

## ПРИГЛАШАЕМ К ДИАЛОГУ: МНЕНИЯ НАШИХ ЗАРУБЕЖНЫХ КОЛЛЕГ

С. Чарап\*

### РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ Б. ОБАМЫ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ<sup>1</sup>

В момент прихода к власти Б. Обамы в январе 2009 г. американо-российские отношения находились в состоянии кризиса, самого глубокого за два последних десятилетия. Считая, что дальнейшее развитие ситуации в подобном ключе может нанести серьезный ущерб национальной безопасности США, новый президент и его команда решили осуществить «перезагрузку» двусторонних отношений и наладить сотрудничество с Россией в решении приоритетных для обеих стран задач. В статье представлен обзор важнейших достижений первого года «перезагрузки», дан анализ проблем, оставшихся на повестке дня, и предложены практические рекомендации по их решению и расширению сферы взаимодействия между двумя странами.

**Ключевые слова:** администрация Б. Обамы, американо-российские отношения, «перезагрузка», российско-грузинская война, Договор СНВ-3, иранская ядерная программа, афганская кампания, Манас, членство в ВТО, поправка Джексона—Вэника, энергоэффективность.

When President Barack Obama took office in January 2009, the U.S.—Russia relationship was at its lowest point since the end of the Cold War. The Obama administration came in with the conviction that permitting this situation to continue would be highly detrimental to the national security of the United States. They decided to press “the reset button” in the bilateral relationship and engage Moscow on critical issues facing both countries. This article reviews the accomplishments and remaining challenges of the reset’s first year and offer policy recommendations to address these challenges and broaden the relationship.

**Keywords:** Obama administration, U.S.-Russia relations, “reset”, Russia-Georgia war, New START, Iranian nuclear program, Afghan war, Manas, WTO membership, Jackson—Vanik amendment, energy efficiency.

---

\* Самюэль Чарап, директор программы по России и Евразии Центра за американский прогресс (e-mail: scharap@americanprogress.org).

<sup>1</sup> Статья основана на докладе, опубликованном на сайте Центра за американский прогресс 14 апреля 2010 г. под названием «Assessing the “Reset” and the Next Steps for U.S. Russia Policy» (URL: [http://www.americanprogress.org/issues/2010/04/assessing\\_reset.html](http://www.americanprogress.org/issues/2010/04/assessing_reset.html)). Пер. с англ. и подготовка к печати — В.И. Бартнев, к.и.н., ст. преп. кафедры истории международных отношений и мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В.Ломоносова (e-mail: vl\_bartnev@mail.ru).

К моменту вступления Б. Обамы в должность президента США в январе 2009 г. американо-российские отношения достигли своей низшей точки за два «постбиполярных» десятилетия. Не далее как в августе 2008 г. в администрации Дж. Буша-младшего обсуждалась возможность нанесения воздушных ударов по позициям вторгнувшихся на территорию Грузии подразделений российской армии. Воплощение в жизнь такого сценария могло бы иметь поистине катастрофические последствия. Однако еще до начала августовской войны двусторонние отношения находились в состоянии, близком к полному разладу.

Администрация Б. Обамы пришла в Белый дом с убеждением, что дальнейшее развитие ситуации в подобном ключе может нанести серьезный ущерб национальной безопасности США. Для успешного решения задач, обозначенных администрацией в качестве главных приоритетов (таких как стабилизация обстановки в Афганистане и защита неохраняемых ядерных материалов), улучшение американо-российских отношений имело принципиальное значение.

В результате командой Б. Обамы был предложен новый подход, который вице-президент Дж. Байден образно охарактеризовал как «нажатие кнопки перезагрузки» в двусторонних отношениях. В его основе лежало стремление сотрудничать с Россией в решении приоритетных для обеих стран задач, но не в ущерб другим внешнеполитическим интересам США и фундаментальным американским ценностям.

8 апреля 2010 г. на встрече Б. Обамы и Д. Медведева в Праге был подписан новый Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений, предусматривающий масштабные сокращения наступательных ядерных потенциалов двух стран и модернизацию системы верификации. Подписание нового соглашения о контроле над вооружениями — прекрасный повод для того, чтобы оценить результаты политики «перезагрузки» и обозначить перспективы развития американо-российских отношений. При этом важно подчеркнуть, что «перезагрузка» понимается нами в первую очередь как изменения во внешней политике США, и поэтому оценивать ее мы будем именно с точки зрения реализации американских национальных интересов.

Однако прежде необходимо понять, какое «наследство» оставил Б. Обаме предыдущий хозяин Белого дома, ведь нынешнему президенту пришлось начинать далеко не с чистого листа.

## **ОТПРАВНАЯ ТОЧКА**

Американо-российские отношения в последние месяцы правления администрации Дж. Буша-младшего достигли своей низшей точки. Непосредственной причиной их ухудшения стали россий-

ско-грузинская война в августе 2008 г. и последовавшее вскоре признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии. Комплекс мер, принятых руководством США в ответ на эти события, включал свертывание всех двусторонних контактов на уровне военных ведомств, инициирование решения о приостановке деятельности Совета Россия—НАТО и отзыв двустороннего соглашения о сотрудничестве в сфере ядерной энергетики из Конгресса.

Сегодня нам известно, что в ходе войны на самом высшем уровне в администрации Дж. Буша-младшего обсуждали и гораздо более жесткие меры. В опубликованной недавно книге директора брюссельского отделения Германского фонда имени Маршалла Р. Асмуса «Маленькая война, которая потрясла мир» приводятся данные о том, что по инициативе сотрудников администрации вице-президента Д. Чейни и Совета национальной безопасности «Комитет принципалов» (Principals Committee), в состав которого входят президент, вице-президент и другие высшие должностные лица, обсуждал возможность применения военной силы для того, чтобы приостановить российское вторжение в Грузию [3, р. 186—187]<sup>2</sup>. В частности, рассматривались планы нанесения точечных бомбовых ударов, например по Рокскому туннелю, который российские войска использовали для проникновения на территорию Южной Осетии. В конечном счете президент отверг подобные предложения, но у некоторых представителей его администрации (в частности, у помощника Д. Чейни по вопросам национальной безопасности Дж. Вуда) остались сомнения относительно того, было ли это решение правильным [19]. Сам факт обсуждения в Белом доме возможности применения силы против второй и единственной помимо США ядерной «сверхдержавы» вызывает большое беспокойство. Последствия нанесения воздушных ударов по позициям российской армии могли бы быть поистине катастрофическими.

Таким образом, августовская война стала непосредственным катализатором полного разлада механизмов взаимодействия между Россией и Вашингтоном, однако американско-российские отношения зашли в тупик задолго до того, как в Закавказье прогремели первые выстрелы. Теплые личные отношения между Дж. Бушем-младшим и В.В. Путиным, которые начали складываться в 2001 г. (когда Дж. Буш, как всем известно, «посмотрел [российскому лидеру] в глаза и смог постичь его душу»), сохранялись в течение всего времени их пребывания в ранге первых лиц государства и были,

---

<sup>2</sup> Бывший в то время советник президента США по вопросам национальной безопасности С. Хэдли подтверждает факт ведения подобной дискуссии в Белом доме: «Вопрос о том, следует ли нам применять военную силу для достижения наших целей, действительно, обсуждался, но в итоге осуществление подобных действий было признано нецелесообразным» [19].

определенно, единственной опорой двусторонних отношений, которые, пройдя кратковременную фазу подъема после терактов 11 сентября 2001 г., начали быстро ухудшаться. Администрация Дж. Буша-младшего в целом игнорировала российское направление внешней политики и уделяла крайне мало внимания развитию диалога с Москвой. Стороны относились друг к другу с большим подозрением и недоверием, и в итоге даже обсуждение вопросов противодействия общим угрозам стало практически невозможным.

## ПОТЕПЛЕНИЕ КЛИМАТА

Администрация Б. Обамы пришла в Белый дом, исполненная решимости улучшить американо-российские отношения, и приступила к активному сотрудничеству с Москвой в решении проблем, имеющих большое значение для обеих стран. Руководство США избегало словесных провокаций и демонстрировало прозрачность своих намерений в надежде на то, что российское руководство последует его примеру.

При этом новая администрация не прекратила критиковать действия российского правительства, с которыми она была не согласна, и не стала жертвовать американскими ценностями или любыми другими способами «умиротворять» Кремль. Однако в первую очередь руководство Белого дома исходило из того, что разногласия (за редким исключением) не должны становиться камнем преткновения на пути развития сотрудничества в сферах совпадения интересов<sup>3</sup>. Напротив, с точки зрения Б. Обамы, взаимодействие с помощью открытия новых коммуникационных каналов и снижение антагонизма могли создать со временем такие условия, которые позволили бы Белому дому найти более эффективные способы урегулирования существующих в двусторонних отношениях противоречий.

Эта рискованная тактика в итоге себя оправдала. Американские должностные лица признают, что взаимодействие с российской стороной редко бывает легким, но все они, включая профессиональных дипломатов и госслужащих, работавших во внешнеполитических ведомствах при предшественниках Б. Обамы, отмечают заметную интенсификацию диалога между Вашингтоном и Москвой. Число контактов между американскими и российскими официальными лицами существенно возросло, а спектр обсуждае-

---

<sup>3</sup> Похожую мысль об отношениях с СССР в конце 1980-х гг. озвучил госсекретарь США при администрации Р. Рейгана Дж. Шульц, заявив: «Совершенно неясно, как мы можем рассчитывать добиться чего-либо, проводя политику, которая диктуется принципом “ни одна проблема не может быть решена до тех пор, пока не будут решены все проблемы”» [12].

мых проблем расширился. В момент прихода к власти администрации Б. Обамы диалога фактически не было, а сейчас, как выразился один чиновник, «трафик стал плотным».

Напряженность, характерная для американо-российских отношений в последние месяцы правления администрации Дж. Буша-младшего, существенно снизилась. Сегодня стороны могут обсуждать проблемы в сферах совпадения интересов и определять рамки возможного сотрудничества. Важно и другое: даже тот минимальный уровень доверия друг к другу, который существует в настоящий момент, оказался достаточным для предотвращения неуправляемого раскрывания маховика эскалации напряженности.

## ДОСТИЖЕНИЯ

### Договор СНВ-3

Подписание Договора СНВ-3 стало бесспорным доказательством того, что политика «перезагрузки» себя оправдала. Она создала атмосферу доверия, позволившую обеим странам подготовить исторический документ, который снижает угрозу ядерной войны и является важным шагом на пути продвижения к заявленной Б. Обамой цели — выходу за рамки устаревших подходов времен «холодной войны». Договор предусматривает сокращение лимита количества развернутых стратегических ядерных боеголовок обеими сторонами на 30% — с 2200 до 1550. Предельное суммарное количество МБР, БРПЛ и тяжелых бомбардировщиков, оснащенных для ядерных вооружений, будет снижено с 1600 до 800, при этом одновременно может быть развернуто не более 700 носителей. Очевидно, что установление подобного лимита — это умеренный, но в то же время важный шаг на пути сокращения вооружений, представляющих собой угрозу жизни на Земле.

Договор СНВ-3 модернизирует и укрепляет систему проверок и мониторинга ядерных сил, которая начала функционировать в соответствии с Договором СНВ-1, подписанным по инициативе президентов Р. Рейгана и М. Горбачева. Новое соглашение обязывает стороны подсчитывать количество развернутых боезарядов, а это уже является существенным шагом вперед по сравнению с прежним договором.

Установленный режим верификации даст обеим сторонам ясное представление о ядерных арсеналах друг друга, а значит, укрепит доверие между ними и обеспечит выполнение условий соглашения. В отсутствие такого договора механизмы верификации, обеспечивавшие стабильность американо-российских взаимоотношений в ядерной сфере с конца «холодной войны», просто перестали бы действовать.

Соглашение дало новый импульс к активизации глобальных усилий по усовершенствованию механизмов контроля ядерных материалов и предотвращению актов ядерного терроризма. Подписание данного документа обеспечило успех созванного по инициативе Б. Обамы саммита по ядерной безопасности и создало благоприятный фон для Конференции по пересмотру ДНЯО. Основой последнего, как известно, является положение о том, что в обмен на согласие неядерных держав отказаться от попыток завладеть ядерным оружием ядерные державы обязуются сократить свои ядерные арсеналы и обеспечить неядерным державам доступ к мирным ядерным технологиям. После подписания Договора СНВ-3 призывы США и России, добившихся реального прогресса в деле сокращения ядерных арсеналов, к укреплению режима нераспространения будут звучать гораздо более убедительно.

Кроме того, новый Договор восстанавливает двусторонние отношения в ядерной сфере и формирует основу для проведения еще более масштабных переговоров по сокращению количества ядерных боеголовок, в том числе тактических. Американо-российское сотрудничество в сфере ядерной безопасности практически отсутствовало к моменту ухода Дж. Буша-младшего с поста президента США, однако подписание Договора СНВ-3 свидетельствует о возобновлении конструктивного диалога в области контроля над вооружениями и открывает путь для будущих переговоров.

Администрации Б. Обамы следует приступить к обсуждению с Россией возможностей дальнейшего сокращения размещенных стратегических и тактических ядерных боеголовок. СНВ-3 должен подтолкнуть стороны к формированию новой, расширенной повестки дня в сфере контроля над вооружениями.

## **Иран**

Сотрудничество в решении иранской проблемы является вторым по важности вопросом (после Договора СНВ-3) в повестке дня американо-российских отношений для администрации Б. Обамы, и обеспечение поддержки Москвой усилий США по сдерживанию ядерных амбиций Тегерана было ключевым пунктом российской политики американского руководства. Теплые взаимоотношения России с Ираном и ее сдержанное отношение к участию в международных усилиях, нацеленных на недопущение получения ИРИ ядерного оружия, на протяжении длительного времени были одними из главных источников разногласий между Москвой и Вашингтоном.

Совершенно очевидно, что Россия не заинтересована в обретении Ираном ядерного статуса, однако не исключено, что она

считает воплощение данного сценария в жизнь неизбежным, а любые усилия, направленные на его предотвращение, бесполезными. Важно и другое. Поддержав международные санкции против Ирана, Россия могла бы потерять «активы», размещенные ею в этой стране, включая выгодные контракты в военной и нефтяной сферах, а также в сфере ядерной энергетики. В прошлом Россия не раз смягчала санкции в отношении Ирана в СБ ООН. Однако в прошлом году российское руководство заняло конструктивную позицию в иранском вопросе, резко контрастировавшую с той, которой оно придерживалось на протяжении длительного времени. В октябре Москва предложила схему, в соответствии с которой большая часть производимого Ираном низкообогащенного урана должна была вывозиться в Россию для дообогащения, а оттуда во Францию в целях производства топлива для исследовательского реактора в Тегеране. Данное предложение, которое режим в Тегеране сначала принял, дало возможность выйти из тупика в вопросе о ядерной программе Ирана, а после того как Тегеран его отверг — легитимное основание для введения принудительных мер. Россия также отложила на неопределенный срок запланированные поставки зенитных ракетных установок С-300 в Иран, которые могли бы дестабилизировать и без того хрупкую систему региональной безопасности. Наконец, в марте представитель российского МИД объявил о том, что Москва и Пекин направили эмиссаров в Иран для оказания прямого давления на режим в Тегеране, с тем чтобы он принял российское предложение по обогащению урана на своей территории, добавив, что «для дипломатического маневрирования остается все меньше возможностей» [5].

Пока не ясно, какую позицию займет в итоге Россия в СБ ООН в ситуации, когда США и их европейские союзники решили ужесточить санкции в отношении Ирана. На протяжении последнего года представители российского руководства, включая самого президента Д. Медведева, неоднократно заявляли о своем согласии поддержать эти меры. Сказать наверняка, насколько далеко будет готова пойти Россия в данном вопросе, можно будет только после вынесения на обсуждение СБ ООН текста соответствующей резолюции, однако представители администрации Б. Обамы неоднократно выражали уверенность в том, что позиция Москвы будет более конструктивной, чем в прошлом. Как бы то ни было, заявленная российским руководством готовность поддержать решение о введении новых санкций в отношении Ирана уже изменила динамику переговорного процесса. В целом поведение России на протяжении последнего года вполне может быть квалифицировано как серьезный сдвиг в ее политике в иранском вопросе.



Этот сдвиг в значительной степени был реакцией на действия самого Ирана. Появление в сентябре 2009 г. информации о существовании второго комплекса по обогащению урана в г. Кум стало для Москвы полной неожиданностью. Отказ же иранского руководства от предложенной Россией схемы поставок топлива для исследовательского реактора в Тегеране привел к тому, что лимит доброжелательного отношения Москвы к ИРИ оказался почти полностью исчерпан.

Тем не менее дипломатические усилия администрации Б. Обамы также сыграли важную роль в обеспечении конструктивной позиции российского руководства. С одной стороны, «перезагрузка» открыла каналы коммуникации на высшем государственном уровне, через которые стороны могли обсуждать такие вопросы, как усиление давления на Иран. С другой стороны, общее снижение напряженности в отношениях позволило изменить ситуацию, при которой российская позиция по иранскому вопросу диктовалась желанием нанести США дипломатическое поражение. Окончательная проверка степени готовности России к сотрудничеству в решении иранской проблемы состоится при обсуждении вопроса об ужесточении санкций, однако поведение Москвы до настоящего момента свидетельствует о том, что «перезагрузка» способствовала серьезному сдвигу в ее политике.

### **Афганистан**

Б. Обама, как известно, сделал победу в афганской войне одним из главных приоритетов своей внешней политики, и после прихода к власти новой администрации Россия, с некоторыми важными оговорками, стала помогать США в реализации данной цели.

### *Логистика*

Одним из первых шагов, предпринятых администрацией Б. Обамы, стала отправка в Афганистан дополнительного воинского контингента численностью 17 000 человек, а через некоторое время — еще 30 000 человек, что создало беспрецедентные проблемы логистического характера. Переброска такого значительного количества солдат и грузов в зону конфликта является исключительно сложной задачей при любых обстоятельствах, однако Афганистан — случай совершенно особый. Отсутствие выхода к морю, крайне негостеприимный ландшафт, практически полное отсутствие дорог и децентрализованная структура управления превращают данную задачу в одну из самых сложных в логистическом плане миссий, которые когда-либо приходилось выполнять американским военным. Как выразился заместитель министра



обороны Э. Картер, «после Антарктиды Афганистан является, пожалуй, самым неудобным с логистической точки зрения местом на планете для ведения войны» [17].

Эта ситуация, сложная сама по себе, усугубляется тем, что существующие транспортные маршруты небезопасны. Большую часть военных грузов и топлива, направляемых в Афганистан, транспортируют из порта Карачи в Пакистане через перевал Хибер в Восточный Афганистан. Перевал Хибер находится на расстоянии менее часа езды от Пешавара, столицы Северо-Западной пограничной провинции, которая является очагом активности талибов. В этой гористой местности разбойные нападения — обычное явление, и конвои сопровождения грузов неоднократно подвергались подобным нападениям. Более того, субподрядчики часто вынуждены подкупать местных талибов, чтобы пересечь границу. Иными словами, налицо парадоксальная ситуация, при которой американские военные могут транспортировать важнейшие грузы через вражескую территорию, только косвенно спонсируя своих врагов.

Уменьшить риски, сопряженные с логистическим обеспечением афганской кампании, можно было с помощью сотрудничества с Россией, и «перезагрузка» предоставила такую возможность. Москва заняла конструктивную позицию по данной проблеме, в которой можно выделить три составляющие.

### *Железнодорожный транзитный маршрут*

Железнодорожный маршрут из порта Риги на Балтике через Россию и Казахстан в г. Термез, расположенный на границе Узбекистана и Афганистана, начал функционировать в апреле 2009 г. Транзитный маршрут, по которому несмертоносные грузы доставляются в Афганистан за 9 дней, является одним из двух действующих компонентов так называемой Северной распределительной сети (Northern Distribution Network). По сравнению с маршрутом транзита грузов через Пакистан, транспортный коридор Рига—Термез имеет ряд очевидных преимуществ. Во-первых, внутренняя ситуация в странах, через которые он проходит, отличается большей стабильностью; во-вторых, сделки, обслуживающие транзит грузов, характеризуются куда большей прозрачностью; в-третьих, конечный пункт маршрута расположен в северном Афганистане — на территории с относительно низким уровнем повстанческой активности.

По мнению представителей Белого дома, Россия оказала большую помощь в экспедировании поездов через ее территорию. С середины марта 2010 г. около 25% всех несмертоносных грузов, направляемых в Афганистан, транспортируются через территорию России.

## *Воздушный транспортный коридор*

Весной 2009 г. российские официальные лица обратились к руководству Соединенных Штатов с предложением подписать соглашение о транспортировке американских войск и военных грузов в Афганистан через российское воздушное пространство. Соответствующее соглашение было подписано Б. Обамой и Д. Медведевым на московском саммите в июле 2009 г. Оно предусматривает до 4500 полетов в год, что позволяет США экономить на транзитных расходах до 133 млн долларов ежегодно [9]. Хотя данный воздушный коридор не имеет для Пентагона приоритетного значения при переброске грузов в Афганистан, он служит важным резервным маршрутом, дополняющим уже существующие транспортные коридоры. По словам представителей Пентагона, к концу марта 2010 г. в соответствии с указанным соглашением выполнялось в среднем два полета в день.

Критики администрации Б. Обамы обращали внимание на то, что реализация соглашения на практике осуществлялась крайне медленно и к концу 2009 г. было совершено не более 20 полетов. Они видели в этом следствие проволочек со стороны российской бюрократии, имеющих политическую подоплеку и обусловленных неопределенностью позиции высшего руководства страны в вопросе о поддержке американской военной операции в Афганистане<sup>4</sup>. Однако в действительности задержки были обусловлены сроком ожидания, предусмотренным в соглашении, а также процедурными и техническими сложностями.

## *База «Манас»*

База ВВС США «Манас» в Киргизии, открытая в декабре 2001 г., служит важным компонентом системы обеспечения войны в Афганистане. Через «Манас» ежемесячно перебрасываются около 30 000 солдат (в зону боевых действий и обратно). Кроме того, база предоставляет более 300 000 галлонов топлива в день для самолетов, выполняющих операции на территории Афганистана [22]. При отсутствии такой базы выполнение приказа Б. Обамы об увеличении воинского контингента в Афганистане отняло было значительно больше времени и сил.

---

<sup>4</sup> В одной статье, например, утверждалось, что российская сторона попыталась отказаться от своего обещания не брать транзитных сборов с американских самолетов за пролет над территорией России [4]. Однако, по уверениям представителей Пентагона, которых лично интервьюировал автор, эта информация не соответствовала действительности: российская сторона никогда не пыталась отказаться от выполнения условий соглашения.

В истории с открытием базы «Манас» Россия первоначально сыграла позитивную роль. После терактов 11 сентября 2001 г. Москва не стала препятствовать открытию американских военных баз в Киргизии и Узбекистане (база в Узбекистане была закрыта в 2005 г. по приказу президент И. Каримова в ответ на американскую критику расстрела демонстрантов в Андижане). Тогда это было воспринято как знак улучшения американо-российских отношений. Действительно, если учесть, что Россия считает Центральную Азию «сферой своих привилегированных интересов», говоря словами Д. Медведева, ее согласие на размещение американской военной базы на территории одной из бывших советских республик было шагом поистине беспрецедентным.

При этом Москва с самого начала опасалась того, что американское военное присутствие в регионе станет постоянным. После того как уровень доверия российского руководства к США в последние месяцы правления администрации Дж. Буша-младшего упал до рекордно низкой отметки, уверениям Белого дома в том, что единственной целью сохранения присутствия в Манасе является обеспечение военной операции в Афганистане, в Москве наотрез отказывались внимать.

Через месяц после вступления в должность Б. Обамы президент Киргизии К. Бакиев объявил о том, что его правительство расторгает соглашение с США и американский персонал должен быть эвакуирован из Манаса в течение полугода. Это заявление было сделано сразу после получения от России 2 млрд долларов в виде помощи и займов. Было очевидно, что эта помощь предоставлена с целью подтолкнуть Бишкек к выдворению американцев из Манаса<sup>5</sup>.

Однако в конце июня 2009 г. правительство Киргизии отозвало свое решение, позволив американцам остаться. В ответ правительство США втрое увеличило арендную плату (с 17,4 до 60 млн долларов) и предоставило Киргизии более 100 млн долларов на усовершенствование механизмов борьбы с контрабандой наркотиков и терроризмом, а также на обновление самой базы. Кроме того, база была переименована в «центр транзитных перевозок» [22].

В отношении того, знало ли российское руководство об изменении позиции киргизского правительства и дало Бишкеку «зеленый свет» или же было захвачено врасплох, существуют противоречивые свидетельства [1, 20]. Конечно, К. Бакиев получил от США

---

<sup>5</sup> На это министр обороны США Р. Гейтс отреагировал следующим образом: «Русские пытаются убить двух зайцев в вопросе об Афганистане и базе «Манас». С одной стороны, они делают громкие заявления о сотрудничестве с США в решении афганской проблемы, а с другой, действуют в ущерб нашим интересам в вопросе о базе «Манас», которая очевидно имеет для нас большое значение» [21].

хорошее вознаграждение, но все «бонусы», которые может предложить Бишкеку Вашингтон, не идут ни в какое сравнение с теми ресурсами, которыми обладает Москва для оказания давления на киргизское руководство. Иными словами, если бы Россия захотела воспрепятствовать принятию Бишкеком подобного решения, она легко могла бы это сделать. Прошедшее в декабре 2009 г. без каких бы то ни было осложнений автоматическое продление срока действия соглашения об аренде базы «Манас» может свидетельствовать о том, что Москва постепенно примиряется с фактом ее существования и начинает верить аргументам, которые США используют для обоснования своего военного присутствия<sup>6</sup>.

### *За пределами сферы логистики*

По итогам московского саммита в июле 2009 г. Д. Медведев и Б. Обама выпустили совместное коммюнике, в котором был заявлен взаимный интерес США и России в стабилизации ситуации в Афганистане в целях предотвращения потока наркотиков и распространения экстремизма [10]. В коммюнике были также обозначены несколько областей, в которых Россия была готова оказать конкретную помощь Афганистану, включая подготовку специалистов по наркоконтролю и восстановление уничтоженной инфраструктуры в стране. Между тем до сегодняшнего дня Россия не предлагала безвозмездной помощи в реализации инфраструктурных проектов, но выражала заинтересованность в том, чтобы участвовать в них на коммерческой основе. Кроме того, Пентагон обращался к российскому руководству с просьбой рассмотреть возможность оказания военной помощи Национальной армии Афганистана. Эту идею Москва также рассматривала исключительно с коммерческой точки зрения, и Пентагон в итоге за свой счет приобрел несколько российских вертолетов МИ-17 для афганских вооруженных сил.

Но были и конкретные позитивные шаги с российской стороны. Во-первых, в январе 2010 г. Россия поддержала в СБ ООН предложение США об отмене санкций в отношении пяти бывших членов правительства талибов, которые теперь поддерживают правительство Хамида Карзая. Этот шаг символизировал разрыв с многолетней практикой блокирования инициатив по исключению этих лиц из «черного списка». Решение СБ ООН стало важным шагом на пути организации мирных переговоров с представителями умеренного крыла движения Талибан [15].

---

<sup>6</sup> По заявлению киргизского дипломата, пожелавшего остаться неназванным, заключенный 22 июня 2009 г. договор предусматривает автоматическую его пролонгацию на год в случае, если за 180 дней до окончания срока действия договора ни одна из сторон не уведомит другую о своем желании прекратить сотрудничество [2].

Во-вторых, под эгидой Двусторонней Президентской комиссии (подробнее о ней речь пойдет далее) существенно интенсифицировался диалог по проблеме борьбы с производством наркотиков в Афганистане. В рамках Рабочей группы по борьбе с терроризмом была создана подгруппа по борьбе с контрабандой наркотиков, возглавляемая директором управления государственной политики в сфере контроля над наркотиками администрации президента США Дж. Керликовске и его российским коллегой В. Ивановым. Эта подгруппа уже провела несколько заседаний, и хотя В. Иванов неоднократно критически отзывался об отказе администрации Б. Обамы уничтожать посевы опиумного мака в целях борьбы с афганским наркотрафиком, это не помешало ему конструктивно взаимодействовать с Дж. Керликовске. Например, Россия предоставила США важные сведения о неформальной системе финансовых переводов «хавала», которую талибы используют для отмывания денег, полученных от наркобизнеса, и финансирования своих военных операций. По заявлениям чиновников, непосредственно участвовавших в данных дискуссиях, имели место продуктивные консультации между американскими и российскими властями и по проблеме противодействия международной наркоторговле.

### **«Невыстрелившие ружья»**

В отличие от таких сюжетов, как Договор СНВ-3, Иран и Афганистан, изменение климата двусторонних отношений не способно стать темой газетных заголовков. Однако замена глубокой подозрительности и недоверия прозрачностью и готовностью к ведению конструктивного диалога может не только способствовать сотрудничеству, но и помочь предотвратить конфликты. В последние годы правления администрации Дж. Буша-младшего Кремль воспринимал практически каждый шаг со стороны США сквозь призму воображаемого им американско-российского соперничества, руководствуясь логикой «игры с нулевой суммой». Иногда даже казалось, что Россия специально прилагает усилия, чтобы помешать США добиться своих целей. Москва не полностью отказалась от этой «вредной привычки» после прихода к власти администрации Б. Обамы, но подобное восприятие больше не определяет характер всех аспектов взаимодействия между двумя странами. Ярче всего эту тенденцию можно проиллюстрировать на примере развития отношений на постсоветском пространстве, где столкновение интересов США и России традиционно носит наиболее жесткий характер.

Во-первых, потепление двусторонних взаимоотношений помогло избежать очередной эскалации конфликта в Грузии. По заявлениям представителей администрации Б. Обамы, открытие новых

каналов коммуникации между Вашингтоном и Москвой позволило США сыграть посредническую роль в предотвращении дальнейшей эскалации напряженности, вызванной столкновениями между российскими, грузинскими и югоосетинскими войсками в преддверии годовщины августовской войны 2008 г. На протяжении нескольких недель, предшествовавших 8 августа 2009 г., обе стороны обвиняли друг друга в военных провокациях, и словесная война между Москвой и Тбилиси начала приобретать все более угрожающие масштабы. Кульминацией, пожалуй, стала публикация Министерством обороны РФ заявления, в котором было сказано: «События в августе 2008 г. развивались по похожему сценарию, и Россия оставляет за собой право использовать все имеющиеся в ее распоряжении силы и средства [в случае возникновения угрозы жизням мирных граждан и военнослужащих]» [7]. Высшие должностные лица США использовали новые коммуникационные каналы для предотвращения кровопролития. В отсутствие того взаимного доверия, которое возникло благодаря «перезагрузке», подобные переговоры между американскими и российскими должностными лицами вряд ли могли состояться. Ввиду того, что Москва и Тбилиси отказываются контактировать друг с другом напрямую, а США, в свою очередь, способны оказывать влияние на грузинское руководство, открытые каналы коммуникации между Белым домом и Кремлем будут иметь огромное значение для поддержания стабильности в регионе.

Во-вторых, Россия сыграла достаточно позитивную роль в поддержке усилий США, направленных на примирение Армении и Турции. Процесс примирения идет крайне затруднительно, но в настоящий момент достижение прорыва более реально, чем когда-либо. По заявлениям представителей администрации Б. Обамы, Россия оказала определенную поддержку дипломатическим усилиям США в решении этой проблемы. Еще более важно то, что Москва не стала препятствовать процессу примирения, хотя имела для этого и возможности, обусловленные зависимостью Армении от России, и мотив, поскольку примирение Еревана с Анкарой грозило уменьшением этой зависимости.

Наконец, в-третьих, президентские выборы на Украине в начале 2010 г. прошли без масштабного вмешательства Москвы и не спровоцировали конфликт между Россией и Западом. Контраст с ситуацией на предыдущих выборах 2005 г., завершившихся приходом к власти В. Ющенко в ходе «оранжевой революции», особенно бросается в глаза. Тогда Москва бросила все силы на поддержку соперника В. Ющенко — В. Януковича (который одержал победу на выборах 2010 г.). В. Путин, занимавший в то время пост президента России, лично совершил несколько поездок в целях под-

держки кандидатуры В. Януковича и поспешил поздравить его с фальсифицированной «победой» во втором туре голосования, даже до объявления официальных результатов. На этот раз Москва поддерживала контакты со всеми основными кандидатами и избегала неприкрытого фаворитизма.

Подобное изменение позиции России объясняется целым комплексом факторов. Главным из них является тот факт, что российское руководство сочло возможным иметь дело как с В. Януковичем, так и с его главным соперником — Ю. Тимошенко. Однако сложно представить, что выборы на Украине могли пройти без повторения сценария 2004 г., если бы в отношениях России и США по-прежнему царил климат взаимного антагонизма. Россия, как известно, обладает широким арсеналом средств для дестабилизации ситуации на Украине, и тот факт, что она не стала их использовать, говорит о многом.

### **Двусторонняя Российско-американская Президентская комиссия**

Двусторонняя Российско-американская Президентская комиссия, созданная Б. Обамой и Д. Медведевым на московском саммите в июле 2009 г., представляет собой результат осознанных усилий администрации по закреплению на институциональном уровне позитивных изменений климата двусторонних отношений.

Комиссия состоит из 16 рабочих групп, которые занимаются чрезвычайно широким кругом проблем, начиная от контроля над наркотиками и заканчивая вопросами здравоохранения. Деятельность комиссии официально координируют госсекретарь США и министр иностранных дел РФ, а наблюдение за ее текущей работой осуществляют сопредседатели Группы по политической координации Комиссии — заместитель министра иностранных дел РФ С. Рябков и старший заместитель Госсекретаря США по политическим вопросам У. Бернс.

Президентская комиссия была создана в целях расширения повестки дня двусторонних отношений (в которой даже в лучшие времена доминировали исключительно проблемы безопасности), а также регуляризации контактов между широким кругом правительственных ведомств двух стран, практически не имевших опыта взаимодействия друг с другом. Установление каналов коммуникации само по себе имеет ключевое значение для создания атмосферы доверия между правительствами США и России. Наличие комиссии является своеобразной гарантией того, что американо-российские отношения в будущем не будут ограничиваться рамками личной дружбы между президентами.



Комиссия начала свою работу лишь недавно. Взаимодействие в определенной степени осложняют различия в бюрократической культуре двух стран и наличие жесткой вертикали принятия политических решений в России, которая заставляет чиновников среднего звена согласовывать любое решение с высшим начальством. Тем не менее комиссия уже добилась конкретных результатов в различных областях, начиная с налаживания сотрудничества по борьбе с наркоторговлей и терроризмом и заканчивая запуском пилотной программы обмена для непрофессиональных спортсменов-старшекласников (удивительно, но подобные обмены между двумя странами организуются впервые с момента окончания «холодной войны») [11].

Двусторонняя комиссия, как и любая другая межправительственная структура, может превратиться в тяжеловесный и неповоротливый бюрократический механизм и повторить, таким образом, судьбу своей предшественницы — комиссии Гор—Черномырдин, действовавшей в 1990-е гг. Однако если она будет способствовать институционализации межправительственных контактов и регулярно обсуждению проблем, находящихся за пределами сферы безопасности и контроля над вооружениями, то сможет сыграть роль своеобразного «амортизатора», способного предотвратить повторный разрыв связей.

## **НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

В первой части статьи мы старались доказать, что политика «перезагрузки» принесла значительные дивиденды. Однако по ряду проблем прогресс был минимальным.

### **Грузия**

Россия отказывается выполнять условия соглашения о прекращении огня, подписанием которого завершилась августовская война с Грузией, несмотря на постоянные призывы со стороны высших должностных лиц США, в том числе самого президента Б. Обамы и госсекретаря Х. Клинтон. По условиям соглашения обе стороны должны были отвести силы на довоенные позиции и сократить их численность до довоенного уровня. Вместо этого Россия заключила соглашения с Южной Осетией и Абхазией о совместной охране их границ с Грузией (наряду с Венесуэлой, Никарагуа и Науру Россия признала независимость данных территорий), более того — начала укреплять границы, приступив к строительству КПП и заграждений, и подписала соглашение с Абхазией о создании постоянной военной базы в республике. Мис-

сия наблюдателей ЕС при этом получила доступ к югоосетинской стороне административной границы лишь однажды.

Российское и американское понимание ситуации в Грузии настолько далеки друг от друга, что «ожидать сближения позиций в ближайшем будущем», если использовать формулировку Б. Обамы, вряд ли стоит. Тем не менее вызывает разочарование тот факт, что Россия не только не выполнила свои международные обязательства, но и предприняла ряд шагов, которые являются еще более грубым их нарушением.

### **Продвижение демократии и защита прав человека**

В средствах массовой информации часто можно встретить утверждения о том, что политика «перезагрузки» повлекла за собой отказ США от идей продвижения демократии и защиты прав человека в России. Однако внимательный анализ событий первого года «перезагрузки» показывает, что обвинения эти являются беспочвенными. То, что некоторые аналитики сочли капитуляцией, в действительности было сознательным решением американского руководства избрать новую тактику для достижения той же самой цели.

Команда Б. Обамы пришла к выводу, что подход предшествующих администраций к решению данной задачи, основанный на регулярных нравоучениях и оказании финансовой помощи НПО по принципу «сверху вниз», не принес сколько-нибудь заметных результатов [16]. В этой ситуации администрация решила изменить тактику. Во-первых, официальные лица США отказались от наставнической тональности при выражении своей обеспокоенности тем, как обстоят дела с защитой прав человека в России. Во-вторых, в дополнение к политике финансовой помощи НПО<sup>7</sup> новая администрация стала продвигать идею создания возможностей для прямого диалога между гражданскими обществами двух стран.

Наиболее ярким примером реализации нового подхода на практике стало проведение в Москве одновременно с межправительственным саммитом в июле 2009 г. американо-российского саммита лидеров гражданского общества, который собрал на одной площадке группы, представляющие совершенно различные сферы деятельности. Президент Б. Обама выступил на этом саммите с речью (Д. Медведев был приглашен, но предпочел не посещать данное мероприятие). Идея саммита состояла в продвижении развития гражданского общества по принципу «снизу вверх» с по-

---

<sup>7</sup> Первый же бюджетный запрос администрации Б. Обамы в Конгресс предусматривал увеличение финансирования программ по поддержке демократии в России почти на 17% в год по сравнению с последним запросом предыдущей администрации.

мощью обмена опытом и совместной выработки решений, и она была с успехом воплощена в жизнь. Администрация Б. Обамы надеется, что со временем подобные контакты приведут к возникновению более активного и представительного гражданского общества в России.

Вообще политика укрепления связей между гражданскими обществами двух стран является новаторским подходом к решению комплекса проблем, связанных со слабым уровнем развития гражданского общества в России. Но администрация пока не реализует эту политику на полную мощность. Фаза концептуальной проработки прошла и теперь необходимо перейти к осуществлению конкретных программ.

## ПРОСЧЕТЫ

### PR-сопровождение

Самые серьезные просчеты, допущенные администрацией Б. Обамы в российской политике, были связаны не с ее содержанием, а с тем, как она была представлена. Ошибки в сфере информационного обеспечения привели к тому, что искажающие действительность версии событий получили широкое распространение как в самих США, так и за рубежом.

#### *Примеры неверного понимания «перезагрузки»*

Критики администрации постоянно утверждают, что команда Б. Обамы поставила отношения с Россией выше отношений с союзниками по НАТО в Восточной Европе и партнерами на постсоветском пространстве, в первую очередь Грузией и Украиной. О том, до какой степени это стало расхожим мнением в указанных странах, можно судить по обращению нескольких бывших политиков и других известных деятелей из государств Восточной и Центральной Европы (включая бывшего польского президента и лауреата Нобелевской премии мира Леха Валенсы и бывшего президента Чехии Вацлава Гавела) вскоре после проведения московского саммита с открытым письмом к администрации Б. Обамы, содержащим призыв уделить большее внимание их странам.

Подобная обеспокоенность улучшением российско-американских отношений в регионе, который еще совсем недавно находился в сфере влияния Москвы, была неизбежной, особенно после ухода администрации Дж. Буша-младшего, которая столь демонстративно поддерживала страны «Новой Европы», Грузию и Украину. Однако команда Б. Обамы сама совершила ряд ошибок, в результате которых создалось ложное представление о том, что существует

четкий список «главных» для Вашингтона стран и Россия находится в нем «впереди» всех остальных.

*Во-первых*, ошибка была допущена в момент оглашения администрации результатов подготовленного Пентагоном отчета о системе ПРО. Специалисты американского военного ведомства пришли к выводу, что запланированные администрацией Дж. Буш-младшего элементы ПРО в Польше и Чехии не способны обеспечить надежную стратегическую защиту от угрозы со стороны Ирана, и предложили создать вместо этого многоступенчатую систему, включающую элементы морского и наземного базирования. Новая система действительно является гораздо более надежным средством обеспечения национальной безопасности США и американских союзников по НАТО, однако объекты ПРО США имели колоссальное символическое значение для тех государств, где они должны были быть размещены, а также для некоторых других соседних с Россией стран.

К сожалению, Польша, Чехия и другие европейские союзники узнали о готовящемся изменении политики США лишь за несколько дней до того, как было сделано соответствующее заявление. Неудачно был выбран момент и для придания данного решения огласке — Белый дом объявил о нем в день 70-й годовщины советского вторжения в Польшу.

Наконец, отсутствие информационного сопровождения данного решения позволило критикам команды Б. Обамы представить данный шаг как отказ от ПРО и уступку России, нацеленную на обеспечение ее поддержки в решении других проблем, в первую очередь иранской [13]. Нервные политические элиты в европейских странах, которые с самого начала относились к «перезагрузке» с подозрением, поверили этой не соответствующей действительности версии событий. В действительности же изменение позиции США было обусловлено тем, что старая система, как заключили в Пентагоне, не могла эффективно противодействовать тому типу угрозы, которую представляет Иран. Однако к тому моменту, когда администрация начала активно доносить эту мысль до общественности, было уже слишком поздно.

*Во-вторых*, критики администрации постоянно пытались представить «перезагрузку» как плохо замаскированный торг с Москвой. Американское правительство, говорили сторонники данной точки зрения, повернулось спиной к демократическим активистам и правозащитникам в России ради получения уступок со стороны Кремля в решении приоритетных для внешней политики США задач. Один оппозиционный журналист охарактеризовал подход администрации одним-единственным словом — «Сдали!». Имелось в виду, что США якобы решили предоставить Кремлю полную

свободу действий во внутренних делах и впредь воздерживаться от критики в адрес российского руководства. Очевидно, что это впечатление также было обманчивым, однако администрация не приняла достаточных усилий для того, чтобы его развеять.

### *Нереалистичные ожидания*

«Перезагрузка» вызвала эйфорию и породила нереалистичные ожидания в отношении результатов, которых она могла достичь. СМИ ждали «прорывов» в наиболее проблемных вопросах, таких как расширение НАТО и политика России в отношении Грузии и отделившихся территорий.

В действительности улучшение атмосферы американо-российских отношений не могло бы решить эти проблемы. Имело смысл надеяться лишь на то, что в долгосрочной перспективе потепление климата поможет достичь в них прогресса. Однако администрации не удалось «умерить» ожидания в отношении «перезагрузки». Напротив, формулирование крайне амбициозной повестки дня (достаточно вспомнить объемное совместное коммюнике, опубликованное по итогам саммита Д. Медведева и Б. Обамы в апреле 2009 г.) и неоднократные заявления о том, что новый договор СНВ будет подписан до 5 декабря 2009 г., лишь подпитывали эти ожидания.

### *Противоречивые сигналы из Вашингтона*

Речь, произнесенная президентом Б. Обамой в ходе его июльского визита в Москву, была идеальна с точки зрения новой риторики в отношениях двух стран. Выразив «глубокое уважение к вечному культурному наследию России», он попытался развеять укрепившийся в сознании российской элиты миф о том, что США стремятся ослабить Россию, заявив: «Позвольте мне с самого начала ясно и четко заявить: Америке нужна могучая, мирная и процветающая Россия» [18]. Хотя он пообещал при этом, что строительство демократии и защита прав человека останутся приоритетами американской политики, а дверь в НАТО по-прежнему будет открыта для Грузии и Украины, данное им опровержение мифа о враждебности американских намерений имело огромное значение для восстановления атмосферы доверия в двусторонних отношениях.

Представителям американской администрации, конечно, не следует проявлять чрезмерный такт и сдержанность, говоря о России, но все же хрупкость новой атмосферы конструктивного диалога, исторический «багаж» взаимных подозрений и недоверия требуют формулирования непротиворечивого посыла и прозрачности в наиболее чувствительных вопросах.

В целом администрация и на словах, и на деле продемонстрировала осознание данной необходимости. Вместе с тем были допущены и досадные оплошности. Можно вспомнить, например, брошенную вице-президентом Дж. Байденом в интервью фразу о том, что главной причиной проведения Россией менее конфронтационной внешней политики являются ее внутренние проблемы [8], или неожиданные заявления о размещении элементов ПРО в Румынии и Болгарии. Хотя эти заявления были сделаны Софией и Бухарестом, а не Вашингтоном, и Россию проинформировали о деталях новой системы (прямо указав, что компоненты будут размещены на юге Европы), в Москве возникли опасения, что истинной целью реформирования системы ПРО является окружение России американскими военными объектами.

### **Экономические отношения**

В момент прихода к власти Б. Обамы американско-российские экономические отношения фактически ограничивались высказыванием взаимных претензий. Внимание уделялось лишь тем вопросам, которые вызвали наибольшие разногласия, таким как квоты, наложенные Россией на импорт мясных продуктов из США, невыполнение Россией обязательств по двустороннему протоколу по вступлению в ВТО и поправка Джексона—Вэника (которая препятствует нормализации торговых связей).

Учитывая крайне плачевное состояние этой сферы двусторонних отношений в момент прихода к власти администрации Б. Обамы, неудивительно, что межправительственный диалог по вопросам развития экономических и торговых связей шел очень медленно. Яркий пример — процесс вступления России в ВТО, которому администрация обещала поспособствовать в совместном заявлении в апреле 2009 г. К тому моменту Россия завершила переговоры по всем двусторонним протоколам, что давало возможность приступить к подписанию окончательного многостороннего соглашения, хотя некоторые наиболее спорные вопросы с США и другими торговыми партнерами оставались нерешенными.

Однако вступление России в ВТО было поставлено под вопрос, когда премьер-министр В.В. Путин сделал шаг, удививший даже российских торговых переговорщиков, — в июне 2009 г. он объявил о том, что Россия, Беларусь и Казахстан завершили подготовку соглашения о создании Таможенного союза, которое должно было вступить в силу 1 января 2010 г. Хотя бывшие советские республики неоднократно заключали между собой ничего не значащие соглашения, на этот раз ситуация оказалась иной. Таможенный союз, дополненный наднациональным органом, устанав-

ливающим единые тарифные ставки для трех государств-членов, действительно начал функционировать в этом году.

Москва продолжает изъявлять свою заинтересованность в том, чтобы стать членом ВТО, а США и ЕС — активно сотрудничать с российскими представителями в деле подготовки вступления России в эту организацию. Однако новые юридические обязательства, принятые Россией в связи с созданием Таможенного союза, значительно усложнили процесс достижения этой цели, отложив переговоры на неопределенный срок.

Принятое Россией решение о создании Таможенного союза также похоронило все надежды на отзыв в ближайшей перспективе поправки Джексона—Вэника — еще одно обещание, которое было озвучено в апрельском совместном заявлении. Данная поправка к Закону о торговле 1974 г. увязала нормализацию торговых отношений с СССР с обеспечением свободы эмиграции советских граждан за рубеж. После 1991 г. поправку применяли ко всем бывшим советским республикам, включая Россию. Являя собой пережиток «холодной войны» и не оказывая никакого реального влияния на положение дел, поправка Джексона—Вэника остается своего рода «занозой» в отношениях и отвлекает внимание от других, гораздо более значимых проблем.

Решение Конгресса о выведении одной из бывших советских республик из-под действия поправки обычно привязывалось к вопросу о ее вступлении в ВТО. Весной 2009 г. администрация уже была готова поставить перед Конгрессом вопрос об отмене действия данной поправки по отношению к России, но создание Таможенного союза сделало данный шаг невозможным.

Американское руководство пытается найти новые способы развития и упрочения двусторонних экономических связей, в частности уделяет с недавних пор особое внимание сотрудничеству в сфере инноваций и высоких технологий. Однако есть и другие области торговых взаимоотношений, сотрудничество в которых может принести выгоду обеим странам и в которых администрация должна вести себя более активно.

Соединенным Штатам следует реалистично оценивать перспективы вступления России в ВТО в ближайшем будущем. Создание ложного впечатления легкости этого процесса может в будущем привести к усилению напряженности, ведь Москва убеждена в том, что именно позиция США является главным препятствием на этом пути.

Одним из пунктов в повестке дня должно стать содействие вступлению России в ОЭСР [6]. Эта организация была создана в 1961 г. в качестве площадки, где развитые страны могли работать над совершенствованием политики в сфере экономики и развития,



выделять наиболее эффективные политические инструменты, выработать решения и координировать международные усилия. Членство в ОЭСР могло бы стать хорошим стимулом для проведения экономических реформ и установления верховенства закона в России. Процесс вступления в эту организацию потребует соблюдения общепринятых норм и стандартов в целом ряде областей, включая борьбу с коррупцией, антимонопольное законодательство и фискальную политику. Принятие на себя юридических обязательств членами организации снижает вероятность аннулирования осуществленных в соответствии с ними реформ. Превращение России в законопослушного члена ОЭСР, безусловно, отвечает интересам США.

Еще одним шагом на пути к улучшению экономических связей может стать сотрудничество в сфере повышения энергоэффективности [14]. Одна из самых поразительных черт энергетического профиля России — это уровень энергоемкости. Этот показатель у России выше, чем у любой другой из 10 стран с самым высоким уровнем энергопотребления: в 3,1 раза выше, чем у ЕС, и более чем в 2 раза выше, чем у США. Огромный потенциал для улучшения данного показателя делает сотрудничество с Москвой в вопросе повышения энергоэффективности привлекательным направлением, особенно в связи с тем, что в последние полгода российское руководство предприняло несколько инициатив в данной сфере и Д. Медведев сделал повышение энергоэффективности российской экономики ключевым приоритетом своего президентства.

Администрация Б. Обамы должна разработать программу двустороннего сотрудничества по повышению энергоэффективности. Подобное взаимодействие может не только принести экономическую выгоду обеим странам, но и помочь России сократить выбросы парниковых газов (в настоящий момент Россия занимает третье место в мире по этому показателю).

## РЕКОМЕНДАЦИИ

Для устранения недостатков «перезагрузки» и достижения дальнейшего прогресса в американо-российских отношениях администрация Б. Обамы должна принять следующие меры.

### **Контроль над вооружениями**

*Расширить повестку дня в сфере контроля над вооружениями.* Сегодня, когда Договор СНВ-3 уже подписан, необходимо начать переговоры с Россией о еще более глубоких сокращениях ядерных арсеналов.

## Грузия

*Разработать план действий по обеспечению выполнения Россией условий соглашения с Грузией о прекращении огня.* Администрации следует продолжать требовать от России выполнения своих международных обязательств в отношении ситуации в Грузии, часть из которых Москва сейчас нарушает. Однако для достижения прогресса и предотвращения повторения конфликта в будущем необходимо подойти к проблеме выхода из тупиковой ситуации, сложившейся в Грузии, творчески. США следует определить комплекс конкретных мер, которые помогут придать положительный импульс процессу урегулирования ситуации и укрепить доверие между всеми сторонами конфликта.

### Продвижение демократии и защита прав человека

*В полной мере реализовать новый подход к проблеме продвижения демократии и защиты прав человека.* Администрация Б. Обамы отказалась от контрпродуктивной практики обвинений и нравоучений и предложила новую стратегию развития связей между гражданскими обществами двух стран, нацеленную на решение проблемы с укреплением демократии в России. Однако пока этот подход остается в большей степени концепцией, нежели набором конкретных мер.

### Возобновление экономических связей

• *Не делать упор на вступлении России в ВТО.* Несмотря на частые заявления России о том, что она по-прежнему заинтересована в членстве в ВТО и нуждается в поддержке США для достижения этой цели, создание Таможенного союза с Беларусью и Казахстаном отложило вступление на неопределенный срок. Если Москва не изменит свой курс, США вряд ли смогут что-либо сделать сверх тех усилий, которые они уже предпринимают в этом направлении.

• *Обеспечить членство России в ОЭСР.* Процесс вступления в ОЭСР подразумевает полноценный аудит экономической политики страны. Членство России в этой организации может послужить хорошим стимулом для проведения экономических реформ и укрепления верховенства закона.

• *Сосредоточиться на сотрудничестве в сфере повышения энергоэффективности.* Подобное сотрудничество имеет хорошие перспективы, поскольку уменьшение энергоемкости экономики является одним из главных приоритетов для обоих президентов, дает возможность извлечь экономическую выгоду и будет способствовать снижению уровня выбросов парниковых газов.

## PR-сопровождение

- **Четко озвучить приоритеты.** «Перезагрузку» часто понимали неправильно, причем как представители СМИ, так и союзники и партнеры США. Администрация должна ясно дать понять, что «перезагрузка» не является решением отказаться от союзников и других партнеров во имя улучшения отношений с Россией или повернуться спиной к российскому гражданскому обществу и вести диалог исключительно с Кремлем.

- **Научиться управлять ожиданиями.** «Перезагрузка» с самого начала породила много нереалистичных ожиданий. В некоторой степени этому способствовала сама администрация, заявившая крайне обширную и амбициозную повестку дня и выражавшая уверенность в том, что успехов можно будет добиться легко и быстро. Руководство США должно трезво оценить, какие результаты может принести развитие двусторонних взаимоотношений, и не строить иллюзий относительно того, что взаимодействие с нынешним российским руководством будет простым.

- **Избегать посылать Москве противоречивые сигналы.** Подозрительное отношение российского истеблишмента к США не исчезнет в сколько-нибудь краткосрочной перспективе. Это означает, что положительные результаты, которые принесла политика «перезагрузки», носят неустойчивый характер и ситуация может измениться на 180°. Хотя администрация не должна менять курс во имя преодоления недоверия со стороны Кремля, она может многого добиться с помощью последовательно конструктивного «мэсседжа».

\* \* \*

«Перезагрузка» существенно укрепила национальную безопасность США. Однако критики администрации считают, что данная политика является не чем иным, как реанимацией киссинджеровского Realpolitik. В ее основе, по их мнению, лежит решение уменьшить значение наиболее острых проблем, таких как права человека, и заключить сделку с Москвой для обеспечения ее благожелательной позиции по наиболее значимым для США проблемам национальной безопасности (Иран, Афганистан, контроль над вооружениями). Критики «перезагрузки» утверждают, что пересмотр политики в области ПРО был якобы осуществлен для «умиротворения» России, что администрация «отказалась» от Грузии и Украины в угоду Москве, а новый подход к проблеме продвижения демократии и прав человека в России в действительности призван замаскировать решение о принижении значения ценностного компонента в двусторонних отношениях.

Все эти утверждения являются совершенно голословными, и Б. Обама прямо отказался от «увязок» в проводимой его администрацией политики в отношении России. США не собираются идти на компромиссы в одной сфере ради получения уступок в другой. В то же время американское руководство исходит из того, что «наказание» России или разрыв связей в ответ на неуютное поведение с ее стороны не является эффективным средством достижения целей США, и поэтому предпочитает рассматривать каждую проблему в отдельности. Например, страны сотрудничают в решении афганской проблемы и в сфере контроля над вооружениями, но при этом администрация продолжает регулярно поднимать вопрос о нарушении прав человека в России и «держат дверь в НАТО открытой» для Грузии и Украины.

Некоторые аналитики полагают, что подобный подход к диалогу со становящимся все более авторитарным режимом в Москве, который вынашивает реваншистские планы в отношении соседних стран и радуется окончанию «однополярного момента», наивен и идеалистичен. Кремль, несомненно, часто является проблемным партнером, и двусторонние отношения продолжают оставаться смесью сотрудничества и соперничества. При этом США ни в коем случае не следует принижать значение американских фундаментальных ценностей или молчать в те моменты, когда Кремль будет вести себя неподобающим образом внутри страны или за ее пределами. Для проведения жизнеспособной российской политики необходимо учитывать тот факт, что при существующем в России режиме подобные действия неизбежны и периодически будут оказывать влияние на двусторонние отношения.

Тем не менее создание благоприятного климата, позволяющего определять сферы для сотрудничества, несомненно, отвечает интересам США и повышает шансы на успешное продвижение американских ценностей. Эти задачи, по крайней мере на текущий момент, «перезагрузка» выполнила.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Габуев А.* Американской авиабазе объявили невыелет // Коммерсантъ, 24.06.2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?docid=1192106> (дата обращения: 15.03.2010).

2. *Орозалиев Б.* В Афганистане и Пакистане ничего не поделаться без Киргизии // Коммерсантъ, 04.03.2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?docid=1331392> (дата обращения: 15.03.2010).

3. *Asmus R.D.* A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West. New York: Palgrave, 2010.

4. *Baker P.* Russian Deal on Afghan Supply Route Not Done Yet // New York Times, 13 November 2009 [Electronic resource]. URL: <http://www.nytimes.com/2009/11/14/world/europe/14flights> (дата обращения: 18.03.2010).

5. *Barry E., Kramer A.* China and Russia Pressed Iran to Accept U.N. Deal // New York Times, 24 March 2010 [Electronic resource]. URL: <http://www.nytimes.com/2010/03/25/world/middleeast/25iran.html> (дата обращения: 15.03.2010).

6. *Charap S., Conley L., Juul P., Light A., Wong J.L.* After the Reset: A Strategy and New Agenda for U.S. Russia Policy. Washington: Center for American Progress, 2009 [Electronic resource] // Center for American Progress [Official website]. URL: [http://www.americanprogress.org/issues/2009/07/after\\_reset.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/07/after_reset.html) (дата обращения: 18.03.2010).

7. *Clark T., Bedwell H.* Russia Says Georgia Fired on South Ossetia, Threatens Force // Bloomberg, 1 August 2009 [Electronic resource]. URL: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=av0AMETM7mWY> (дата обращения: 21.03.2010).

8. Excerpts: Biden on Eastern Europe // Wall Street Journal, 24 July 2009 [Electronic resource]. URL: <http://online.wsj.com/article/SB124846217750479721.html> (дата обращения: 23.03.2010).

9. Fact Sheet: United States—Russia Military Transit Agreement, 6 July 2009. [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FACT-SHEET-United-States-Russia-Military-Transit-Agreement](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-United-States-Russia-Military-Transit-Agreement) (дата обращения: 18.03.2010).

10. Joint Statement by President of the United States of America Barack Obama and President of the Russian Federation D.A. Medvedev Concerning Afghanistan, 6 July 2009 [Electronic resource] // America.gov [Web portal]. URL: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/July/20090707174321xjsnommis0.9162801.html> (дата обращения: 18.03.2010)<sup>8</sup>.

11. Joint Statement by the U.S.—Russia Bilateral Presidential Commission Coordinators on Commission Progress. 31 December 2009 [Electronic resource] // The U.S. Department of State [Official website]. URL: [www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/134616.htm](http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/134616.htm) (дата обращения: 25.03.2010)<sup>9</sup>.

12. *Kaplan F.* Shultz Says 'Linkage' Won't Work // Boston Globe, 6 February 1988.

13. *Kramer D.* Placating Russia Won't Work // Washington Post, 18 September 2009 [Electronic resource]. URL: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/17/AR2009091702303.html> (дата обращения: 25.03.2010).

14. *Light A., Wong J., Charap S.* U.S.—Russia Climate and Energy Efficiency Cooperation: A Neglected Challenge. Washington: Center for American Progress, 2009 [Electronic resource] // Center for American Progress [Official website]. URL: [http://www.americanprogress.org/issues/2009/06/neglected\\_challenge.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/06/neglected_challenge.html) (дата обращения: 27.03.2010).

---

<sup>8</sup> На русском языке: Совместное заявление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Президента Соединенных Штатов Америки Б. Обамы по Афганистану, Москва, Кремль, 06.07.2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/5DE7EE035F0A3D49C32575EC002785CA](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/5DE7EE035F0A3D49C32575EC002785CA) (дата обращения: 18.03.2010).

<sup>9</sup> На русском языке: Совместное заявление Координаторов Российско-Американской Президентской комиссии о проделанной работе. 30.12.2009 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: [http://www.mid.ru/Brp\\_4.nsf/arh/1DB32D9C12931E4AC325769C00626952?OpenDocument](http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/1DB32D9C12931E4AC325769C00626952?OpenDocument) (дата обращения: 25.03.2010).

15. Lynch C. Russia Won't Block Removal of Former Taliban Members from U.N. Terrorism List // Washington Post, 27 January 2010 [Electronic resource]. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/26/AR2010012602557.html> (дата обращения: 18.03.2010).

16. Mendelson S. From Assistance to Engagement: A Model for a New Era in U.S.—Russian Civil Society Relations // CSIS Human Rights & Security Initiative Report, September 2009.

17. Mufson S., Pincus W. Major Challenge for Pentagon is Getting Fuel to U.S. Troops in Afghanistan // Washington Post, 15 December 2009 [Electronic resource]. URL: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/12/14/AR2009121403123.html> (дата обращения: 18.03.2010).

18. Remarks by the President at the New Economic School Graduation (Moscow), 7 July 2009 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-The-President-At-The-New-Economic-School-Graduation/) (дата обращения: 25.03.2010)<sup>10</sup>.

19. Smith B. U.S. Pondered Military Use in Georgia // Politico, 3 February 2010 [Electronic resource]. URL: <http://www.politico.com/news/stories/0210/32487.html> (дата обращения: 15.03.2010).

20. Stern D. How Much did Russia Know About Manas Negotiations? // Reuters, 3 July 2009 [Electronic resource]. URL: <http://blogs.reuters.com/global/2009/07/03/how-much-did-russia-know-about-manas-negotiations> (дата обращения: 20.03.2010).

21. Thompson M. Obama Loses a Key Base for Afghanistan // Time, 19 February 2009 [Electronic resource]. URL: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1880686,00.html> (дата обращения: 18.03.2010).

22. Tynan D. US Air Hub at Manas Busier Now Than Before. 12 August 2009 [Electronic resource] // EurasiaNet.org [Web portal]. URL: <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav081209a.shtml> (дата обращения: 18.03.2010).

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ СПРАВКА

Самюэль Чарап — директор программы по России и Евразии Центра за американский прогресс. Публикуется в *Washington Quarterly*, *International Herald Tribune*, *Current History*, *Guardian* и других периодических изданиях, регулярно дает экспертные комментарии для западных и российских СМИ.

С. Чарап получил степени магистра и доктора политических наук в Оксфордском университете. Работал в качестве приглашенного ученого в Московском Центре Карнеги, Государственном университете — Высшей школе экономики и Международном центре перспективных исследований (г. Киев), был стипендиатом программы Фулбрайта в МГИМО (У) МИД РФ. Входил в группу экспертов по России и Евразии, консультировавших Б. Обаму во время его предвыборной кампании на пост президента США.

<sup>10</sup> На русском языке: Выступление президента США Барака Обамы в Российской экономической школе. 07.07.2010 [Электронный ресурс] // Информационное агентство REGNUM [Офиц. сайт]. URL: <http://www.regnum.ru/news/1183553.html> (дата обращения: 25.03.2010).