют российско-американские договоренности по региональной повестке дня (и даже попытки их выработать) в качестве опасной уступки Вашингтону,[16] а в США — как «умиротворение» Москвы.[17]

Российские и американские деловые круги также пытаются временами представить проблемы своего бизнеса на постсоветском пространстве как угрозу национальной безопасности, соответственно, России или США. Например,

Реализуя свои «особые интересы», узкие субъекты политического процесса в обеих странах часто стремятся представить противоположную сторону в качестве непримиримого противника с неутолимым «аппетитом».

[16] Яркий пример субъекта узких интересов, пытавшегося воздействовать на российскую внешнюю политику — бывший мэр Москвы Юрий Лужков. Он неоднократно спекулировал на крайне политизированной и эмоционально окрашенной теме Крымского полуострова. Громко заявляя о том, что Украина должна «вернуть» России Крым (и особенно город Севастополь, где находится арендуемая у Украины база российского Черноморского флота), Лужков стремился усилить свой авторитет в обществе и позиционироваться в качестве политического деятеля националистического толка, несмотря на то что мандат мэра ограничивал его компетенцию исключительно вопросами, связанными с управлением Москвой. Среди прочих целей, пламенная риторика Лужкова была направлена на то, чтобы отвлечь внимание общества от вопиющей коррупции и неэффективности управления Москвой. В своих заявлениях Лужков регулярно использовал геополитическую терминологию: «Севастополь — это российский город и военно-морская база, которая обеспечивает геостратегический баланс в южной России. Потерять ее — значит потерять юг России». Ю.М. Лужков, «Россия не должна уходить из Севастополя», *FOR-UA*, 22 июля 2010 г., http://for-ua.org/politics/2010/07/22/171054.html. Другие примеры высказываний Лужкова о Крыме см. в материале «Luzhkov Again Raises Russian Right to Sevastopol», Jamestown Foundation, *Eurasia Daily Monitor*, August 9, 2010, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36729.

[17] Например, представитель подрядчика, поставлявшего авиационное топливо на базу в Манасе, оправдывал сложные схемы поставок желанием избежать прямых соглашений с российскими поставщиками: «Мы перехитрили их. Я ветеран холодной войны и горжусь этим. Мы берем верх над русскими уже четыре или пять лет». См.: U.S. House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, «Mystery at Manas», December 2010, http://democrats.oversight.house.gov/images/stories/subcommittees/NS_Subcommittee/Mystery_at_Manas/Mystery_at_Manas.pdf, p. 45.

частные компании, участвующие в проекте «Набукко», нередко пускаются в политические спекуляции по поводу того, что провал проекта приведет к появлению новой «угрозы евроатлантической безопасности».[18]

Этнические диаспоры из бывших советских республик играют в США заметную роль в дебатах об американской политике в отношении России и окружающих ее государств. Многие политики, активисты, лоббисты и эксперты, являющиеся выходцами из этих регионов, иногда действуют, исходя из убеждения в том, что Россия унаследовала амбиции Советского Союза, подавлявшего стремление стран, где жили их предки, к собственной государственности. Их эмоции и воззрения можно и нужно понять, поскольку многие из этих людей или их родственников были однажды вынуждены бежать из своих стран, спасаясь от преследования со стороны советского режима.

Свои узкие цели на постсоветском пространстве зачастую преследуют и некоторые государственные органы. Так, спецслужбы, очевидно, не изменили отношения друг к другу со времен окончания холодной войны, что приводит к межгосударственным трениям. Некоторые другие ведомства порождают проблемы или усиливают дух соперничества непреднамеренно. Например, заключение Агентством материально-технического снабжения Министерства обороны США непрозрачных контрактов на поставку топлива для базы ВВС в Манасе в 2010 году стало одним из факторов, дестабилизировавших политическую ситуацию в Киргизии и обострившихся российско-американские отношения.[19]

Руководство постсоветских государств иногда также повышало ставки в российско-американской игре с нулевой суммой, сталкивая Москву и Вашингтон ради собственной политической или экономической выгоды и укрепления власти в своих странах. Это происходило как в процессе каждодневного взаимодействия на официальном уровне, когда предпринимались попытки максимально увеличить свободу маневра посредством вбивания клиньев между Москвой и Вашингтоном, так и в переломные моменты, когда некоторые постсоветские государства меняли свою внешнеполитическую ориентацию и «лояльность», чтобы добиться от нового «патрона» политической поддержки и материальной помощи. Ярким примером является Узбекистан, политическое руководство которого несколько раз изменяло свою позицию: вступало в ОДКБ, затем выходило из этой организации, однако в конце концов возвращалось. Другой урок «вбивания клиньев» преподал президент Беларуси Александр Лукашенко, который удержался у власти в конце 2010 года, используя конкуренцию между Россией и Западом за влияние на его страну.

---

[18] Советник консорциума, реализующего проект газопровода «Набукко» утверждал, что провал проекта «равносилен геополитической катастрофе». Цит. по: Rawi Abdelal, «The Profits of Power: Commercial Realpolitik in Eurasia», Harvard Business School Working Paper, March 2011, http://hbswk.hbs.edu/item/6505.html.

[19] U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, «Mystery at Manas».

Проблемы взаимного восприятия

Помимо политической инерции и воздействия узких групп интересов, трения между Россией и США на постсоветском пространстве также возникали из-за неправильного восприятия намерений друг друга. Под «неправильным восприятием» мы понимаем часто встречающиеся стереотипы интерпретации роли и политики США и России, а также «аналитические» суждения, не подкрепленные убедительными доказательствами из области фактов. Некоторые тенденциозные умозаключения делаются на основе неоспоримых фактов, однако их авторы склонны преувеличивать или преуменьшать значимость вывода по частному вопросу в общем контексте анализируемой проблемы. Каковы бы ни были источник и степень правдивости подобных выводов, они оказывают реальное влияние на политику.

Украинские, американские, грузинские и румынские военнослужащие салютуют под государственными флагами своих стран во время военных учений НАТО «Си-бриз-2010». Фото: Министерство обороны Украины

Действия обеих сторон часто основаны на принципиально неверной предпосылке, лежащей в корне исследуемой нами проблемы: влияние одной стороны на постсоветском пространстве непременно ущемляет национальные интересы другой. С точки зрения некоторых американских политиков, влияние России на постсоветские страны подрывает их суверенитет и независимость и может негативно отражаться на перспективах демократических реформ в этих государствах. Одно только обсуждение перспектив постсоветских регионов с Москвой, не говоря о совместных действиях и программах, сразу вызывает к жизни «дух Ялты». Многие американцы до сих пор чувствуют ответственность за участие США в ялтинских соглашениях февраля 1945 года, в результате которых СССР фактически получил карт-бланш на установление репрессивных режимов по советскому образу и подобию в странах Центральной и Восточной Европы. Хотя Советского Союза давно уже нет, призраки былых прегрешений против малых стран в регионе не дают многим в Соединенных Штатах покоя.

В свою очередь, некоторые российские наблюдатели видят в любом участии США в делах постсоветских стран попытку сдерживать Россию по образцу времен холодной войны. Многие в Москве убеждены, что Вашингтон склонен поддерживать в этих государствах критикующих Россию политиков ради ослабления российского влияния. Некоторые даже утверждают, что шансы государственного деятеля на благоволение со стороны США зависят от того, насколько энергично он противостоит российским интересам у себя в стране.

Подобные пережитки прошлого препятствуют достижению прозрачности российских и американских подходов к постсоветскому пространству. Лица, формирующие внешнюю политику в Москве и Вашингтоне, долгое время были склонны полагать, что проведение российско-американских консультаций по поводу событий и тенденций в соседних с Россией регионах чревато политическими издержками.

Подобные ошибочные представления до сих пор почти не поддавались коррекции. Обе страны продолжают сомневаться в мотивах политики друг друга на постсоветском пространстве даже в 2011 году — после признания успеха двух лет российско-американской «перезагрузки». Многие политические деятели и обозреватели в США по-прежнему рассматривают отношения с Россией сквозь

призму жесткого выбора: «перезагрузка» отношений с Москвой возможна, только если Вашингтон бросит «на произвол судьбы» другие страны постсоветского пространства.[20]

Наборы терминов, которыми оперируют российские и американские аналитики, описывая ситуацию на постсоветском пространстве, также серьезно различаются, что способствует искаженному восприятию целей друг друга. Такие российские понятия, как «сфера влияния» или «привилегированные интересы», в США и на самом постсоветском пространстве склонны трактовать как обоснование претензий России на главенство, если не попытку восстановления Советского Союза. Однако значительное влияние России на постсоветском пространстве совсем не обязательно достигается за счет принуждения, не говоря уже о силовом «выдавливании» других стран.[21]

В свою очередь, такое американское понятие, как «свобода выбора альянса», не находит отклика в Москве — особенно после декларации Бухарестского саммита НАТО 2008 год, в которой было недвусмысленно заявлено, что Грузия и Украина «станут членами НАТО».[22] Это было расценено Россией как доказательство намерения Североатлантического альянса навязывать членство в НАТО постсоветским государствам, не принимая во внимание степень их готовности или поддержку вступления в НАТО населением стран-кандидатов.

США в целом искренне выступают за развитие демократических институтов и процессов на постсоветском пространстве, что само по себе не является угрозой российским интересам. Тем не менее многие российские наблюдатели рассматривают содействие демократизации со стороны США как маскировку истинных американских намерений укрепить враждебные России режимы. Действительно, некоторые лидеры-реформаторы на постсоветском пространстве считают дистанцирование своих стран от России первоочередной задачей и стремятся заручиться в этом поддержкой Вашингтона. В свою очередь, США зачастую не стесняются хороших отношений с весьма авторитарными правительствами в постсоветских государствах. Поскольку Вашингтон сочетает это с резкой критикой внутриполитических процессов в самой России, у многих россиян создается ошибочное представление, что поддержка демократических преобразований в странах СНГ со стороны США — один из инструментов ослабления российского влияния в регионе.

---

[20] See, for example, Sens. Jon Kyl (R-Ariz.), Ron Johnson (R-Wis.), Jeff Sessions (R-Ala.) and Mike Crapo (R-Idaho), «'Belt of Freedom' Seeks Valuable U.S. Support», *Roll Call*, May 16, 2011, http://www.rollcall.com/issues/56_122/-205623-1.html; and David Kramer, «U.S. Abandoning Russia's Neighbors», *Washington Post*, May 15, 2010, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/14/AR2010051404496.html.

[21] Президент России Дмитрий Медведев попытался дезавуировать свое сделанное в августе 2008 года и негативно воспринятое на Западе высказывание о «сфере привилегированных интересов России». В интервью «Файнэншл Таймс» в июне 2011 года он пояснил: «... наши привилегированные интересы заключаются только в одном — в том, что у нас есть соседи, с которыми у нас существуют исторически очень добрые отношения, и в этом смысле мы бы хотели, чтобы эти отношения были таковыми надолго, навсегда. И в этом наша привилегия, привилегия быть соседями и друзьями». Интервью Президента России Д. Медведева газете «Файнэншл Таймс». Санкт-Петербург. 18 июня 2011. http://www.kremlin.ru/news/11630.

[22] «НАТО приветствует евроатлантические стремления Украины и Грузии к членству в НАТО. Сегодня мы пришли к соглашению о том, что эти страны станут членами НАТО». Заявление по итогам встречи в верхах в Бухаресте было обнародовано главами государств и правительств, участвовавшими в заседании Североатлантического совета в Бухаресте 3 апреля 2008 г., http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_8443.htm.

Некоторые политики и эксперты в США полагают, что Россия насаждает авторитарный стиль правления в соседних странах и что подобная деятельность Москвы препятствует демократизации на постсоветском пространстве.[23] В качестве самого прямого доказательства этого утверждения обычно приводят тот факт, что Москва активно организует и спонсирует наблюдательные миссии на выборах в государствах СНГ. Например, эти миссии вполне предсказуемо вынесли вердикт о честности выборов 2010 года в Беларуси и Казахстане, хотя манипулятивный характер этих избирательных кампаний был очевиден всем. Тем не менее влияние таких групп наблюдателей минимально, а появились они во многом как следствие неверных представлений о намерениях наблюдательных миссий, поддерживаемых США.

Несомненно, в цели России никогда не входило содействие процессам политической трансформации в соседних странах. Однако учитывая, что процесс соответствующих преобразований продолжается и в самой России, было бы нереалистично ожидать от Москвы иного подхода. Еще одна сложность заключается в том, что попытки Москвы распространять русский язык и культуру на постсоветском пространстве часто воспринимаются как явная угроза.[24] Некоторые наблюдатели в США даже считают эти действия вызовом независимости постсоветских стран. По истечении двадцати лет после 1991 года можно без риска назвать эти опасения безосновательными.

Описанная палитра «инерционных» аспектов политики и неверных представлений друг о друге завела Москву и Вашингтон в тупик глубокого недоверия и полной неопределенности в отношении намерений будущих политических лидеров России и США. В результате внешнеполитическое и военное планирование двух стран проводится по принципу наихудшего сценария с последующей реальной подготовкой к нему. Соответственно, у политиков расцветают инстинкты игры с нулевой суммой (победу в которой на самом деле невозможно долго удерживать) и ослабляются стимулы к достижению согласия, поскольку стороны исходят из необходимости подготовки к соперничеству. Российских политиков трудно убедить в том, что их будущие партнеры в Вашингтоне не возьмутся всерьез за ослабление позиций России на постсоветском пространстве. Точно так же политики и стратеги в США зачастую исходят из уверенности в том, что Россия полна решимости установить неприкрытую гегемонию в соседних регионах, используя тактику запугивания — пусть не сегодня, но определенно скорее раньше, чем позже. В результате обе стороны начинают относиться к любому факту успешного сотрудничества как к случайности, расходуя много ресурсов на то, чтобы планировать ответные меры на случай недружественных действий другой стороны в будущем.

[23] См., например: Thomas Ambrosio, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union* (Farnham: Ashgate, 2009).

[24] См.: Alexa Chopivsky, «Turning Ukraine into a 'Nation without Identity,'» RFE/RL, February 25, 2011, http://www.rferl.org/content/ukrainian_commentary/2320473.html.

Последствия напряженности на постсоветском пространстве для российско-американских отношений и постсоветских государств

Американские военнослужащие из транзитного центра Манас и их российские коллеги с военно-воздушной базы Кант осматривают самолет С-17 в Манасе. Февраль 2011 года. Фото: Военно-воздушные силы США / сержант Стейси Молесс

Вследствие перечисленных выше факторов Россия и США продолжают рассматривать взаимодействие на постсоветском пространстве в основном как игру с нулевой суммой, что ведет к крайне негативным последствиям для обеих сторон. Москва и Вашингтон фактически добровольно отказываются от тех выгод, которые их сотрудничество на постсоветском пространстве могло бы принести как им самим, так и постсоветским государствам. На самом же деле интересы США, России и ее соседей в Евразии во многом совпадают. Все стороны заинтересованы в экономическом процветании, поддержании мира и противодействии транснациональным угрозам (утечке ядерных материалов, эпидемиям, наркотрафику и т.д.) на постсоветском пространстве. Взаимоприемлемые пути реализации общих интересов имеют гораздо больше шансов на успех, чем подходы, воспринимаемые одной или несколькими сторонами в качестве угрозы.

В то же время реальность такова, что многие взаимовыгодные программы взаимодействия оказываются заложниками трений между США и Россией в постсоветских регионах. Усиливающееся взаимное представление о конкуренции «за постсоветские государства» препятствует поиску общих интересов и зачастую исключает взаимовыгодные или скоординированные действия на этом географическом пространстве.

Политика, основанная на представлении о конкуренции между США и Россией, также затрудняет политическое и экономическое развитие стран постсоветской Евразии и способствует «заморозке» неразрешенных конфликтов.[25] Так, волнения в Киргизии начала 2010 года были во многом вызваны действиями Москвы и Вашингтона в отношении Бишкека. США и Россия не постеснялись устроить неприглядный торг за право развернуть военную базу на территории страны. Это лишь способствовало усилению власти крайне коррумпированной и непопулярной среди киргизов клики. Помимо Киргизии, ярким примером является Украина, где представление об остром соперничестве между США и Россией углубило культурно-лингвистический разлом в обществе, затруднив тем самым процесс общенационального самоопределения всех граждан Украины.

[25] О негативном влиянии конкуренции между внешними силами на затянувшиеся конфликты см.: William H. Hill, «Reflections on Negotiation and Mediation: The Frozen Conflicts and European Security», *Demokratizatsiya*, Summer 2010, pp. 219–227.

Неконструктивная конкуренция на постсоветском пространстве наносила ущерб и российско-американским отношениям в областях, не связанных с постсоветскими регионами. Очевидно, что разногласия по проблемам постсоветской Евразии не давали Вашингтону и Москве устранить дефицит доверия, оставшийся со времен холодной войны.[26]

Августовская война 2008 года стала пиком взаимных упреков и обвинений по поводу политики России и США на постсоветском пространстве. Высокопоставленные чиновники тогдашней американской администрации настойчиво призывали дать прямой военный ответ на ввод российских войск в Грузию.[27] Тот факт, что российскому вмешательству предшествовала непрерывная эскалация насилия, кульминацией которой стала бомбардировка Грузией города, где дислоцировались российские миротворцы, был объявлен несущественным одним видным обозревателем – сторонником администрации Дж. Буша-младшего:

> «Подробности действий сторон, в результате которых Россия начала войну против Грузии, не имеют большого значения. Можете ли вы сегодня вспомнить все детали Судетского кризиса, за которым последовало вторжение нацистской Германии в Чехословакию? Конечно нет, потому что тот неприглядный инцидент справедливо вспоминают сегодня только как второстепенный элемент более серьезной драмы».[28]

Это леденящее кровь высказывание пользуется в Вашингтоне значительной поддержкой. В Москве также найдется много людей, которые столь же резко осуждают действия США на постсоветском пространстве.

Несмотря на устойчивый характер подобных умонастроений, за время «перезагрузки» российско-американских отношений две страны накопили неплохой опыт сотрудничества в постсоветских регионах. В частности, Россия и США совместно реализуют общие интересы в Киргизии. Они не стали вмешиваться в киргизские дела в ходе интенсивного внутреннего противоборства в 2010 году и решили воздержаться от неприятных неожиданностей друг для друга. Москва и Вашингтон также согласовали шаги по предотвращению гуманитарного кризиса в Киргизии. На встрече в июне 2010 года в Вашингтоне президенты Дмитрий Медведев и Барак Обама приняли совместное заявление по поводу

Неконструктивная конкуренция на постсоветском пространстве наносила ущерб российско-американским отношениям в областях, не связанных с постсоветскими регионами.

[26] По некоторым вопросам сотрудничество между двумя странами началось сразу после распада СССР и продолжается поныне — в первую очередь это касается проблемы нераспространения ядерного оружия на постсоветском пространстве. В качестве свежих примеров см.: United States Department of Energy National Nuclear Security Administration, «Press Release: NNSA Achieves Milestone in Removal of HEU from Ukraine», December 31, 2010, http://nnsa.energy.gov/mediaroom/pressreleases/ukraineheuremoval; Glenn Kessler, Mary Beth Sheridan, «Belarus agrees to give up stockpile of highly enriched uranium», *Washington Post*, December 1, 2010, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/01/AR2010120101198.html; United States Department of Energy National Nuclear Security Administration, «Press Release: NNSA Secures 775 Nuclear Weapons Worth of Weapons-Grade Nuclear Material from BN-350 Fast Reactor in Kazakhstan», November 18, 2010, http://nnsa.energy.gov/mediaroom/pressreleases/bn35011.18.10.

[27] См., например: Ben Smith, «U.S. pondered military use in Georgia», *Politico*, February 3, 2010, http://www.politico.com/news/stories/0210/32487.html, а также Ronald D. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West* (New York: Palgrave, 2010), pp. 186–187.

[28] Robert Kagan, «Putin Makes His Move», *Washington Post*, August 11, 2008, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/10/AR2008081001871.html.

киргизских событий.[29] С тех пор высокопоставленные дипломаты обеих стран, к компетенции которых относится Центральная Азия, неоднократно встречались для обсуждения ситуации в регионе.[30]

В феврале 2011 года командующий российской базой ВВС в Канте (Киргизия) в сопровождении других офицеров, жены и детей, посетил своего американского коллегу в транзитном центре Манаса. Это была первая встреча американских и российских военных в этой местности несмотря на то, что в течение девяти лет они были дислоцированы всего в тридцати километрах друг от друга. А в апреле 2011-го состоялась первая трехсторонняя встреча представителей США, России и Киргизии для исправления ситуации, сложившейся вокруг контракта на поставку топлива на базу Манас.[31]

Данный эпизод лишний раз подчеркивает, что причины конфликтного взаимодействия США и России на постсоветском пространстве не носят структурного характера. Скорее всего, трения между ними были вызваны ситуативными факторами. В случае Киргизии никаких «системных сдвигов» не произошло в период с февраля 2009 года (когда Москва по сути дела предложила взятку в размере двух миллиардов долларов тогдашнему киргизскому президенту Курманбеку Бакиеву за закрытие базы в Манасе) по февраль 2011-го, когда российский командующий базой в Канте посетил Манас.

Изменилось лишь то, что американцы избрали президента, полагающего, что заведомо бесперспективная конкуренция на постсоветском пространстве не отвечает национальным интересам США. Когда он соответствующим образом изменил американскую политику, его российский коллега ответил взаимностью. Тем самым было наглядно продемонстрировано, что позиция и действия одной стороны влияют на действия другой — еще одна закономерность двусторонних отношений на постсоветском пространстве.

Конечно, нельзя переоценивать значимость позитивных и негативных событий вокруг Киргизии. Это не более чем символичный случай, однако он свидетельствует о возможности отойти от прежних методов, а значит, может служить сигналом о том, что сегодня открыт путь к решению более трудных вопросов.

Фактически ослабление напряженности и трений на постсоветском пространстве уже вышло за рамки ситуации в Киргизии. Избранный в 2010 году президент Украины законодательным путем исключил для своей страны членство в НАТО, положил конец традиции шумных ссор с Москвой, начатой его предшественником, и пошел на некоторые политические уступки —

[29] Совместное заявление президентов Российской Федерации и Соединённых Штатов Америки в связи с ситуацией в Киргизской Республике, 24 июня 2010 года, http://news.kremlin.ru/ref_notes/616.

[30] United States Department of State, «Press Release: Assistant Secretary Robert O. Blake, Jr. Travels to Tajikistan and the Russian Federation», August 26, 2010, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/08/146311.htm; Министерство иностранных дел Российской Федерации. Сообщение для СМИ «О встрече статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина с заместителем Государственного секретаря США Р.Блейком». 2 сентября 2010. http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/235BB240B1AD42A6C3257792003278B5?OpenDocument; Министерство иностранных дел Российской Федерации. Сообщение для СМИ «О встрече статс-секретаря – заместителя Министра иностранных дел России Г.Б.Карасина с помощником Государственного секретаря США С.Эллиот». 22 марта 2011. http://www.mid.ru/bdomp/Ns-rsam.nsf/arh/432569D80021825EC325785B004A2FE0?OpenDocument.

[31] Joshua Kucera, «Russians Make First-Ever Visit to Manas», *Eurasianet*, February 26, 2011, http://www.eurasianet.org/node/62912; and Deirdre Tynan. «Kyrgyzstan: Pentagon to Revamp Manas Fuel Supply Arrangements», *Eurasianet*, May 5, 2011, http://www.eurasianet.org/node/63428.

например, продление украино-российского договора об аренде военно-морской базы в Севастополе. Грузия остается источником трений между Москвой и Вашингтоном, однако поскольку НАТО вряд ли согласится принять в свои ряды государство, имеющее территориальные споры с одним из соседей альянса, евроатлантические устремления Тбилиси пока не могут быть реализованы. Таким образом, вступление в НАТО постсоветских республик в ближайшей и среднесрочной перспективе маловероятно по причинам, не зависящим от намерений или действий США и России.

Таким образом, в силу сложившихся обстоятельств напряженность между Россией и США ослабло, и в их противостоянии на постсоветском пространстве возникла пауза. Тем не менее фундаментальная требующая решения проблема сохраняется. Определенные вполне вероятные события в регионе могут свести на нет все успехи двух лет «перезагрузки» российско-американских отношений. Например, на президентских выборах 2015 года на Украине победу может одержать кандидат с политическими взглядами, похожими на те, которых придерживались предшественники нынешнего президента. Возобновление кампании по ускоренному присоединению Украины к НАТО может обострить «интеграционную дилемму» и ухудшить российско-американские отношения. Вооруженный конфликт между Грузией, с одной стороны, и Россией и/или властями Абхазии и Южной Осетии, с другой, может вспыхнуть в любой момент — особенно в свете последних взаимных обвинений, выдвигаемых Тбилиси и Москвой. Грузия подозревает Россию в организации подрывной деятельности на своей территории, а Россия обвиняет Грузию в попытке разжигать сепаратистские движения на Северном Кавказе. Наконец, нельзя исключать вспышек массовых протестов против находящихся у власти элит практически в любой стране постсоветской Евразии. При таком развитии событий «старые инстинкты» наверняка приведут Москву и Вашингтон к поддержке противоположных сторон.

Подобные непредвиденные обстоятельства создали бы серьезные проблемы для российско-американских отношений. Чтобы справиться с проблемами и сохранить выгоды, которые обе стороны получают от усиления сотрудничества, потребовались бы сдержанность и искусная дипломатия, которых так не хватало США и России в постсоветскую эпоху. Таким образом, можно с достаточными основаниями предположить, что нынешняя пауза в неконструктивном соперничестве между США и Россией на постсоветском пространстве носит ситуативный, преходящий характер и вряд ли будет продолжаться по инерции.

Рекомендации по выходу из игры с нулевой суммой

Политическим лидерам и стратегам в Москве и Вашингтоне стоило бы стремиться к пониманию внутриполитических стимулов и ограничений, которые во многом определяют действия России и США на постсоветском пространстве.

В некоторый момент свойственная США и России манера действий на постсоветском пространстве может снова привести к обострению двусторонних отношений. Если противодействие влиянию другой стороны будет оставаться стратегической задачей для одной или для обеих стран, то новый виток напряженности в отношениях между ними неизбежен.

Перед Вашингтоном и Москвой стоит выбор. Они могут и дальше с юношеским задором и максимализмом добиваться полной «победы над противником» на постсоветском пространстве и снова, как в 2008 году, оказаться на грани вооруженной конфронтации. Однако они также могли бы заняться поиском взаимоприемлемых решений, которые не будут наносить ущерб двусторонним отношениям. Сразу подчеркнем: мы полагаем, что второй, позитивный вариант развития отношений, не подразумевает обязательного доминирования двух крупных держав над малыми постсоветскими республиками.[32] Напротив, этот вариант может стать беспроигрышным для США, России и других постсоветских государств.

Какие шаги необходимо предпринять для его реализации?

Во-первых, стоило бы повысить прозрачность и предсказуемость действий России и США на постсоветском пространстве. Для этого вовсе не обязательно размещать информацию на Интернет-сайтах, доступных широкой общественности. Акцент имеет смысл сделать на прямом межправительственном диалоге и запуске программы регулярного обмена подробной информацией о взаимодействии со всеми постсоветскими странами (за понятным исключением секретной информации и ноу-хау). Это помогло бы преодолеть существующий дефицит доверия.

После киргизских событий весны 2010 года стало ясно, что подобные меры обеспечения прозрачности не обязательно должны быть формальными и взаимными в каждый момент времени. В случае Киргизии американское политическое руководство предписало чиновникам обеспечить открытость в отношении американских программ в этой стране («выложите наши карты на стол»). В конце концов, Москва также «раскрыла свои карты», но даже если бы она не сделала встречного шага, дополнительная ясность по поводу деятельности США в Киргизии в любом случае отвечала американским интересам.

Во-вторых, после введения процедур по обеспечению прозрачности Москва и Вашингтон могли бы начать регулярные рабочие консультации по региональной проблематике. Официальным лицам в российских и американских

[32] См., например: М.Троицкий, С.Чарап. США — Россия: сделка не нужна // Ведомости. 2011. 7 февраля, http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/254487/sdelka_ne_nuzhna.

государственных ведомствах, отвечающим за отношения с постсоветскими странами, стоило бы поддерживать регулярные контакты и периодически встречаться друг с другом. Целесообразно не ограничиваться совещаниями российских представителей, занимающихся США, с американскими коллегами, занимающимися Россией. Например, американским официальным лицам, отвечающим за политику США на Южном Кавказе, стоило бы регулярно посещать Москву, а их российским визави — Вашингтон. Российские и американские послы в постсоветских государствах также могли бы наладить каналы связи непосредственно друг с другом и при необходимости совместно встречаться с официальными лицами страны, в которой они работают. В местах дислокации вооруженных сил США и России их представителям стоило бы искать возможности для налаживания регулярного и откровенного взаимодействия друг с другом и с официальными лицами принимающей страны.

Эти каналы коммуникации должны использоваться как для обсуждения положения дел на постсоветском пространстве, так и для выражения озабоченности одной стороны действиями другой. К сожалению, официальные Вашингтон и Москва обычно высказывают подобное беспокойство в пресс-релизах и интервью средствам массовой информации, публично осуждая политику противоположной стороны. Что еще хуже, российские и американские представители демонстрируют свое недовольство политическим руководством постсоветских стран либо напрямую, либо через комментарии для местных СМИ. Даже если Москва и Вашингтон не намереваются «выкручивать руки» своим партнерам, подобные шаги создают впечатление давления, «вбивания клиньев» или игры в «уравновешивание влияния».

В-третьих, и Москва и Вашингтон могли бы получить ощутимую выгоду для себя самих, российско-американских отношений и своих связей с постсоветскими странами, хотя бы просто скорректировав публичную риторику. Во многих случаях нынешняя риторика только мешает использующей ее стороне достигать своих стратегических целей. Например, с учетом унаследованного от холодной войны восприятия угроз, фраза «сфера влияния», произносимая высокопоставленными российскими чиновниками, на самом деле только подрывает влияние России в постсоветских государствах, ожесточая местные элиты и общественность и вызывая ответную реакцию в Вашингтоне. Создается впечатление, что российские официальные лица не понимают особенности восприятия их партнерами определенной терминологии и тона высказываний; они нарочито пренебрегают тем, какое воздействие некоторые их высказывания производят на соседние страны и Вашингтон. Американские официальные лица проявляют аналогичный дефицит политической чуткости, когда, к примеру, называют Абхазию и Южную Осетию всего лишь «грузинскими территориями». В контексте нынешнего восприятия сложившейся ситуации и недавней истории этнических репрессий, при использовании подобного термина создается впечатление, будто США полностью отрицают стремление абхазов и осетин к самоопределению независимо от того, какую форму оно могло бы принять.

В-четвертых, политическим лидерам и стратегам в Москве и Вашингтоне стоило бы стремиться к пониманию внутриполитических стимулов и ограничений, которые во многом определяют действия России и США на постсоветском пространстве. Например, российские аналитики и официальные лица до сих пор

Самое важное — публично отвергнуть тезис о «непримиримых разногласиях» между Москвой и Вашингтоном на постсоветском пространстве и дополнительно заверить в этом по оответствующим каналам официальных лиц из постсоветских государств.

отказываются принять инстинктивное отторжение «больших сделок» (ситуаций, когда два крупных государства кулуарно определяют судьбу третьей малой страны) носителями американской политической культуры. Особенно ярко это отторжение, обусловленное известным историческим багажом холодной войны, проявляется у американцев в ходе обсуждений с Москвой стран – соседей России. Кроме того, российские официальные лица, как представляется, еще меньше готовы учитывать то, каким образом это наследие истории повлияло на восприятие самими постсоветскими государствами действий великих держав. Российской стороне было бы целесообразно принимать во внимание, что любые предложения Соединенным Штатам, содержащие намек на «большую сделку», в Вашингтоне скорее всего не будут рассматриваться всерьез. Даже если кто-либо из американских политических деятелей не возражал бы против подобной сделки, он никогда не пошел бы на нее, поскольку такое согласие равноценно политическому самоубийству.

Аналогичным образом многие в США, вероятно, не осознают, что Москва никогда не будет положительно реагировать на заверения в том, что членство соседей России в НАТО и ЕС будто бы в конечном итоге обернется для России благом — сколь часто ни повторяй этот рефрен.[33] Было бы странно ожидать от какой бы то ни было страны поддержки вступления соседних государств в организации, закрытые для данной страны, особенно когда она видит для себя конкретные издержки присоединения соседей к этим организациям. Как следствие, кому бы то ни было сложно убедить российских официальных лиц сохранить преференции — зону свободной торговли или благоприятный иммиграционный режим — для любой страны независимо от желания ее правительства вступить в НАТО или ЕС. Сам по себе отказ Москвы от преференций для государств, стремящихся участвовать в закрытых для России интеграционных проектах, не является «запугиванием малых стран» или проявлением «российского неоимпериализма».

В-пятых, руководству обеих стран было бы целесообразно не только отказаться от бесполезной конфликтной риторики, но и найти способы просигнализировать о своем намерении стремиться к взаимовыгодному взаимодействию. Самое важное — публично отвергнуть тезис о «непримиримых разногласиях» между Москвой и Вашингтоном на постсоветском пространстве и дополнительно заверить в этом по соответствующим каналам официальных лиц из постсоветских государств. Такой процесс взаимного убеждения в позитивных намерениях не требует больших затрат, однако сулит большие дивиденды.

В этом отношении ситуация значительно улучшилась за последние два года. Так, президент Обама заявил во время визита в Москву в июле 2009 года:

> «К несчастью, однако, порой возникает ощущение, что верх берут старые предрассудки, старое мышление — концепция могущества, коренящаяся в прошлом, а не в будущем. От XX столетия нам досталась в наследство точка зрения, будто Соединенным Штатам и России суждено вечно

[33] Выступая в Париже в 2010 году, государственный секретарь Хиллари Клинтон так обозначила позицию США: «В течение ряда лет Россия выражала обеспокоенность своей безопасностью в связи с расширением НАТО и ЕС. Мы абсолютно убеждены в том, что расширение обеих организаций гарантирует безопасность, стабильность и процветание на континенте и что эта динамика на самом деле только повышает безопасность и благополучие России». Hillary Rodham Clinton, «Remarks on the Future of European Security», given in Paris, France, on January 29, 2010, http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm.

быть антагонистами, будто могучая Россия или могучая Америка могут самоутвердиться только в противостоянии друг другу. Наконец, еще с XIX века бытует представление, что мы неизбежно будем соперничать за сферы влияния и что великие державы должны создавать соперничающие блоки для того, чтобы уравновешивать обоюдную мощь. Оба эти представления неверны».[34]

Президент Медведев отозвался на мысль своего американского коллеги в июне 2011 года, заметив:

> «Смешно в XXI веке говорить о том, что мир поделён на части и за каждую часть отвечает какое-либо государство: за эту часть — Америка, за эту — Россия, за эту — Китай. Это просто несерьёзно, это не соответствует и моим представлениям».[35]

В апреле 2011-го заместитель министра иностранных дел России Григорий Карасин, занимающийся делами постсоветского пространства, «предвосхитил» тезисы российского президента:

> «Россия не претендует на какую-то исключительную роль в центральноазиатских делах и открыта к сотрудничеству с другими государствами... Россия продолжает считать, что центральноазиатский регион может быть ареной широкого международного сотрудничества в целях обеспечения его стабильности и безопасности, устойчивого экономического развития».[36]

Деловые споры между американскими и российскими фирмами на постсоветском пространстве было бы целесообразно искусственно возводить в ранг стратегических, государственных интересов.

Наконец, обоим правительствам стоило бы также проявлять бдительность в отношении действий различных групп интересов, элементов государственного аппарата и бизнес-лобби, пытающихся закрепить ситуацию соперничества в российско-американских отношениях, исходя из своих узких целей, зачастую не совместимых с национальными интересами. Руководству России и США, возможно, было бы целесообразно предпринять меры по нейтрализации деструктивного влияния подобных субъектов, если обстоятельства позволяют. Это является нелегкой задачей, поскольку на практике трудно разграничить «подлинно национальные» и «узкие» интересы. Тем не менее некоторые меры на этом направлении могли бы быть предприняты, причем для этого не требовалось бы отказывать какой-либо группе в праве выражать свою точку зрения и доносить озабоченность до соответствующих политических институтов.

Совместно со своими парламентами и независимыми экспертами официальным лицам было бы целесообразно проявлять бдительность и брать на особую заметку те предложения или инициативы, которые служат интересам одной конкретной группы (корпорации, правительственного ведомства, бизнес-лобби и др.), но при этом мешают достижению других целей в двусторонних отношениях. Политическим деятелям стоило бы публично или на межведомственном уровне

[34] Вступление президента США Б.Обамы в Российской экономической школе. 7 июля 2009. http://www.nes.ru/dataupload/files/school/Obama_at_NES_rus.pdf.

[35] Интервью президента России Д.Медведева газете «Файнэншл Таймс».

[36] Цит. по: «Стабильность в России и ситуация в Центральной Азии взаимосвязаны — замглавы МИД РФ». РИА «Новости». 2011. 13 апреля.

высказываться против подобных предложений. Если попытки безответственного лоббирования определенных местнических интересов решительно порицаются, то ожидания носителей таких интересов значительно снижаются.

Так, деловые споры между американскими и российскими фирмами на постсоветском пространстве было бы нецелесообразно искусственно возводить в ранг стратегических, государственных интересов. Конечно, правительства не могут полностью игнорировать факт конкуренции между российскими и американскими компаниями, стремящимися максимизировать прибыль от своего бизнеса в постсоветских государствах. Долг каждого правительства — помогать за границей бизнесменам из своей страны. Однако официальным лицам стоило бы проявлять откровенность друг с другом и честность перед общественностью своих стран, когда сталкиваются только деловые интересы. В этих случаях Москве и Вашингтону можно рекомендовать открыто признать наличие разногласий и обсудить их реальную значимость. Если они будут действовать таким образом, а не возвышать проблему до уровня «стратегических интересов» или «интересов государственной безопасности», конкуренция между экономическими игроками будет восприниматься как повседневная и неизбежная реальность.

Сознавая, что проблемы в российско-американских отношениях зачастую провоцируются определенными узкими интересами, подобные споры стоит рассматривать в общем контексте и через призму всего комплекса взаимодействия между Россией и США. На деле это означает необходимость соотносить возникающую проблему с другими, которые были успешно разрешены в прошлом, и в то же время помнить о выгодах от остальных аспектов российско-американского взаимодействия. Чтобы не позволить одиночной проблеме запустить порочную спираль эскалации и торпедировать тем самым весь комплекс отношений, было бы полезно воздерживаться от заявлений в том духе, что разрешение именно этой проблемы якобы является «непременным условием» успешного продолжения российско-американского диалога.

Примеры

Мы предлагаем два наглядных примера, показывающих, к каким практическим последствиям в деле урегулирования двух главных споров между Россией и США на постсоветском пространстве могло бы привести соблюдение шести предложенных принципов.

Грузинские конфликты

По принципиальным вопросам, касающимся грузинских конфликтов, позиции России и США резко расходятся. Это касается государственных границ Грузии, статуса Абхазии и Южной Осетии, а также значения соглашения о прекращении огня, положившего конец вооруженному конфликту в августе 2008 года. Москва и Вашингтон не могут даже достичь общего понимания того, кто является «сторонами конфликта».[37] Многим наблюдателям кажется, что из всех проблем постсоветского пространства взаимодействие США с Россией по урегулированию грузинских конфликтов наладится в последнюю очередь.

Тем не менее в мировой практике существует образец такого улучшения. Его легко увидеть, рассмотрев роль Кипра в американо-турецких отношениях и особенности взаимодействия Турции с Кипром. С точки зрения принципиальных разногласий, здесь прослеживается почти точная аналогия с грузинскими конфликтами — в частности, по вопросу о границах и статусе Турецкой республики Северного Кипра (ТРСК). Вторжение Турции на Кипр в 1974 году, последующая военная оккупация и признание независимости северной части Кипра — ТРСК — создали для отношений Вашингтона и Анкары проблему, которую стороны в целом сумели решить. Несмотря на сохраняющиеся разногласия, спор между двумя странами не подорвал их сотрудничество по другим вопросам. Более того, они продолжают быть членами одного военно-политического альянса.

Турция остается единственной страной в мире, признавшей ТРСК в качестве независимого государства. Несмотря на это, Анкара дала согласие на присутствие в зоне конфликта миротворческого контингента ООН. Перед тем как в 2004 году жители Республики Кипр отвергли на референдуме возможность объединения с ТРСК, Турция также дала понять, что в случае добровольного воссоединения острова может изменить позицию по вопросу статуса и границ и вывести с Кипра турецкие войска. С учетом успешного референдума на севере, подобный шаг не был бы воспринят турецкими киприотами как предательство их интересов. Даже

Было бы конструктивно воздерживаться от утверждений следующего типа: отказ какой-либо организации принять в свои ряды некоторое государство равнозначен подрыву авторитета этой организации.

[37] Подробный анализ нынешних отличий приводится в докладе: Samuel Charap and Cory Welt, *A More Proactive U.S. Approach to the Georgia Conflicts*, Center for American Progress report, February 2011, http://ampr.gs/georgiaconflicts. См. также русскую версию этого доклада: С.Чарап, К.Вельт. План первоочередных шагов по преодолению последствий грузинских конфликтов // Проблемы безопасности на Южном Кавказе: российско-грузинские отношения и перспективы долгосрочного урегулирования грузино-абхазского и грузино-югоосетинского конфликтов / Под ред. Н. Силаева. М.: МГИМО (У) МИД России. Август 2011 http://www.bit.ly/n7GORW.

после провала референдума местному населению предоставляется значительная свобода передвижения и не существует явной угрозы применения военной силы любой из сторон. Хотя США никогда не занимали нейтральную позицию в дебатах о статусе ТРСК и не поддерживали военную оккупацию северной части острова Турцией, американские официальные лица в публичных выступлениях прибегают к примирительной риторике, признавая существование этнического конфликта между греческой и турецкой общинами острова. Они также поддерживают контакты с жителями и представителями властей ТРСК.[38]

В целях содействия разрешению грузинских конфликтов, Вашингтону и Москве стоило бы предпринять шаги, аналогичные вышеописанным, чего до недавнего времени они делать не желали. Во-первых, России и США было бы целесообразно объявить «перемирие» в споре о статусе. В течение нескольких месяцев после признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии в августе 2008 года Москва активно призывала другие страны последовать ее примеру, используя в том числе и финансовые стимулы. Добившись лишь минимальных успехов (удалось убедить Венесуэлу, Науру и Никарагуа), Россия, вероятно, свернула этот проект. В таких условиях Москва могла бы выступить с заявлением о том, что действительно отказалась от попыток убеждения других государств. В свою очередь, Вашингтону стоило бы в сотрудничестве с Москвой перейти к работе по смягчению практических проблем гуманитарного характера и вызовов безопасности, порожденных грузинскими конфликтами.

Во-вторых, Россия и США могли бы не только открыто обсуждать вопросы, по которым между ними имеются принципиальные расхождения, но и сообща работать по направлениям, не требующим согласия в отношении статуса Абхазии и Южной Осетии и представляющим взаимный интерес. Например, Москва и Вашингтон могли бы достичь более высокой степени прозрачности в вопросах военного присутствия в зоне грузинских конфликтов.

В-третьих, России и США было бы целесообразно отказаться от заявлений в стиле, вошедшем в привычку на протяжении 2008-2011 годов. Москва могла бы постараться смягчать тон в моменты, когда хотелось бы клеймить «режим Саакашвили», а Вашингтону, вероятно, не стоило бы выступать с осуждением любого визита российских официальных лиц в Абхазию и Южную Осетию.

---

[38] Сравните высказывания, сделанные по этим вопросам одним и тем же высокопоставленным американским дипломатом в 2008 году: 1) «Соединенные Штаты остаются твердо приверженными плану оказания всяческой поддержки усилиям ООН, направленным на достижение справедливого и долгосрочного урегулирования на Кипре… Мы уверены, что две общины должны сами выработать решение проблемы многолетнего раскола острова» и 2) «Москва вмешалась во внутренние дела Грузии под ложным предлогом защиты российских «граждан» и «миротворцев» в Южной Осетии… Истинная цель военной операции России заключалась в устранении демократически избранного правительства Грузии и в изменении грузинских границ… Россия всячески поддерживала руководство Южной Осетии и Абхазии, создавая тем самым предпосылки будущего конфликта». Соответственно: 1) Matt Bryza (Мэтт Брайза) «Invigorating the U.S.-Turkey Strategic Partnership», Speech delivered in Washington, DC, June 24, 2008, http://www.disam.dsca.mil/pubs/Indexes/Vol%2030_4/Matt%20Bryza.pdf и 2) Matt Bryza, «Russia, Georgia, and the Return of Power Politics», Testimony before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC, September 10, 2008, http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/September/20080911114025eaifas0.9974481.html.

Смягчение негативных последствий конкуренции интеграционных проектов

Дабы предотвратить новые раунды напряженной борьбы за новых членов и «лояльность» партнеров между военно-политическими альянсами и инициативами в области экономической интеграции на постсоветском пространстве, России и США (а также соответствующим организациям и другим их странам-участницам) стоило бы положить в основу своей политики следующие четыре взаимосвязанных принципа. Необходимо отметить, что ключевое значение имеет одновременное соблюдение всех принципов. Выборочный подход к списку предлагаемых мер, на наш взгляд, не даст желаемого эффекта.

Заявление о том, что какому-либо государству следовало бы вступить в некоторый блок или интеграционный проект, полномочно делать только правительство этого государства, а не Россия или США. Первые раунды расширения НАТО не состоялись бы, если демократически избранные правительства бывших стран-членов Варшавского договора в Центральной и Восточной Европе не сделали бы четкий выбор в пользу этого альянса. Никакие другие субъекты, кроме законно избранного политического руководства страны, не вправе принимать решение о присоединении этой страны к той или иной международной организации. Из этого логически вытекает, что никакое другое государство, а также международная или наднациональная организация не вправе накладывать «вето» на решение страны добиваться членства в международной организации. В то же время излишняя драматизация выбора, который якобы необходимо как можно быстрее сделать постсоветским государствам, не служит интересам ни России, ни США. Например, не следует искусственно ставить эти страны перед трудноразрешимой дилеммой и внушать их политикам, с одной стороны, что приверженность демократическому пути развития можно доказать только стремясь вступить в НАТО и/или ЕС, или, с другой стороны, что желание присоединиться к НАТО или ЕС равнозначно подрыву единства славянских наций.

В свою очередь, военно-политические альянсы или экономические союзы принимают решение о приеме новых членов только на основе четкого набора критериев и после достижения согласия внутри организации о том, что принятие того или иного кандидата отвечает ее общим интересам. При этом процесс вынесения вердикта должен быть полностью прозрачным. Ни одна из стран-кандидатов не должна заблаговременно получать формальные или неформальные гарантии членства, а критерии принятия не должны подстраиваться под ту или иную страну. При этом организациям стоило бы подчеркивать, что они вправе предлагать членство или отказывать в нем по своему усмотрению.[39] Было бы

[39] Явно и открыто эта мысль проводится в официальном «Исследовании о расширении НАТО», выпущенном в 1995 году. Изложив критерии, которым должны соответствовать успешные страны-кандидаты, авторы доклада пишут: «Страны, в которых имеются конфликты на этнической почве или территориальные споры с другими государствами, включая ирредентистские требования, либо споры о внутренней юрисдикции, должны мирно урегулировать эти споры в соответствии с принципами ОБСЕ. Урегулирование этих проблем может сыграть роль в момент принятия решения о приглашении данного государства в Североатлантический альянс. Вопросы расширения будут рассматриваться отдельно в каждом случае, и некоторые страны могут добиться членства раньше других… В конечном итоге союзники вынесут решение о том, стоит ли пригласить нового кандидата присоединиться к организации, на основе консенсуса и сообразуясь с собственным суждением о том, будет ли такой шаг

конструктивно воздерживаться от утверждений следующего типа: отказ какой-либо организации принять в свои ряды некоторое государство равнозначен подрыву авторитета этой организации.

Странам, не входящим в некоторую организацию, не следует ставить под вопрос ее легитимность. Сомнения в праве той или иной организации на существование лишь подрывает доверие и сокращает возможности взаимовыгодного сотрудничества. Если нет неоспоримых доказательств обратного, нужно исходить из того, что страны принимают суверенные решения о присоединении к той или иной организации, потому что считают, что это в их интересах. Например, России стоило бы избегать заявлений о том, что НАТО является «пережитком холодной войны», и явно или неявно призывать к роспуску альянса. В свою очередь, Соединенным Штатам было бы целесообразно признать существование ОДКБ и Таможенного союза.

Если Москва или Вашингтон считают для себя проблемой стремление некоторой постсоветской страны вступить в какую-либо организацию, им стоит в первую очередь поделиться своей озабоченностью с самой организацией, избегая публичного осуждения подобных устремлений и не предпринимая попыток убедить власти страны-кандидата изменить свой курс. Пока в таких ситуациях принято обсуждать проблему непосредственно с правительством страны-кандидата и пытаться сподвигнуть местных стратегов на изменение принятого решения. России и США было бы целесообразно исчерпать все возможности восстановления доверия по спорному вопросу между организациями, где они являются лидерами, прежде чем втягивать в дискуссию другие стороны. Обоим государствам также можно рекомендовать избегать громких публичных заявлений о действиях друг друга на постсоветском пространстве до проведения необходимых консультаций.

Предлагаемые правила взаимодействия не предполагают наделения ни одной из сторон правом накладывать вето на решения, принимаемые другой стороной. Свобода маневра всех стран и организаций не должна сужаться по сравнению с текущим моментом. Эти правила также не требуют радикальных изменений в структуре многосторонних альянсов в Западной и Центральной Европе и на постсоветском пространстве — например, каких бы то ни было мораториев на дальнейшее расширение альянсов или заключения далеко идущих юридически обязывающих договоров. Предлагается лишь процесс консультаций и повышения прозрачности взаимных намерений. В краткосрочной перспективе это дало бы лучшие шансы найти решения, выгодные для России, США и государств постсоветского пространства. Может оказаться, что для снятия возникающих противоречий совсем не обязательно начинать формальный переговорный процесс. Возможно, одно только следование предлагаемым принципам позволило бы снизить напряженность, возникающую вследствие нездоровой конкуренции интеграционных проектов на постсоветском пространстве.

способствовать безопасности и стабильности в Североатлантическом регионе в момент принятия такого решения». *Study on NATO Enlargement, Chapter 1: Purposes and Principles of Enlargement*, September 1995, http://www.nato.int/docu/basictxt/enl-9502.htm.

Заключение

«Интеграционная дилемма» на постсоветском пространстве дала о себе знать только в последние несколько лет и, несомненно, не обречена на то, чтобы длиться вечно. Однако она, вероятно, является наиболее трудно устранимой и потому долговременной причиной продолжения игры с нулевой суммой с участием России, США, ЕС и постсоветских государств. Соединенные Штаты, Евросоюз и НАТО, с одной стороны, и Россия, ОДКБ, ШОС и ЕврАзЭС (Таможенный союз), с другой, могли бы и дальше вести себя так, словно противоположной стороны не существует. В подобных условиях при возникновении очередной проблемы стороны вновь прибегнут к знакомым до боли взаимным упрекам и инсинуациям.

Есть, однако, и альтернативный сценарий. Все эти игроки, наряду с другими членами евроатлантического сообщества, могли бы начать систематический диалог на высоком уровне, чтобы «установить мосты» между интеграционными проектами и, возможно, выработать план их постепенного объединения.

Процесс такого рода был запущен в рамках ОБСЕ на греческом острове Корфу в июне 2009 года, но уже к 2011 году он завершился безрезультатно. Начало «процесса Корфу» было отчасти обусловлено призывом президента Медведева принять Договор о европейской безопасности, проект которого он выдвинул в октябре 2008 года. Предложение, поступившее из Москвы, было холодно встречено в Вашингтоне и многих европейских столицах. В частности, реакция США в изложении государственного секретаря Хиллари Клинтон («Мы считаем, что лучше всего добиваться этих общих целей в рамках уже имеющихся организаций, таких как ОБСЕ и Совет Россия–НАТО, нежели чем заключать новые договоры, как предложила Россия, поскольку для этого потребуется длительный и громоздкий процесс».[40]) показала, что Вашингтону еще только предстоит оценить и взвесить негативные побочные последствия «интеграционной дилеммы».

Возможно, такой договор был бы непрактичным или нежелательным, однако без «длительного и громоздкого процесса» преодолеть «интеграционную дилемму» невозможно. И уж точно никакого решения не удастся достичь, если обе стороны продолжат нынешнюю политику.

В сегодняшних политических условиях даже начало процесса создания общих альянсов и интеграционных институтов («большого шатра») представляется маловероятным, не говоря уже о возможностях его успешного завершения. Однако от этого грандиозная задача не становится менее актуальной.

В краткосрочной перспективе даже при сохранении «интеграционной дилеммы» США и Россия могли бы адаптировать нынешнюю политику таким образом, чтобы она отвечала их национальным интересам и была выгодна

[40] Clinton, «Remarks on the Future of European Security».

постсоветским государствам. Но даже если Вашингтон и Москва смогут выйти из игры с нулевой суммой на постсоветском пространстве, определенная степень конкуренции между ними все равно сохранится — особенно в сфере бизнеса. Вместе с тем подобная конструктивная конкуренция будет отличаться от нынешней в нескольких немаловажных аспектах: она не станет тормозить процессы трансформации в постсоветских странах, не поставит под угрозу другие области российско-американского сотрудничества и позволит Москве и Вашингтону наладить взаимное доверие в достаточной мере, чтобы добиваться прогресса в этих областях. В случае перехода российско-американского соревнования в «здоровую» форму также стало бы очевидно, насколько существующие мотивы и методы конкуренции между США и Россией оторваны от реального положения вещей в регионе. Если трезво взглянуть на представителей постсоветских стран, наработавших за двадцать лет богатый опыт манипулирования Москвой и Вашингтоном, и на решимость Китая продвигать свои интересы на постсоветском пространстве безотносительно намерений России или США, нынешняя российско-американская игра с нулевой суммой предстанет в виде не более, чем боя с тенью.

Выход из этой игры принес бы явные выгоды постсоветским государствам, а также России и США. Снижение напряженности в российско-американских отношениях позволило бы политическим лидерам постсоветских государств сосредоточиться на решении социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются их страны. В 2011 году формальному суверенитету и независимости одиннадцати постсоветских республик уже ничто не угрожает. Однако все они в разной степени страдают из-за низкого качества государственного управления, разъедающей общество коррупции, экономического неравенства, деградации человеческого капитала, слабых политических институтов, этнических конфликтов и неразвитости гражданского общества. Игры с нулевой суммой, которые ведутся на постсоветском пространстве Россией и США, не были причиной этих проблем, но зачастую усугубляли их и уж точно не способствовали их решению. Если бы Москва и Вашингтон нашли в себе силы сообща заняться проблемами постсоветского региона, включая затянувшиеся конфликты на этнической почве, местные элиты уже не могли бы убеждать общественность в том, что в бедах их стран виноваты «внешние силы».

Более активное двустороннее и многостороннее сотрудничество позволило бы США, России и другим странам региона лучше справиться с возможными последствиями приближающегося сокращения контингентов США и НАТО в Афганистане. Сегодня примерами эффективного многостороннего сотрудничества являются лишь транзит военных и невоенных грузов, а также несколько успешных совместных операций, направленных на противодействие производству и распространению наркотиков. Когда же начнется полномасштабный вывод американских войск, многостороннее сотрудничество станет непременным условием стабильности в Афганистане и окружающем его регионе. Вывод Международных сил содействия безопасности может породить новые угрозы для региона и усугубить старые. При этом эффективное региональное сотрудничество могло бы обеспечить стабильность, необходимую для достижения устойчивого политического урегулирования в Афганистане.

Снижение накала игры с нулевой суммой на постсоветском пространстве как источника напряженности может привести к значительному улучшению российско-американских отношений. Для России хотя бы частично потеряет актуальность «гарантированное взаимное уничтожение» — ядерная стратегия времен холодной войны. Соответственно, легче будет осуществлять контроль над вооружениями и пресекать распространение ядерных материалов. Если бы Вашингтон предпринял усилия, необходимые для выхода из игры с нулевой суммой на постсоветском пространстве, Москва, для которой оно имеет большое стратегическое значение, получила бы четкий сигнал относительно американских намерений. (Российско-американское сотрудничество в ограничении ядерных амбиций Ирана является «зеркальным отражением» этого явления. Здесь солидарность Москвы с Вашингтоном послужила столь же мощным сигналом ввиду особого значения, которое придается иранской ядерной проблеме в США.) Говоря шире, урегулировав неконструктивные противоречия на постсоветском пространстве, США и Россия смогли бы высвободить ресурсы для ответа на актуальные вызовы и возможности XXI века. Оборонные и экономические альянсы занялись бы поиском возможностей обеспечить всеобщую безопасность и процветание вместо того, чтобы продолжать нынешнее «перетягивание каната» в попытках переманить новых членов.

Добиться такого исхода будет нелегко. Нам остается только надеяться, что все заинтересованные стороны скорее раньше, чем позже найдут в себе силы заняться решением этой проблемы.

Выражение признательности

Авторы хотели бы поблагодарить членов Рабочей группы по будущему российско-американских отношений за конструктивную критику черновых вариантов этого доклада. Обмен мнениями с участниками Группы происходил по электронной почте и на двух семинарах — с российскими представителями в Высшей школе экономики (Москва, март 2011 года), а также с американскими и российскими представителями в Гарвардском университете (Бостон, май 2011 года). Мы особенно признательны сопредседателям Рабочей группы профессорам С.А.Караганову и Тимоти Колтону, по инициативе которых была создана эта Группа, за поддержку нашей работы. Мы также благодарим Сару Файлу из гарвардского Центра Дэвиса за редактирование и верстку нашего текста и Игоря Поспехина за помощь с переводом. Отдельно хотели бы поблагодарить российских и американских официальных лиц, проявивших интерес к нашей работе и любезно предоставивших свои отзывы.

Сведения об авторах

Троицкий Михаил Алексеевич преподает в Московском государственном институте международных отношений (МГИМО) МИД России, где в 2007–2009 гг. он работал заместителем декана Факультета политологии. М.Троицкий имеет ученую степень кандидата политических наук (Институт США и Канады РАН, 2003) и ученое звание доцента. В сферу его исследовательских интересов входят внешняя политика США и России, а также проблемы безопасности на постсоветском пространстве. М.Троицкий является автором монографии «Трансатлантический союз 1991–2004. Модернизация системы американо-европейского партнерства после распада биполярности» (М.: НОФМО – ИСК РАН, 2004), а также ряда глав в книгах и статей, вышедших в России, США и других странах. Его комментарии актуальных событий печатались на страницах газет «Ведомости», *International Herald Tribune* и *The Moscow Times.* М.Троицкий работал приглашенным исследователем в Международном научном центре имени В.Вильсона (Вашингтон), Кембриджском и Оксфордском университетах.

Самуэль Чарап является директором программы исследований России и Евразии в Центре «За американский прогресс» (Вашингтон). С.Чарап — основной эксперт Центра «За американский прогресс» по внутренней и внешней политике постсоветских государств, а также политике США на постсоветском пространстве. Его работы публиковались в *Washington Quarterly*, *International Herald Tribune*, *Guardian, Current History* и других журналах и газетах. С.Чарап регулярно комментирует актуальные события для российских и западных СМИ, включая «Российскую газету», «Коммерсантъ», «Интерфакс», «Би-Би-Си», *Reuters* и *Washington Post*. С.Чарап получил степени магистра и доктора политических наук в Оксфордском университете (Великобритания). Он работал приглашенным исследователем в Московском центре Карнеги, Высшей школе экономики (НИУ ВШЭ) и Московском государственном институте международных отношений (МГИМО) МИД России. С.Чарап владеет русским языком.

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений

Российские участники

Караганов Сергей Александрович — декан Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, председатель Президиума Совета по внешней и оборонной политике, сопредседатель Группы

Андреев Павел Викторович — руководитель Центра международных проектов РИА Новости

Барабанов Олег Николаевич — заведующий Кафедрой политики и функционирования Европейского союза и Совета Европы МГИМО(У) МИД России, профессор Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Бордачев Тимофей Вячеславович — заместитель декана Факультета мировой экономики и мировой политики, директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, директор по исследованиям Совета по внешней и оборонной политике

Митрова Татьяна Алексеевна — директор Центра изучения мировых энергетических рынков Института энергетических исследований РАН

Салихов Марсель Робертович — руководитель Экономического департамента Института энергетики и финансов

Суслов Дмитрий Вячеславович — заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, помощник по науке декана Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, заместитель директора по исследованиям Совета по внешней и оборонной политике

Троицкий Михаил Алексеевич — доцент МГИМО(У) МИД России

Фененко Алексей Валериевич — ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН, доцент Факультета мировой политики МГУ им. М.В.Ломоносова

Американские участники

Тимоти Колтон — профессор государственного управления и российских исследований и заведующий Кафедрой государственного управления Гарвардского университета, сопредседатель Группы

Рави Абделал — профессор делового администрирования Гарвардской школы бизнеса

Александра Вакру — исполнительный директор Центра российских и евразийских исследований имени Дэвиса, Гарвардский университет

Кори Вельт — заместитель директора Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений имени Эллиотта, Университет имени Джорджа Вашингтона

Кит Дарден — доцент Йельского университета

Джеффри Манкофф — заместитель директора Программы исследований международной безопасности Йельского университета

Чарльз Райан — председатель *UFG Asset Management*

Мэтью Рожански — заместитель директора Программы исследований России и Евразии Фонда Карнеги «За международный мир»

Рэндалл Стоун — профессор и директор Центра польских и центральноевропейских исследований имени Скального и Центра исследований конфликтов и сотрудничества имени Питера Д. Уотсона, Университет Рочестера

Моника Тофт — доцент и директор Инициативы по исследованию религии в международных отношениях Гарвардского университета

Генри Хейл — доцент и директор Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений имени Эллиотта, Университет имени Джорджа Вашингтона

Йошико Херрера — профессор Университета Висконсина, г. Мэдисон

Самуэль Чарап — директор программы исследований России и Евразии и член исследовательской группы по национальной безопасности и международной политике Центра «За американский прогресс»

Рабочая группа по будущему российско-американских отношений предлагает перспективным специалистам из ведущих американских и российских исследовательских центров и университетов поделиться своим видением решения самых острых проблем двусторонних отношений. Мы содействуем обмену мнениями и открытым дискуссиям среди ученых нового поколения. Мы нацелены на творческий анализ проблем и выработку политических рекомендаций, отражающих общность взглядов России и США по многим вопросам, которая, тем не менее, часто подавляется взаимным недоверием. Мы полагаем, что наш подход, основанный на двустороннем диалоге, дает наилучшие возможности улучшить взаимопонимание и разрешить спорные проблемы между нашими странами.

WORKING GROUP ON THE FUTURE OF U.S.- RUSSIA RELATIONS

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО БУДУЩЕМУ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ