

# НЕЗАМЕНИМЫЕ ИНСТИТУТЫ

Комиссия Обамы-Медведева и пятьдесят лет  
американо-российского диалога



**МЭТЬЮ РОЖАНСКИ**

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

ВАШИНГТОН ■ МОСКВА ■ ПЕКИН ■ БЕЙРУТ ■ БРЮССЕЛЬ

# НЕЗАМЕНИМЫЕ ИНСТИТУТЫ

Комиссия Обамы-Медведева и пятьдесят лет  
американо-российского диалога

**МЭТЬЮ РОЖАНСКИ**

Москва  
2010

УДК 327.8

ББК 66.4

P62

Перевод с английского Максима Коробочкина.

**Indispensable Institutions: The Obama-Medvedev Commission and Five Decades of U.S.-Russian Dialogue**

Электронная версия: <http://www.carnegie.ru/publications>.

Издание подготовлено в рамках программы, осуществляемой некоммерческой неправительственной исследовательской организацией — Московским Центром Карнеги.

*В брошюре отражены личные взгляды автора, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.*

*Распространяется бесплатно.*

**Рожански М.**

P62 Незаменимые институты: Комиссия Обамы-Медведева и пятьдесят лет американо-русского диалога / Мэтью Рожански ; пер. с англ. М. Коробочкина ; Моск. Центр Карнеги. — М.: ООО «Пресс Клуб Сервис», 2010. — 83 с.

ISBN 978-5-905046-05-6

Публикуемый доклад посвящен предыстории, созданию и деятельности Российско-Американской Президентской комиссии, образованной президентами Дмитрием Медведевым и Барак Обама в 2009 г. Рассмотрены ее возможности и проблемы, даны рекомендации на будущее.

УДК 327.8

ББК 66.4

ISBN 978-5-905046-05-6

© Carnegie Endowment for International Peace, 2010

# СОДЕРЖАНИЕ

Об авторе	5
Благодарность	7
Введение	9
Структура двусторонних отношений в исторической перспективе	13
Период «холодной войны»: соперничество, разрядка и перестройка	15
Администрация Клинтона и Комиссия «Гор-Черномырдин»	25
Администрация Джорджа Буша: стратегический диалог и дрейф по течению	33
Российско-Американская Президентская комиссия: создание и структура	39
Как работает Комиссия	47
Проблемы, возможности, рекомендации	55
Рекомендации для Комиссии: главное — результаты	59
Заключение	67
Summary	79
О Фонде Карнеги	83



## Об авторе

Мэтью Рожански — заместитель директора Российско-Евразийской программы Фонда Карнеги. Он отвечает за выполнение стратегических задач программы, обеспечение оперативной поддержки со стороны штатных и приглашенных экспертов, а также за контакты с другими проектами Фонда, организациями-партнерами и политиками. Он специализируется на проблематике, связанной с национальной безопасностью США и России и политикой в сфере ядерных вооружений. Исследования М. Рожански касаются в основном отношений между Соединенными Штатами, НАТО и странами бывшего СССР.

В 2007—2010 гг. М. Рожански занимал пост исполнительного директора «Партнерства за безопасную Америку» (Partnership for a Secure America). Эта организация, основанная бывшим конгрессменом-демократом от штата Индиана Ли Гамильтоном и бывшим сенатором-республиканцем от штата Нью-Гемпшир Уорреном Радменом, а также еще двумя десятками политиков обеих партий, находившихся в прошлом на высоких постах, занимается возрождением межпартийного диалога и плодотворных дискуссий по вопросам национальной безопасности и внешней политики США.

В период работы в «Партнерстве...» М. Рожански координировал реализацию двухпартийных инициатив высокого уровня, направленных на улучшение американско-российских отношений, активизацию участия США в процессе контроля над вооружениями и борьбе с распространением ядерного оружия, а также на привлечение мировой науки к дипломатическим усилиям.

М. Рожански — участник «Дартмутских диалогов», американско-российской общественной инициативы по урегулированию конфликтов, действующей с 1960 г.

До прихода в «Партнерство за безопасную Америку» М. Рожански был помощником судьи Чарльза Эрдманна в Апелляционном суде США для вооруженных сил — высшей военной судебной инстанции в стране. Он также работал

консультантом по вопросам, связанным с арабо-израильским конфликтом, и научным сотрудником Центра по международной безопасности и сотрудничеству при Стэнфордском университете.

У М. Рожански часто берут интервью телеканалы и радиостанции, его статьи публикуются в «International Herald Tribune», «Jerusalem Post» и «Moscow Times».

# Благодарность

В ходе работы над данным докладом я опирался на помощь и советы очень многих коллег. Ниже я назову лишь часть тех (увы, перечислить всех по определению невозможно), у которых я в долгу. Прежде всего хотелось бы поблагодарить посла Джеймса Ф. Коллинза, руководившего этим проектом от начала и до конца, за те долгие часы, что он потратил, делясь со мной своим опытом участия в американо-российских отношениях со времен «холодной войны» и до начала 2000-х годов. Я также признателен десяти с лишним действующим и отставным государственным деятелям из России и США, давшим в разговорах со мной глубокий анализ деятельности нынешней Российско-Американской Президентской комиссии и существовавших в прошлом структур, о которых идет речь в докладе.

Я глубоко признателен сотрудникам Фонда Карнеги, постоянно оказывающим неоценимую поддержку и дающим ценные рекомендации ученым на всех стадиях их исследований. В частности, выражаю благодарность Джейн Китаевич за непростые поиски многочисленных исторических источников, позволивших восполнить пробелы в моем исследовании, Илонке Освальд за огромную и плодотворную работу по редактированию моей далекой от совершенства рукописи, а также Джессике Дженнингс и Дэвиду Кампфу за помощь в оформлении этого доклада и многих других работ, чтобы читатели заинтересовались тем, что я хочу им сказать.



# ВВЕДЕНИЕ

---

Подавляющее большинство экспертов и политиков считают, что к моменту вступления в должность президента Обамы американско-российские отношения находились в самом плачевном состоянии со времен распада СССР<sup>1</sup>. В 2008 г. Россия одержала победу в скоротечном, но ожесточенном конфликте с соседней Грузией, пользовавшейся поддержкой США, и в одностороннем порядке признала независимость двух ее сепаратистских регионов, на территории которых и по сей день находятся российские войска. Еще недавно Вашингтон и Москва боролись за влияние и обвиняли друг друга в нестабильности на Украине и в Центральной Азии. Кроме того, тупиковая ситуация, сложившаяся в переговорном процессе между двумя ведущими ядерными державами по вопросам ядерной безопасности, вполне возможно, придала смелости Северной Корее, которая провела испытание второго ядерного взрывного устройства, и дала возможность Ирану ускорить реализацию программы по созданию ядерного оружия.

Однако после того как в феврале 2009 г. администрация Обамы объявила о «перезагрузке» отношений с Россией, российско-американские отношения приобрели совершенно иной оттенок. Президенты Обама и Медведев уже раз пять встречались и часто беседуют по телефону; сообщается, что между ними установились теплые личные отношения<sup>2</sup>. Столь конструктивное взаимодействие двух лидеров сопровождается появлением амбициозной программы двустороннего сотрудничества и резко повысившимися ожиданиями заинтересованных кругов в обеих странах.

Хотя уже само это изменение тональности следует расценить как важное достижение «перезагрузки», представители американской администрации настаивают: они никогда не рассматривали простое улучшение атмосферы двусторонних отношений как главную цель. Мерилом успеха на российском направлении Белый дом считает конкретные результаты, отвечающие национальным интересам США<sup>3</sup>. В заслугу администрации Обамы следует поставить тот факт, что при

проведении «перезагрузки» она учла недавний опыт: стагнация в американо-российских отношениях в первое десятилетие нового века во многом стала следствием их слишком сильной привязки к персоналиям и политической конъюнктуре при одновременном ослаблении, а то и полном прекращении институционального сотрудничества на рабочем уровне.

Уже через год с небольшим после начала «перезагрузки» эта политика дала ряд впечатляющих конкретных результатов — от нового соглашения по контролю над стратегическими вооружениями до сотрудничества в переброске войск и снаряжения в Афганистан и введения нового раунда санкций против Ирана. Несмотря на неловкую ситуацию, в которую попали обе стороны в связи с арестом в июне 2010 г. десяти российских агентов-незаконников в США, Москве и Вашингтону удалось быстро и без лишнего шума урегулировать этот кризис, не позволив ему отравить позитивную атмосферу визита Медведева в Кремниевую долину и вашингтонского «саммита с чизбургерами»; стороны продолжают консультации по таким насущным вопросам, как вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и ситуация в Киргизии. Тем не менее, как подчеркивают оба президента, предстоит сделать еще очень многое, особенно на важнейших аренах сотрудничества в эпоху после окончания «холодной войны»: в сферах торговли, технологий, здравоохранения и глобального развития.

В июле 2009 г. Обама и Медведев договорились о создании двусторонней Российско-Американской Президентской комиссии в качестве институциональной основы для продвижения вперед по широкому кругу намеченных ими задач. По словам координаторов Комиссии — государственного секретаря США Хиллари Клинтон и министра иностранных дел России Сергея Лаврова, правительства США и РФ наделили Комиссию широкими полномочиями для налаживания «новых каналов сотрудничества в целях повышения стратегической стабильности, международной безопасности, экономического благосостояния наших стран и расширения контактов между россиянами и американцами»<sup>4</sup>.

Для США создание Комиссии является свидетельством того, что нынешняя администрация верит в долгосрочную перспективу сотрудничества с Россией и предусмотрительно стремится привязать его не к личностям, а к институтам. Администрация Обамы настаивает на том, чтобы ее работа давала конкретные результаты, поскольку понимает, что для прогресса в американо-российских отношениях обеим сторонам необходима реальная отдача от вложенного политического капитала, а не просто позитивная риторика. Именно эта сосредоточенность на практических достижениях лучше всего объясняет и обосновывает создание Комиссии. Хотя Комиссия и десяток с лишним рабочих групп, сформированных под ее эгидой, не могут заменить конструктивных контактов на высшем уровне, они призваны обеспечить регулярное институционализированное взаимодействие между акторами обеих сторон в целях расширения и углубления сотруд-

ничества на рабочем уровне, не требующего частого вмешательства высшего руководства.

Президент Обама справедливо выделил американо-российские отношения в качестве одной из приоритетных внешнеполитических задач своей администрации с самого начала ее деятельности. Потенциальные преимущества от разрядки напряженности и укрепления сотрудничества между Москвой и Вашингтоном огромны, что продемонстрировали уже первые результаты «перезагрузки». Однако, чтобы приносить плоды, «перезагрузка» должна затрагивать не только сотрудничество в сфере безопасности, уже неплохо налаженное в 1990-х годах и даже раньше. Именно способность добиться этого станет важной проверкой не только для Комиссии, но и для американо-российских отношений в целом, да и всей внешней политики администрации Обамы.



# СТРУКТУРА ДВУСТОРОННИХ ОТНОШЕНИЙ В ИСТОРИЧЕСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

При всем энтузиазме, связанном с учреждением нынешней Президентской комиссии, не стоит забывать, что 2009 г. — не первый момент, когда под американо-российские отношения подводилась институциональная основа. Чтобы понять проблемы, с которыми столкнется Комиссия, и открывающиеся перед ней возможности, полезно обратиться к истории институционального взаимодействия между США и Россией. Только в период после «холодной войны» были предприняты две серьезные попытки создать подобные рамки для американо-российского сотрудничества, а определенная степень структурированного взаимодействия между государственными ведомствами США и их российскими или советскими партнерами наблюдается уже полвека.

Наличие специализированных структур — комиссий, форумов для диалога, рабочих групп на уровне министерств — представляет собой результат уникальной истории отношений между Москвой и Вашингтоном. На протяжении почти всей этой истории США и СССР были идеологическими противниками — даже в годы Второй мировой войны, когда они входили в антигитлеровскую коалицию. В результате официальные круги обеих стран старались свести к минимуму или полностью не допускать любые контакты между их гражданами, кроме тех, что санкционировались и контролировались властями, — отсюда и необходимость в сложной системе двусторонних структур. Из-за сохраняющегося наследия тех времен и того факта, что российские власти и сегодня существенно влияют на зарубежные контакты своих граждан, необходимость государственных структур в процессе двусторонних отношений актуальна до сих пор.



# ПЕРИОД «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»: СОПЕРНИЧЕСТВО, РАЗРЯДКА И ПЕРЕСТРОЙКА

В годы «холодной войны» американско-советские отношения обеспечивались на высоком уровне через механизм официальных саммитов и встреч на уровне министров, главной целью которых было умерить соперничество и напряженность между двумя странами. В то же время предпринимались и усилия, пусть в ограниченных масштабах, призванные расширить институциональную основу прямого двустороннего сотрудничества. После смерти Сталина и особенно вслед за XX съездом КПСС в 1956 г., на котором Никита Хрущев осудил «культ личности», СССР стал немного позитивнее относиться к идее мирного сосуществования и диалога с Соединенными Штатами, хотя «холодная война» и соперничество двух держав продолжались.

Основополагающим достижением этого периода «потепления» стала разработка в 1957—1958 гг. двустороннего Соглашения об обменах в области науки, техники, образования и культуры<sup>3</sup>. Этот документ, подписанный в январе 1958 г. президентом США Эйзенхауэром и Председателем Совета министров СССР Хрущевым, получил название «соглашение Лейси-Зарубина» по именам главных переговорщиков с американской и советской сторон. Относясь к категории «президентских соглашений», оно не требовало ратификации Сенатом США, но поначалу его нужно было перезаключать каждые два года (в 1970-х этот срок был увеличен до трех лет). Со временем количество ученых, на которых распространялась эта программа обменов, увеличилось с 75—90 до 190 с лишним человек в год.

ТАБЛИЦА 1

### Советско-американские программы образовательных обменов в рамках соглашения Лейси-Зарубина (1958 г.)

ПРОГРАММА	ОТВЕТСТВЕННОЕ АМЕРИКАНСКОЕ ВЕДОМСТВО	ОТВЕТСТВЕННОЕ СОВЕТСКОЕ ВЕДОМСТВО	РЕЗУЛЬТАТЫ
Обмен студентами и молодыми преподавателями	Совет по международным исследованиям и обменов (СМИО), Меж-университетский комитет по предоставлению грантов на поездки	Министерство высшего и среднего специального образования	Обмен охватывал 20—50 студентов с каждой стороны (на один-два семестра)
Обмен научными сотрудниками	Совет по международным исследованиям и обменов, Межуниверситетский комитет по предоставлению грантов на поездки	Министерство высшего и среднего специального образования	Обмен охватывал 10 или более ученых с каждой стороны (на пять месяцев)
Обмен преподавателями-словесниками	Совет по международным исследованиям и обменов, Межуниверситетский комитет по предоставлению грантов на поездки	Министерство высшего и среднего специального образования	Обмен охватывал 30—35 преподавателей с каждой стороны (на девять месяцев)
Обмен аспирантами под эгидой СМИО	Совет по международным исследованиям и обменов	Академия наук СССР	Обмен охватывал 15 американских и 30 советских аспирантов (на пять месяцев)
Совместные исследования	Совет по международным исследованиям и обменов	Академия наук СССР: Двусторонняя комиссия по гуманитарным и общественным наукам	Обмен охватывал 80 ученых с каждой стороны на неделю

**Примечание.** Данные, включенные в эту таблицу, взяты из главы о научных обменах в кн.: *Richmond Y. Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain.* — University Park: Pennsylvania State Univ. Press, 2000. — P. 21—55.

С самого начала соглашение Лейси-Зарубина отличалось широким масштабом. Оно предусматривало взаимодействие в области «науки и техники, сельского хозяйства, медицины и здравоохранения, радио и телевидения, кино, выставок, публикаций, спорта, научных исследований, культуры, контактов представителей государства и молодежи, туризма»<sup>6</sup>. По мнению Совета национальной безопасности США (СНБ), эти обмены способствовали «развитию и углублению отношений с СССР за счет расширения контактов между людьми и учреждениями; вовлечению Советов в совместную деятельность и выработке у них привычки сотрудничать с Соединенными Штатами, выходу СССР из состояния изоляции и “интровертности” за счет расширения его представлений об окружающем мире и самом себе; улучшению понимания Советского Союза в США за счет доступа к его учреждениям и гражданам; получению преимуществ от долгосрочного сотрудничества в области культуры, образования, науки и техники»<sup>7</sup>.

Сам Хрущев считал заинтересованность США в программах обменов слабо завуалированной попыткой «заставить нас открыть наши границы, чтобы больше людей ездили туда-сюда»<sup>8</sup>. Советский американист Георгий Арбатов — в целом большой сторонник таких обменов — тоже отмечал: поскольку многие в руководстве США рассматривали советский строй как «нечто ненормальное, способное уступить норме», развитие торговли, обменов и сотрудничества на разных направлениях, возможно, должно было попросту служить «рычагом для этой цели»<sup>9</sup>. Очевидно, возможность утраты контроля над потоком людей и информации беспокоила советское правительство, незадолго перед тем подавившее Венгерское восстание, а в последующие десятилетия столкнувшееся с нарастающим давлением собственных граждан в пользу свободы эмиграции, поддерживавшимся Западом. С другой стороны, Москва тоже извлекала из этого процесса преимущества: доступ к достижениям американской науки и техники, возможность участвовать в совместных программах фундаментальных исследований, а также распространять представление о своей стране как передовой, мирной сверхдержаве и в какой-то степени придавать легитимность самому ее существованию на европейском континенте, живущем в тени подавляющей советской военной мощи.

Подобный диссонанс между целями США и СССР, а также между их представлениями о связанных с обменами рисках и преимуществах проявился даже в наиболее выдающихся результатах соглашения Лейси-Зарубина. В частности, организованная в 1959 г. Американская национальная выставка в Москве стала ареной знаменитых «кухонных дебатов» между Хрущевым и Никсоном. Более того, хотя студенческими обменами по идее занимались негосударственные структуры, в Комитете молодежных организаций СССР работали те же партийные идеологи и сотрудники КГБ, что наводняли другие советские ведомства. В свою очередь, американский негосударственный Совет по студенческим поездкам тесно координировал свою деятельность с Госдепартаментом, устаиваясь

его высокой оценки и поддержки: «Поскольку наша политика заключается в поощрении развития содержательных контактов между Соединенными Штатами и Советским Союзом, Департамент одобряет вашу программу и желает вам успеха»<sup>10</sup>. Внимание властей к подобным контактам было для Америки явлением необычным: в страну без всякого участия государства постоянно приезжали тысячи иностранных студентов, ученых и артистов. Однако польза здесь, по выражению одного чиновника, заключалась в том, что «эти программы не приостанавливались и не закрывались даже в суровые времена “холодной войны”»<sup>11</sup>. Кроме того, пристальное внимание официальных «кураторов» и спецслужб к участникам всех американско-советских обменов особенно ясно демонстрировало, насколько данная форма сотрудничества превосходила по масштабу любые другие типы двустороннего взаимодействия в условиях интенсивного военного и экономического соперничества.

К началу разрядки и знаменитому визиту президента Никсона в Москву в 1972 г. политика США и СССР в целом намного приблизилась к подлинной поддержке того духа сотрудничества и мирного сосуществования, что был воплощен в соглашении Лейси-Зарубина. На решающем направлении соперничества, ядерном, стороны предпочли паритет немислимимым опасностям, которыми было чревато продолжение необузданной конкуренции в этой сфере. Таким образом, и Москва и Вашингтон были заинтересованы в поиске механизмов и институтов, способных придать американско-советским отношениям более стабильную и регулярную основу.

В развитие системы культурных, научных и образовательных обменов на саммите 1972 г. были заключены соглашения о двустороннем сотрудничестве в ряде важных областей, в том числе в жилищном строительстве, здравоохранении и сельском хозяйстве. Правительства обоих государств дали соответствующим министерствам поручения установить прямые контакты для выработки действенных соглашений, призванных найти оптимальное соотношение между конкуренцией и сотрудничеством во всех этих сферах. Результатом американско-советских консультаций по вопросам экологии стало подписанное в 1972 г. соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды, предусматривавшее совместные действия по предотвращению и сокращению загрязнения атмосферы и воды, защите природы, прогнозированию землетрясений, изучению антропогенных климатических изменений (тогда это научное направление только зарождалось) и по многим другим соответствующим темам<sup>12</sup>. В 1976 г. итогом двустороннего диалога по вопросам сельского хозяйства стало советско-американское соглашение по зерну, целью которого было предотвращение манипуляции мировыми ценами на зерно и обеспечение относительной стабильности его предложения на мировом рынке за счет советского зернового экспорта<sup>13</sup>.

Однако, за некоторыми исключениями, подобные инициативы расценивались не как важные проекты, обоснованные сами по себе, а скорее как средство

РИС. 1

## Американо-советские соглашения 1972—1974 гг.



**Примечание.** Данные для рисунка основаны на списке американо-советских соглашений, приведенном в: *Ginsburgs G., Slusser R. M. A Calendar of Soviet Treaties, 1958—1973* и *A Calendar of Soviet Treaties, 1974—1980*. — Alphen aan den Rijn, Netherlands: Sijthoff and Noordhoff Intern. Publ. BV, 1981.

достижения одной цели: не допустить, чтобы американско-советское соперничество переросло в острую конфронтацию, чреватую ядерной войной. Конгресс США предоставлял соответствующим ведомствам постатейное финансирование на программы сотрудничества с СССР, и эти ведомства были уполномочены осуществлять только те конкретные проекты, что были согласованы главами двух государств на саммитах, а затем на уровне министерств.

В ходе работы Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, завершившегося подписанием в 1975 г. Хельсинкского заключительного акта, поднимались многие из тем, лежавших в основе заинтересованности США и СССР в двустороннем взаимодействии в течение следующего десятилетия. В том, что касается США, речь шла о регулировании стратегического ядерного соперничества и обуздании риска ядерной конфронтации, о снижении вероятности и последствий региональных конфликтов на Ближнем Востоке, в Азии, Африке и Латинской Америке, а также о дополнении диалога двух сверхдержав такими вопросами, как права человека и политическая свобода<sup>14</sup>.

По первым двум пунктам интересы советской стороны совпадали с американскими: ядерное соперничество обходилось СССР слишком дорого, особенно когда гонка вооружений охватила такие сферы, как противоракетная оборона и милитаризация космоса, а региональные конфликты, по мнению как Вашингтона, так и Москвы, могли втянуть их в ядерную войну, где победителей не будет. Однако попыткам США продвигать вопросы свободы передвижения, слова и совести Советский Союз противопоставлял упор на принцип нерушимости границ и невмешательства во внутренние дела суверенных европейских государств, требуя, по сути, официального признания Западом фактической советской оккупации Восточной Европы после Второй мировой войны. Хрупкий баланс между этими взаимно противоречащими целями был в конечном счете достигнут в Заключительном акте, содержавшем как «декларацию принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях», включая нерушимость границ и невмешательство во внутренние дела, так и общие положения о «защите прав человека, распространении принципов демократии, сотрудничестве в области экономики, науки и техники и защите окружающей среды»<sup>15</sup>.

В середине 1980-х годов, когда к власти в СССР пришел Михаил Горбачев и началась перестройка, США оказались перед выбором: поверить в искренность реформаторских устремлений нового лидера или продолжать взаимодействовать с Москвой «на расстоянии вытянутой руки», одновременно подстраховываясь и не прекращая соперничества. Президент Рейган, которого убедило знаменитое заявление Маргарет Тэтчер о том, что с Горбачевым можно иметь дело, склонился к первому варианту, но с оговорками — недаром он так любил повторять русскую пословицу «доверяй, но проверяй». К моменту саммита в Рейкьявике, когда переговоры по контролю над вооружениями набрали скорость

по целому ряду направлений, Рейган и Горбачев были готовы преодолеть стереотипы и в отношении других аспектов двусторонних отношений — и сосредоточить внимание на потенциале сотрудничества в сферах общих интересов. Согласно рассекреченным позднее материалам саммита, два лидера обсуждали налаживание и развитие прямого сотрудничества по целому ряду вопросов — от обмена разведывательными данными и совместной борьбы с терроризмом до исследований долгосрочного воздействия радиации, особенно актуальных в связи с Чернобыльской катастрофой<sup>16</sup>.

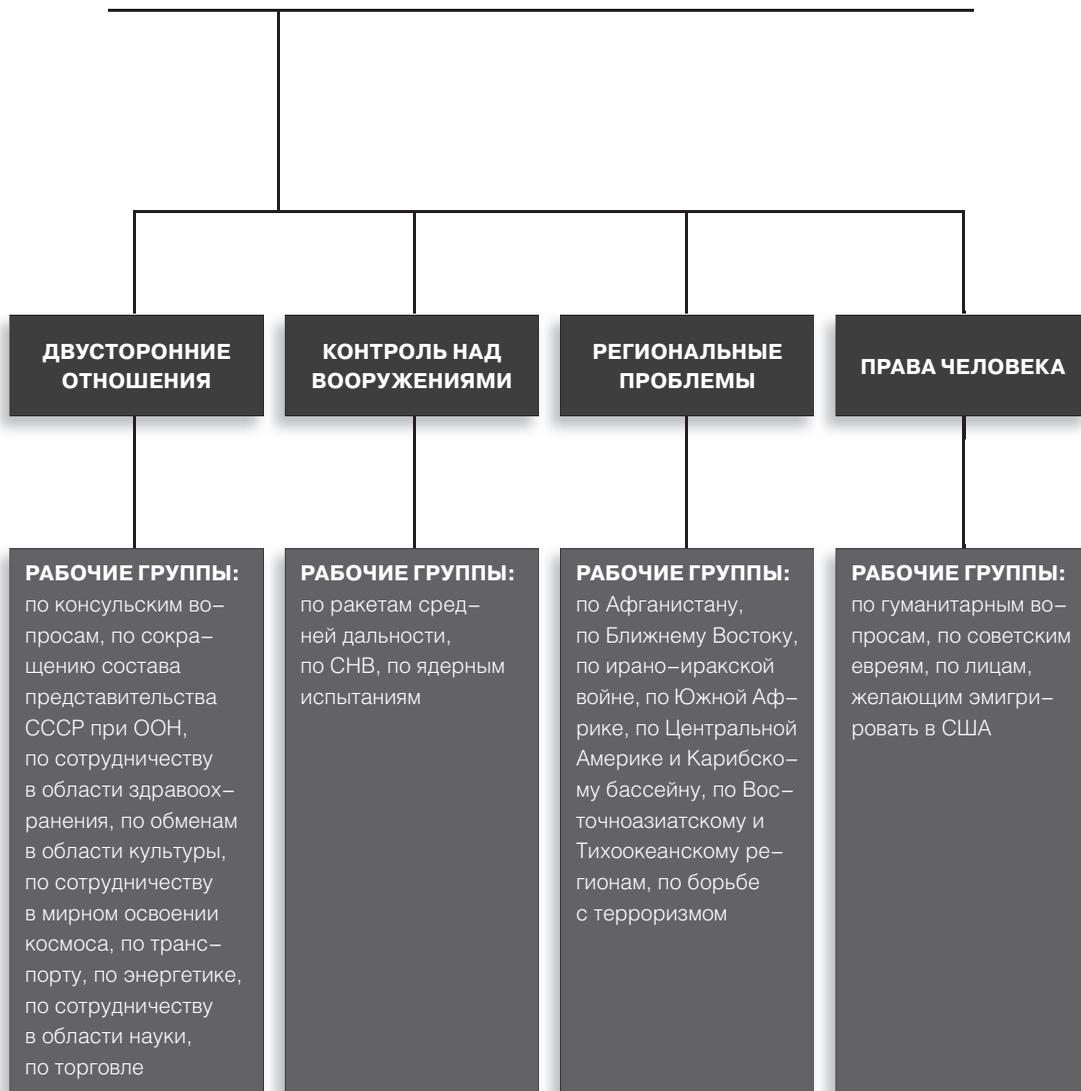
Конечно, на двусторонних саммитах вроде рейкьявикского, как и на Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе, советская сторона продолжала выдвигать на первый план вопросы контроля над вооружениями, экономики и невмешательства во внутренние дела. Американцы, в свою очередь, по-прежнему рассматривали права человека в качестве одного из приоритетов. Таким образом, отголоски сложившегося в 1970-е годы тупика из-за противоположности интересов все еще ощущались<sup>17</sup>. Однако после Рейкьявика был налажен прямой диалог между главами дипломатических ведомств двух стран — министром иностранных дел Эдуардом Шеварднадзе и госсекретарем Джорджем Шульцем, нацеленный на решение этих непростых проблем в рамках потенциально более продуктивного двустороннего форума. В результате встреч двух министров появилось несколько рабочих подгрупп, в том числе занимавшихся консульскими и гуманитарными вопросами, включая и такую сложную тему, как эмиграция евреев из СССР<sup>18</sup>.

В конце 1980-х годов министерской группе пришлось уделять большое внимание вопросу о постоянно усиливающейся политической независимости советских сателлитов в Центральной и Восточной Европе. Одновременно в самом СССР проводились масштабные реформы, создававшие возможность для американо-российского взаимодействия в целях развития советской экономики, особенно ее банковского и высокотехнологичного секторов. Кроме того, в период перестройки и в непосредственно предшествовавшие ему годы резко возрос масштаб обменов в сферах культуры и образования. Только в 1981 г. он охватил 343 американских и такое же количество советских студентов, аспирантов, ученых и преподавателей<sup>19</sup>.

В это же время двустороннее соглашение об обменах 1958 г. было продлено еще на шесть лет — и Советский Союз распался еще до окончания этого срока. К сожалению, американо-советское сотрудничество в сфере освоения космоса, здравоохранения, экологии и по другим направлениям в рамках соглашений, заключенных в эпоху разрядки, ослабло из-за невнимания и недостаточно масштабного мышления с обеих сторон. Головокружительные темпы перемен и появление все новых возможностей для плодотворного взаимодействия двух стран по основным политическим вопросам просто не оставляли чиновникам в Москве и Вашингтоне времени для выработки стратегических подходов к развитию институциональной основы широкого сотрудничества<sup>20</sup>. В результате продолжение

РИС. 2

## Диалог Шульца-Шеварднадзе: рабочая повестка дня



**Примечание.** Основано на беседе с Джеймсом Ф. Коллинзом 20 сентября 2010 г. Приведенный список рабочих групп свидетельствует о широте круга обсуждаемых сторонами вопросов, однако его нельзя считать исчерпывающим

многообещающего американо-советского диалога по этим темам, налаженного в 1970—1980-х годах, зависело от личных связей между чиновниками, которые уже к 1993 г. покинули государственные посты.

После распада СССР появилась новая задача: выстраивать и (насколько это было возможно в то бурное время) институционализировать отношения с Российской Федерацией. Но перед новой Россией стояли острее и требовавшие немедленного решения экономические и социальные проблемы. Государственная промышленность не выдерживала конкуренции с новыми частными предприятиями, а постсоветское руководство не было уверено в прочности собственных политических позиций. Таким образом, США могли реагировать на эту ситуацию в первую очередь предоставлением помощи. Первоначально она носила импровизированный характер, предназначаясь для сохранения экономической стабильности и недопущения гуманитарных кризисов или вооруженных конфликтов вроде тех, что бушевали в других республиках бывшего СССР. Одновременно Соединенные Штаты оказывали помощь бывшим советским восточноевропейским сателлитам в рамках принятого в 1989 г. Закона о поддержке демократии в Восточной Европе — это был гибкий инструмент, призванный обеспечить необратимость перехода стран региона к демократии и рыночной экономике <sup>21</sup>.

В 1992 г. Конгресс принял Закон о поддержке свободы — вариант закона 1989 г. применительно к 15 независимым государствам, образовавшимся на руинах СССР <sup>22</sup>. В его рамках создавались новые структуры и государственные органы. Их задачей было обеспечение остро необходимой республикам бывшего СССР экономической и технической помощи, поддержка демократии и рыночных реформ, а также недопущение распространения советского ядерного оружия и соответствующих навыков и технологий в этой области. Для надзора за реализацией этих программ в Госдепартаменте была введена специальная должность координатора — ответственного за предоставление американской помощи по государственной линии всем постсоветским странам, включая Россию, а также взаимодействие с государственными ведомствами и иными структурами, занимавшимися распределением этой помощи. Таким образом, в первый год после распада СССР двустороннее взаимодействие между США и посткоммунистической Россией осуществлялось под эгидой Госдепартамента — в том числе на основе Закона о поддержке свободы и через координатора.

В тот же период Белый дом налаживал прямой стратегический диалог с Россией. На заключительном этапе деятельности администрации Буша-старшего президенты США и России учредили рабочую группу для изучения вопроса о создании совместной американо-российской системы противоракетной обороны (ПРО). Эта структура состояла из трех подгрупп, занимавшихся анализом угроз, для противодействия которым могла стать необходимой система ПРО, анализом технических возможностей для сотрудничества двух стран в этой сфере и выявлением регионов, где могла бы быть создана система ПРО театра военных

действий. Однако в то время президент Буш вел тяжелую (и, как выяснилось, безуспешную) борьбу за переизбрание на второй срок, и уже вскоре внимание администрации было отвлечено от усилий на этом отдельном направлении<sup>23</sup>. Когда он покинул свой пост, ушли в прошлое и последние элементы американско-советских отношений образца 1980-х годов: преемники Буша получили возможность строить новую инфраструктуру двустороннего сотрудничества с чистого листа.

# АДМИНИСТРАЦИЯ КЛИНТОНА И КОМИССИЯ «ГОР-ЧЕРНОМЫРДИН»

На первом саммите президентов Билла Клинтона и Бориса Ельцина в Ванкувере в апреле 1993 г. структура американско-российских отношений была радикально изменена. Именно на этой встрече впервые была озвучена концепция создания единой двусторонней комиссии для руководства различными аспектами сотрудничества Вашингтона и Москвы. Клинтон и Ельцин, судя по всему, осознавали значение как самих американско-российских отношений, так и возможностей, открывающихся в этой связи для реализации интересов обеих стран в таких сферах, как энергетика, космос, наука и технологии. На всех этих аренах американско-российское сотрудничество на уровне министерств осуществлялось и раньше, но в его основе, как правило, лежали отдельные двусторонние соглашения, заключавшиеся на саммитах советских и американских лидеров. Двустороннее сотрудничество такого рода служило улучшению отношений между двумя сверхдержавами, однако его конкретные результаты были скорее побочным продуктом этой задачи.

Клинтон и Ельцин договорились о полной институционализации и даже регламентации двустороннего сотрудничества. Однако и в этой форме оно в ряде случаев требовало руководства на высшем уровне — это было необходимо для налаживания рабочего взаимодействия, поскольку прежде у государственных структур в Москве и Вашингтоне не было таких регулярных контактов. В то же время оба президента любили «рисовать широкими мазками» и не проявляли особой склонности к «микроуправлению» госаппаратом, а потому предпочли делегировать функции координаторов доверенным людям — вице-президенту Альберту Гору и премьеру Виктору Черномырдину<sup>24</sup>. Им было поручено «разработать программу реализации новой взаимовыгодной повестки дня в сфере энергетики, освоения космоса, а также науки и техники». Так возникла Комиссия «Гор-Черномырдин»<sup>25</sup>.

Ванкуверская инициатива президентов была порождена необходимостью личного участия высокопоставленных чиновников обеих стран в межгосударственном рабочем взаимодействии. Столь тесная координация действий была новшеством, но обуславливалась стремлением гарантировать, что сотни миллионов долларов из кармана американских налогоплательщиков, выделяемых для действия амбициозным рыночным и демократическим реформам в России, будут потрачены с толком<sup>26</sup>. В неофициальных беседах с главным консультантом Клинтона по российской проблематике (а в дальнейшем первым заместителем госсекретаря) Струбом Тэлботтом российский министр иностранных дел Андрей Козырев лоббировал создание комиссии во главе с Гором и Черномырдиным, мотивируя это тем, что тогда его собственное начальство «приобретет личную заинтересованность в связях с Америкой», а помощь США станет «выглядеть более удобоваримой для россиян, — меньше напоминать “покровительственную благотворительность” — если будет оказываться в рамках российско-американского сотрудничества»<sup>27</sup>. Тэлботт также считал, что иметь дополнительный канал для контактов с Москвой на уровне «второго лица» было бы полезно с учетом «некоторой непоследовательности» Ельцина<sup>28</sup>.

Первое заседание новой структуры (она получила официальное название «Российско-американская комиссия по экономическому и технологическому сотрудничеству») состоялось в Вашингтоне в сентябре 1993 г., второе — три месяца спустя в Москве. Именно тогда утвердился регламент ее работы: она собиралась в полном составе два раза в год, по очереди в России и в США. Первоначальная сфера ее ведения — торговля, экономика и технологии — к середине 1990-х годов была расширена, а структура состояла из восьми комитетов во главе с министрами (кроме того, у американской и российской сторон были секретариаты)<sup>29</sup>. Основные комитеты курировали такие направления, как космос, развитие предпринимательства, энергетическая политика, конверсия оборонной промышленности, наука и технологии, экология, здравоохранение и агропром<sup>30</sup>. Существовало также несколько неофициальных рабочих групп, занимавшихся другими темами.

На практике Комиссия обеспечила именно то внимание высшего руководства, которое, как понимали обе стороны, было необходимо, чтобы американские и российские чиновники активно взаимодействовали на рабочем уровне. В Америке исполнители и их начальники-политики в министерствах и ведомствах знали, что вице-президент Гор как минимум дважды в год — на пленарных заседаниях Комиссии будет оценивать результаты, которых они добились вместе с российскими коллегами, и на этих заседаниях им также представится идеальная возможность обратиться на самый верх по вопросам финансирования и полномочий, необходимых для реализации соответствующих программ. В перерывах между встречами Комиссии в полном составе надзор и координацию деятельности ее структурных подразделений осуществлял американский секретариат,

**Комиссия «Гор-Черномырдин», 1993–2000 гг.**

<b>КОМИТЕТ ПО КОСМОСУ</b>	Сопредседатели — руководитель НАСА Дэниел Голдин; генеральный директор Российского космического агентства Юрий Коптев
<b>КОМИТЕТ ПО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ</b>	Сопредседатели — министр энергетики США Хейзел О'Лири и министр топлива и энергетики России Юрий Шафраник
<b>КОМИТЕТ ПО НАУКЕ И ТЕХНОЛОГИИ</b>	Сопредседатели: директор Управления по выработке научно-технической политики США Джек Гиббонс и министр науки и технической политики России Борис Салтыков
<b>КОМИТЕТ ДЕЛОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА</b>	Сопредседатели — министр торговли США Рон Браун и министр внешних экономических связей России Олег Давыдов
<b>КОМИТЕТ ПО КОНВЕРСИИ ОБОРОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ</b>	Сопредседатели — министр обороны США Уильям Дж. Перри, первый заместитель министра обороны России Андрей Кокошин и первый заместитель министра экономики России Валерий Михайлов
<b>СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ</b>	Сопредседатели — министр сельского хозяйства США Дэн Гликман и заместитель председателя Правительства России Александр Заверюха *
<b>КОМИТЕТ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ</b>	Сопредседатели — директор Управления охраны окружающей среды США Кэрол Браунер и министр охраны окружающей среды и природных ресурсов России Виктор Данилов-Данильян
<b>КОМИТЕТ ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ</b>	Сопредседатели — министр здравоохранения США Донна Шэллала и министр здравоохранения и медицинской промышленности России Эдуард Нечаев

**Источники:** Fact Sheet: Gore-Chernomyrdin Commission — U.S. Vice-President Albert Gore, Jr., Russia Prime Minister Viktor Chernomyrdin. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, December 26, 1994; [http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OVP/initiatives\\_bottom.html](http://clinton2.nara.gov/WH/EOP/OVP/initiatives_bottom.html); [http://www.state.gov/www/regions/nis/gore\\_chernomyrdin.html](http://www.state.gov/www/regions/nis/gore_chernomyrdin.html)

\* Информация взята из документа 1996 г. ([http://www.state.gov/www/regions/nis/gore\\_chernomyrdin.html](http://www.state.gov/www/regions/nis/gore_chernomyrdin.html)), а не из документа 1994 г., как в остальных случаях. Сопредседатели комитета периодически менялись.

ТАБЛИЦА 2

**Другие важные инициативы и проекты, осуществлявшиеся под эгидой Комиссии «Гор-Черномырдин»**

ПРОЕКТ	ПРЕДСЕДАТЕЛЬ, КООРДИНИРУЮЩИЕ СТРУКТУРЫ	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ФУНКЦИИ
Региональная инвестиционная инициатива	Управление международного развития США; российские регионы	Оказание разнообразной помощи российским регионам, устранение препятствий для инвестиций, мобилизация капиталов
Форум по рынкам капитала	Министр финансов США Роберт Рубин, председатель Комиссии США по ценным бумагам и биржам Артур Левитт, первый вице-премьер России Владимир Каданников и председатель Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг Дмитрий Васильев	Поддержка развития российских рынков капитала
Рабочая группа «Российско-американское тихоокеанское партнерство»	Министерство торговли США, Управление международного развития США, российская Межрегиональная ассоциация экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья	Создание основы для участия государственно-го и частного сектора в торгово-экономических отношениях двух стран

**Источники:** Gore-Chernomyrdin Commission Announcements: U.S. Securities and Exchange Commission News Digest. — 1996. — Iss. 96—134, July 17 (<http://www.sec.gov/news/digest/1996/digo71796.pdf>); Russian-American Pacific Partnership, Foundation for Russian-American Economic Cooperation // <http://www.fraec.org/?nodeID=196>; Luongo K., Bunn M., Gottomoeller R., Ryabev L. The Crisis in Russia's Nuclear Cities // *Repairing the Regime: Preventing the Spread of Weapons of Mass Destruction* / J. Cirincione, ed. — New York: Routledge, 2000.

включавший посла по особым поручениям в новых независимых государствах (ННГ), советника президента и госсекретаря по вопросам помощи ННГ и помощников по национальной безопасности из аппарата президента и вице-президента в сотрудничестве с их российскими коллегами. Эти чиновники отслеживали деятельность комитетов и оказывали им содействие, что позволяло на пленарных заседаниях и в периодических отчетах для Конгресса и общественности давать более полную информацию о практических достижениях Комиссии.

Для российской стороны внимание к двустороннему сотрудничеству со стороны высшего руководства также стало главной движущей силой работы комиссии. По словам участников событий, именно тот факт, что премьер Черномырдин и президент Ельцин ожидали на пленарных заседаниях отчетов о проделанной работе, заставлял аппаратчиков, в принципе не пылавших особым энтузиазмом, относиться к порученному делу всерьез<sup>31</sup>. Кроме того, у глав комитетов с российской стороны появлялась возможность изучить систему межведомственного взаимодействия в США, наблюдая за действиями американских коллег<sup>32</sup>.

Хотя официально Комиссия создавала «улицу с двусторонним движением» для сотрудничества на каждом из основных направлений ее компетенции, из-за российских политических и экономических реалий середины 1990-х годов взаимодействие, как правило, носило скорее односторонний характер. К примеру, в Комитете делового сотрудничества американские эксперты совместно с россиянами разрабатывали рекомендации по улучшению инвестиционного климата, поощрению торговли и оптимизации системы государственного регулирования в стране. Американское государство обеспечивало финансирование для содействия выходу американских компаний на российский рынок и консультировало Москву в сложных вопросах, связанных с приватизацией госпредприятий. Одной из приоритетных задач тогда, как и сейчас, являлось вступление России в ВТО, чему, в частности, содействовал Сельскохозяйственный комитет, пытаясь приблизить аграрный сектор страны к международным стандартам<sup>33</sup>.

В сфере конверсии оборонной промышленности движение также было в основном односторонним: США в первую очередь заботились о гарантии учета и безопасности российских вооружений, военных объектов, важнейших материалов и технологий, а также недопущение утечки соответствующих ноу-хау. Однако Комитет по конверсии весьма успешно руководил Программой совместного сокращения угрозы (программой Нанна-Лугара) и осуществлял финансирование, призванное обеспечить нераспространение советского ядерного оружия, получаемое конкурирующими гражданскими предприятиями, созданными на основе существовавших ядерных объектов с участием ученых, ранее занимавшихся разработкой вооружений. Комиссия стала полезной площадкой, позволявшей американским чиновникам на собственном примере преподавать уроки правильного государственного управления и определять, кого из российских коллег можно считать эффективными и надежными партнерами. Как заметил один наблюдатель,

«комиссия давала возможность помочь русским понять, как работает государство, за счет наблюдения за нашими действиями»<sup>34</sup>.

Как и следовало ожидать, сотрудничество с Россией, связанное с постсоветским переходным периодом в экономической и военно-политической сферах, носило несколько асимметричный характер: американцы давали советы относительно реформ, а россияне эти реформы осуществляли. В то же время комитеты, курирующие другие сферы, сумели реализовать по-настоящему совместные проекты. Важным примером в этой связи является Комитет по сотрудничеству в освоении космоса, отвечавший за одно из трех изначальных направлений деятельности Комиссии, намеченных Клинтоном и Ельциным в 1993 г. К 1996 г. под эгидой этого комитета был подписан целый ряд соглашений о сотрудничестве, результатом которых стали ныне знаменитые полеты американских шаттлов на орбитальную станцию «Мир» и запуск коммерческих спутников с помощью российских носителей<sup>35</sup>. Деятельность Комитета по науке и технологиям сочетала координацию американской помощи, например той, что оказывалась Фондом гражданских научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в целях перевода российской военной науки на решение мирных задач, с реализацией совместных исследовательских проектов вроде эксперимента с использованием магнитного альфа-спектрометра для обнаружения в космосе антиматерии и темной материи, двусторонней программы сейсмологических исследований и создания совместного научного центра в области космической биомедицины<sup>36</sup>.

Результаты работы Комитета по здравоохранению продемонстрировали ценность российской передовой медицинской науки для США (и наоборот); среди них также следует назвать внедрение взаимоприемлемых стандартов безопасности продуктов питания, соглашения о разработке и реализации фармацевтической продукции и обмен информацией о передовом медицинском оборудовании. Наконец, Комитет по экологии продемонстрировал способность не только обеспечить подлинно двустороннее взаимодействие, но и впечатляющую активность в таких вопросах глобального и международного масштаба, как борьба с климатическими изменениями и охрана окружающей среды. Обе стороны требовали от своих госструктур реализации Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Программы обмена предусматривали также заимствование передового опыта в утилизации радиоактивных отходов, сохранении лесов и борьбе с загрязнением окружающей среды в Арктике<sup>37</sup>.

Хотя деятельность Комиссии «Гор-Черномырдин» способствовала реальному рабочему взаимодействию между ведомствами США и России, ее возможности существенно ограничивались как самой структурой этого органа, так и экономическими и политическими потрясениями, на фоне которых ему пришлось работать. Некоторые ветераны российской и американской госслужбы, причастные к деятельности Комиссии, отмечали, что она выглядела несколько искусственно;

работа активизировалась в основном в канун очередного пленарного заседания, когда члены комитетов начинали лихорадочно готовить планы и проекты соглашений для рассмотрения и одобрения вице-президентом и премьер-министром или запросы о дополнительном финансировании для своих ведомств и управлений<sup>38</sup>. В результате слишком много времени тратилось на то, чтобы обговаривать повестку дня и итоги заседаний, и слишком мало — на практическое взаимодействие с российскими или американскими партнерами. Некоторые даже считали, что Комиссию отличал чрезмерный бюрократизм, становившийся препятствием для новаторских идей и способствовавший лишь производству «пищи» для саммитов: «новых» программ, документов для подписания, возможностей покрасоваться перед фотокамерами для начальства<sup>39</sup>. Другие сетовали, что все делалось слишком медленно, что у участников не было нужной мотивации для постоянной результативной работы, а высшее руководство обеих стран недостаточно влияло на собственные бюрократические структуры для устранения этих пробуксовок<sup>40</sup>.

Критики, наблюдавшие за ситуацией извне, предъявляли сопредседателям Комиссии и главам комитетов более серьезные обвинения, примешивая к внешнеполитическому вопросу острые межпартийные распри (кульминации это достигло в 1998 г. в ходе дебатов об импичменте Клинтону). Они утверждали, что Комиссия фактически выведена из-под надзора Конгресса за счет поглощения или действий в обход уполномоченных парламентом органов исполнительной власти, в результате чего вице-президент в нарушение конституции «по собственному произволу заключает соглашения, в том числе секретные, с представителями иностранного государства». Если поначалу Закон о поддержке свободы одобрялся парламентариями от обеих партий, то во второй половине 1990-х годов критики из правых кругов начали обвинять Комиссию в том, что она по сути подменила цель Конгресса — способствовать построению демократии и рыночной экономики — личными отношениями «взаимного восхищения и доверия» с российскими чиновниками, многих из которых американское разведывательное сообщество считает причастными к коррупции и еще более тяжким преступлениям<sup>41</sup>.

Хотя во многих случаях эта крайне резкая критика представляла собой преувеличения, обусловленные политическими мотивами, в утверждениях о том, что полная зависимость Комиссии от личного участия ее сопредседателей является ее «врожденным пороком», была доля истины. К 1998 г. внимание американской стороны стали все больше поглощать не только внутривнутриполитические баталии вокруг импичмента Клинтону, но и предстоящие президентские выборы 2000 г., на которых должен был баллотироваться сопредседатель Комиссии Альберт Гор.

Еще более серьезным отвлекающим фактором с точки зрения работы Комиссии стала ситуация в России. Летом 1998 г. на страну обрушился катаклизм первого постсоветского экономического кризиса: мировой спрос на нефть, газ и металлы, экспорт которых обеспечивал (и до сих пор обеспечивает) стране основную часть бюджетных доходов, рухнул из-за неожиданного снижения потребности в них

в Азии. Российское правительство, утратившее возможность расплачиваться по гособлигациям, платить зарплату бюджетникам и поддерживать курс рубля, не устояло под напором галопирующей инфляции и возмущения в обществе. Хотя больной Борис Ельцин удержался в президентском кресле, ему пришлось заплатить за это неоднократной перетряской кабинета, в результате которой на смену Виктору Черномырдину пришел бывший министр иностранных дел Евгений Примаков, сторонник жесткой линии.

До конца 1999 г. Комиссия по инерции влачила существование под новыми названиями «Гор-Примаков» и «Гор-Степашин», но ее заседания в этот период получали куда меньший общественный резонанс, а особыми достижениями она похвастаться не могла. Это было связано не только с воздействием на обе стороны отвлекающих факторов политического и экономического порядка, но и с общим ростом напряженности в американо-российских отношениях из-за Косово и расширения НАТО. В частности, в марте 1999 г. премьер Примаков, направлявшийся в Вашингтон на очередное заседание Комиссии, приказал развернуть свой самолет над Атлантикой и вернулся в Москву в знак протеста против натовских бомбардировок Сербии<sup>42</sup>. Хотя в июле 1999 г. заседание Комиссии все же состоялось под председательством Гора и только что назначенного премьер-министром Степашина, импульс для прямого рабочего взаимодействия на межправительственном уровне уже сошел на нет, и дискуссии свелись к риторическим заявлениям по типу саммитов об «общности вызовов и угроз» на пороге нового тысячелетия<sup>43</sup>.

Несомненно, Комиссия «Гор-Черномырдин» сыграла важную роль в институционализации двустороннего сотрудничества США и России в критический момент после распада СССР. Без нее прямые контакты американских чиновников, не являющихся служащими Госдепартамента, с новыми российскими коллегами, возможно, вообще не были бы налажены, а эти связи были необходимы для сохранения плодотворного двустороннего взаимодействия в 1990-х годах, когда Россия переживала политические и экономические потрясения. Тем не менее Комиссии не удалось закрепить собственные достижения, и в конце десятилетия из-за политической конъюнктуры и усиливавшегося бюрократизма ее работа забуксовала. Пожалуй, самым большим разочарованием, связанным с Комиссией «Гор-Черномырдин», стал тот факт, что она не сумела заложить прочную, не зависящую от персоналий в высшем руководстве основу рабочего сотрудничества между США и Россией. Прошлые неудачи должны были стать для нее уроком, но, увы, стороны вновь наступили на те же грабли.

# АДМИНИСТРАЦИЯ ДЖОРДЖА БУША: СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ И ДРЕЙФ ПО ТЕЧЕНИЮ

В 2001 г. недавно избранный президентом США Джордж Буш и президент России Владимир Путин, находившийся в должности чуть больше года, провели первую встречу на высшем уровне в Словении. Там Буш, как известно, «заглянул ему [Путину] в глаза», после чего ему удалось «почувствовать его душу». Оба лидера заявили о своих надеждах на конструктивное развитие американско-российских отношений и выразили готовность взять в собственные руки налаживание дальнейшего двустороннего взаимодействия. В то же время именно на этом саммите была официально упразднена и без того дышащая на ладан Комиссия по экономическому и технологическому сотрудничеству (Комиссия Гор-Черномырдин): оба президента считали ее порождением уникальной ситуации прошлого десятилетия, уже не отвечающим новыми реалиям. Намеченная новыми лидерами программа двустороннего сотрудничества была весьма амбициозной, но, как выяснилось, просуществовала она недолго и в конечном счете не увенчалась успехом.

Президент Буш не считал Россию ни одним из главных соперников, ни наиболее важным партнером Вашингтона и полагал, что две страны могут сотрудничать в «нормальном» русле там, где их интересы пересекаются, — например, в деле нераспространения оружия массового уничтожения или в сфере экономики и торговли. Путин вынес на обсуждение ряд конкретных тем, вызывавших озабоченность Москвы, например, о критике Соединенными Штатами российской военной операции в Чечне, американских планах создания системы ПРО, присоединении к НАТО государств Балтии и в целом о продвижении Альянса к границам России. Несмотря на широкую и содержательную повестку дня этого первого саммита, разговор шел не о создании общей «системы управления» американско-российскими отношениями, а о продолжении консультаций, диалога и сотрудничества по отдельным вопросам, представляющим интерес для обеих сторон. Очевидно, заниматься ими президенты намеревались лично<sup>44</sup>.

К концу первого года пребывания Буша в должности США испытали шок от терактов 11 сентября, побудивший их пересмотреть свои политические ориентиры, вторглись в Афганистан и начали подготовку к второй войне против Ирака. Для многих представителей администрации Россия еще больше отодвинулась на второй план по сравнению с Ближним Востоком, занимавшим все более важное место во внешней политике Соединенных Штатов. Другие, однако, осознавали, какую важную роль Россия может сыграть в свете обострившегося внимания Вашингтона к борьбе с религиозным экстремизмом, распространением оружия массового уничтожения и к проблемам, связанным с «несостоятельными государствами». Это осознание дало толчок новому витку институционализации двусторонних отношений: в 2002 г. на саммите в Москве и Санкт-Петербурге Буш и Путин заявили о готовности развивать стратегический диалог на высоком уровне и без особой шумихи учредили рабочую группу для выработки повестки дня американо-российских двусторонних отношений<sup>45</sup>.

Эта рабочая группа начала действовать в 2003 г. под формальным руководством советника президента по национальной безопасности Кондолизы Райс и главы администрации президента России Александра Волошина. Однако оперативное руководство группой Волошин и Райс поручили своим заместителям — Олегу Чернову и Стивену Хэдли. Их задачей было: (1) участвовать в выработке политического курса обеих сторон за счет детализации концепции стратегического партнерства и сотрудничества, сформулированной президентами; (2) отслеживать реализацию согласованных мер и выявлять узкие места, для устранения которых необходимо вмешательство глав государств; (3) создать атмосферу, в которой было бы возможно откровенное обсуждение деликатных тем вроде внутривнутриполитических событий или вопросов разведки; (4) определять сферы, где две страны соперничают, и способствовать минимизации воздействия этого соперничества на общую программу сотрудничества<sup>46</sup>.

Небольшие делегации обеих стран начиная с 2003 г. раз в месяц встречались в Вашингтоне или Москве. Поскольку главы группы имели прямой доступ к своим президентам, они были в состоянии (по крайней мере, теоретически) добиться реализации выработанной повестки дня американским и российским госаппаратом. Впрочем, оценки результатов работы были неоднозначны. По мнению некоторых участников формат небольшой группы способствовал откровенному диалогу по стратегическим вопросам и обсуждению важных для обеих сторон долгосрочных задач — от энергетической безопасности и антитеррора до вступления России в ВТО. Другие, однако, утверждали, что работа за закрытыми дверями дала контрпродуктивный результат: даже когда членам группы удавалось договариваться по важным вопросам, это никак не отражалось на государственной политике.

Практические шаги по итогам этих дискуссий носили в лучшем случае фрагментарный характер. Рабочая группа составила обширный «контрольный лист»

вопросов, внесенных обеими сторонами и требовавших дальнейшего обсуждения или соответствующих действий со стороны конкретных государственных ведомств. Чтобы дискуссии в рамках рабочей группы оставались в руле стратегической тематики, ее участники передали вопросы из «контрольного листа» соответствующим министерствам и ведомствам для практического решения. При этом раз в полгода президентам должны были предоставляться отчеты о проделанной работе, чтобы на каждом ежемесячном заседании группы можно было оценить достигнутые промежуточные результаты как минимум в одной сфере<sup>47</sup>. По словам членов группы, ведомства часто игнорировали этот график, а тот факт, что Белый дом никак не реагировал на подобное поведение, способствовал дальнейшим проволочкам<sup>48</sup>.

В 2003—2004 гг., пока Белый дом и Кремль вели стратегический диалог за закрытыми дверями, у двустороннего сотрудничества возникло и публичное измерение: в этих усилиях участвовали деловые круги, неправительственные организации и законодательная власть. В соответствии с совместным заявлением президентов, сделанным в 2002 г., стороны намеревались установить «беспрецедентный политический альянс, дружбу и экономическое партнерство между США и Россией на самом высоком государственном уровне, создавая возможности для укрепления двусторонних связей и развития сотрудничества в целом ряде областей»<sup>49</sup>. В том же 2002 г. сенаторы Нанн и Лугар — авторы «Программы совместного уменьшения угрозы» — отметили, что американо-российский стратегический диалог имеет огромное значение в борьбе с распространением ядерного оружия<sup>50</sup>, а сами президенты в ходе встречи на тexasском ранчо Буша объявили о начале двустороннего «банковского диалога»<sup>51</sup>. Московско-петербургский саммит 2002 г. также сопровождался публичными заявлениями о сотрудничестве двух стран в сфере медийного предпринимательства, энергетики, бизнеса и инвестиций, стратегической безопасности и контактов между людьми<sup>52</sup>.

К публичному измерению стратегического диалога можно отнести такие резонансные события, как состоявшийся в октябре 2002 г. Американо-российский деловой энергетический саммит в Хьюстоне (штат Техас). В этой двухдневной встрече приняли участие высокопоставленные американские и российские чиновники, ведавшие энергетической и финансовой политикой, а также представители 70 энергокомпаний из обеих стран. Осознавая общую заинтересованность США как крупного потребителя энергоносителей и России как их крупного поставщика в стабильности и безопасности энергетического рынка, стороны выразили готовность совместными усилиями способствовать увеличению российского нефтегазового экспорта в США и другие страны и создали деловую рабочую группу для лучшего взаимодействия российских и американских компаний<sup>53</sup>.

Хотя за этим энергетическим саммитом вскоре последовал второй (он прошел в Санкт-Петербурге в сентябре 2003 г.), больше таких публичных встреч с участием чиновников и глав корпораций из обеих стран не проводилось. 25 октября

2003 г. российские власти арестовали Михаила Ходорковского, главу ЮКОСа, крупнейшей энергетической компании страны, обвинив его в коррупции и мошенничестве. Арест Ходорковского стал началом изменения в положении наиболее влиятельных российских бизнесменов — от них потребовали отказаться от независимой политической деятельности и подчинить свои предприятия прямому или косвенному влиянию Кремля либо покинуть страну. Кроме того, государство вновь поставило под непосредственный контроль «стратегические сектора» экономики: под это понятие подпадал целый ряд отраслей — от нефтегазовой до телекоммуникационной<sup>24</sup>. По мере того как бизнес и инвестиции все больше оказывались под влиянием государства, сужалось и пространство для некогда многообещающего диалога представителей частного сектора, который официальные саммиты были призваны стимулировать и поддерживать. Одним словом, становилось очевидно, что представление американской администрации о «нормальных» отношениях — как основанных в первую очередь на взаимодействии бизнеса, гражданского общества и государственных структур, связанных общими интересами — плохо совмещалось с российскими политическими и экономическими реалиями.

К ухудшению атмосферы в России для американского бизнеса добавлялась сохранявшаяся напряженность между Москвой и Вашингтоном в связи с расширением НАТО и так называемой программой распространения демократии, в соответствии с которой администрация Буша поддержала (а по мнению России, спровоцировала) «цветные революции» на постсоветском пространстве. Впрочем, несмотря на усиливающуюся напряженность, дискуссии о двустороннем сотрудничестве в рамках стратегического диалога в определенной степени продолжались — по крайней мере, до конца первого президентского срока Буша. Однако уход Волошина с поста главы президентской администрации в конце 2003 г. затруднил эффективную реализацию становившегося все амбициознее «контрольного листа». В 2004 г. активность участия России в диалоге снизилась — отчасти потому, что доступ новых чиновников, которым было поручено выражать точку зрения Кремля, к президенту Путину был ограничен, и они не могли оперативно и гибко реагировать на предложения американской стороны, хотя именно это было целью прямого взаимодействия между Белым домом и Кремлем. Неудивительно, что и США примерно в это же время утратили интерес к диалогу — ведь практически все внешнеполитические концепции администрации теперь оценивались сквозь узкую призму «Программы Свободы». Публичная риторика президента США, определявшаяся этой программой, не оставляла места для закулисного диалога с авторитарным российским режимом.

В России тем временем Путин укрепил власть государства и начал пожинать плоды благоприятной экономической конъюнктуры — растущего общемирового спроса на российское сырье. Таким образом, возникшее у Кремля ощущение растущего могущества страны и его финансовые возможности увеличивались

параллельно угасанию стратегического диалога. Хотя в ряде случаев возросшая напористость Москвы входила в противоречие с интересами США и Запада, во многом возникшая напряженность была вызвана растущим разрывом между реальными намерениями Вашингтона и негативным представлением Москвы о политической, экономической и военной деятельности Соединенных Штатов в ее геополитическом «предполье». По иронии судьбы дверь к откровенному и открытому диалогу на высоком уровне начала закрываться именно в тот момент, когда было особенно необходимо, чтобы она оставалась открытой. Более того, поскольку стратегический диалог проходил сравнительно негласно и о его структуре, целях и достижениях было известно немного, у конкретных чиновников обеих стран не возникало особых стимулов продолжать сотрудничество, когда высшее руководство перестало этого требовать.

Судя по всему, у американской администрации было слишком много конкурирующих приоритетов, чтобы уделять достаточное внимание и задействовать необходимый политический капитал для выработки абсолютно четкого и структурированного подхода к отношениям с Россией, особенно после того, как постоянная напряженность из-за обстановки на постсоветском пространстве обернулась высоким уровнем взаимной подозрительности и недоверия. Российская сторона, однако, воспринимала это как свидетельство равнодушия Вашингтона к развитию двусторонних отношений в целом, что порождало деструктивный сбой «обратной связи». Например, российские чиновники жаловались, что им просто «не с кем было говорить» на американской стороне — что не могло не оскорбить Россию, самую большую страну мира, долгое время обладавшую статусом сверхдержавы. В ответ на эту тенденцию и в соответствии с собственным мнением о том, что Россия вновь становится одной из ведущих мировых держав, Москва начала налаживать институционализированное сотрудничество с другими странами (в первую очередь с Китаем) через Шанхайскую организацию сотрудничества и с единомышленниками на постсоветском пространстве через Организацию Договора о коллективной безопасности.

С 2005 г. и до конца пребывания Буша и Путина в Белом доме и Кремле американо-российские отношения были лишены серьезной институциональной основы. Некоторые даже полагают, что в этот период у США вообще отсутствовала «политика по отношению к России» и что напряженность в двусторонних отношениях, связанная с сотрудничеством Вашингтона с Украиной, Грузией и другими государствами российского ближнего зарубежья, стала следствием неспособности администрации Буша рассматривать постсоветский регион как единое целое, где Россия должна была играть центральную роль<sup>55</sup>. По сравнению со стратегическим диалогом и публичными итогами Московско-петербургского саммита 2002 г. результаты Братиславского саммита 2005 г. оказались весьма скромными — одно анемичное совместное заявление, где по сути лишь повторялись общие слова и старые обещания насчет ядерной безопасности, вступления

России в ВТО, борьбы с терроризмом, сотрудничества в космосе и контактов между людьми<sup>56</sup>. Периодически, правда, предпринимались попытки «переформатировать» двусторонние отношения, сфокусировав их на сохраняющемся общем знаменателе — важном, но весьма ограниченном круге общих интересов: нераспространении ядерного оружия, антитерроре и борьбе с глобальным потеплением<sup>57</sup>. Одним словом, каковы бы ни были подлинные намерения администрации в данный период, приходится констатировать: в американо-российских отношениях начался пассивный дрейф по течению, чреватый осечками, способными поставить под угрозу основополагающие интересы обеих стран.

Российские эксперты и чиновники неустанно напоминают своим американским коллегам, что Владимир Путин первым из зарубежных лидеров позвонил Бушу после терактов 11 сентября, выразив соболезнования и предложив конкретную помощь. В первые годы после этих трагических событий две страны прилагали немалые усилия для выработки программы сотрудничества и ее реализации. Однако со временем, и особенно после 2005 г., эти первоначальные усилия начали казаться все более нелепыми на фоне застоя и ухудшения в американо-российских отношениях.

# РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКАЯ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ КОМИССИЯ: СОЗДАНИЕ И СТРУКТУРА

Создание новой институциональной структуры американо-российских двусторонних отношений в 2009 г. было обусловлено рядом геополитических, внутриполитических и экономических изменений, одновременно произошедших в обеих странах. Во-первых, в лице Барака Обамы американский народ избрал президентом твердого сторонника восстановления контактов с Россией. В 2005 г., еще будучи сенатором, Обама побывал в России; под руководством таких «наставников», как Дик Лугар, и других ветеранов американской политики, он сумел осознать и оценить огромное значение сотрудничества с этой страной для обеспечения ядерной безопасности. Когда в августе 2008 г. разразилась российско-грузинская война, Обама избегал поджигательской антироссийской риторики, которой обменивались многие демократы и республиканцы — даже несмотря на то, что это дало возможность соперникам обвинить его в слабости и неопытности во внешнеполитических вопросах. Вместо этого он, проконсультировавшись с администрацией Буша, призвал обе стороны проявить сдержанность<sup>58</sup>.

Тем временем экономический кризис, начавшийся во второй половине 2007 г., обрушил общемировой спрос на российские энергоносители и другое сырье, спровоцировав обвал на российском фондовом рынке и создав ситуацию с государственными финансами, опасно близкую к коллапсу 1998 г. Хотя бюджет удалось поддержать с помощью объемистого стабилизационного фонда, накопленного предусмотрительным руководством Кремля в начале и середине 2000-х годов, кризис, несомненно, напомнил российскому руководству об уязвимости страны к воздействию глобальных рыночных сил. Пересыхание неиссякаемого, казалось бы, потока нефтегазовых доходов ограничило возможности Кремля в плане международного влияния и, возможно, вынудило его умерить стремление к созданию — принудительными методами — сферы своих «привилегированных интересов» в ближнем зарубежье.

В лице подобранного Путиным преемника, Дмитрия Медведева, у России появился новый официальный лидер, совершенно не похожий на него, по крайней мере на первый взгляд. Если в предшествующие годы разочарование от того, что первоначально теплые отношения Буша и Путина сменились отчужденностью, несомненно, способствовало срыву американо-российского диалога, в 2009 г. во главе двух стран оказались новые лица, и у них появилась возможность начать с чистого листа. Впрочем, важнее, пожалуй, другое: Обама и Медведев по профессии юристы и в прошлом преподавали право. Оба они понимают важность институтов и процедур для урегулирования сложных проблем — будь то между тяжущимися сторонами в зале суда или государствами на международной арене.

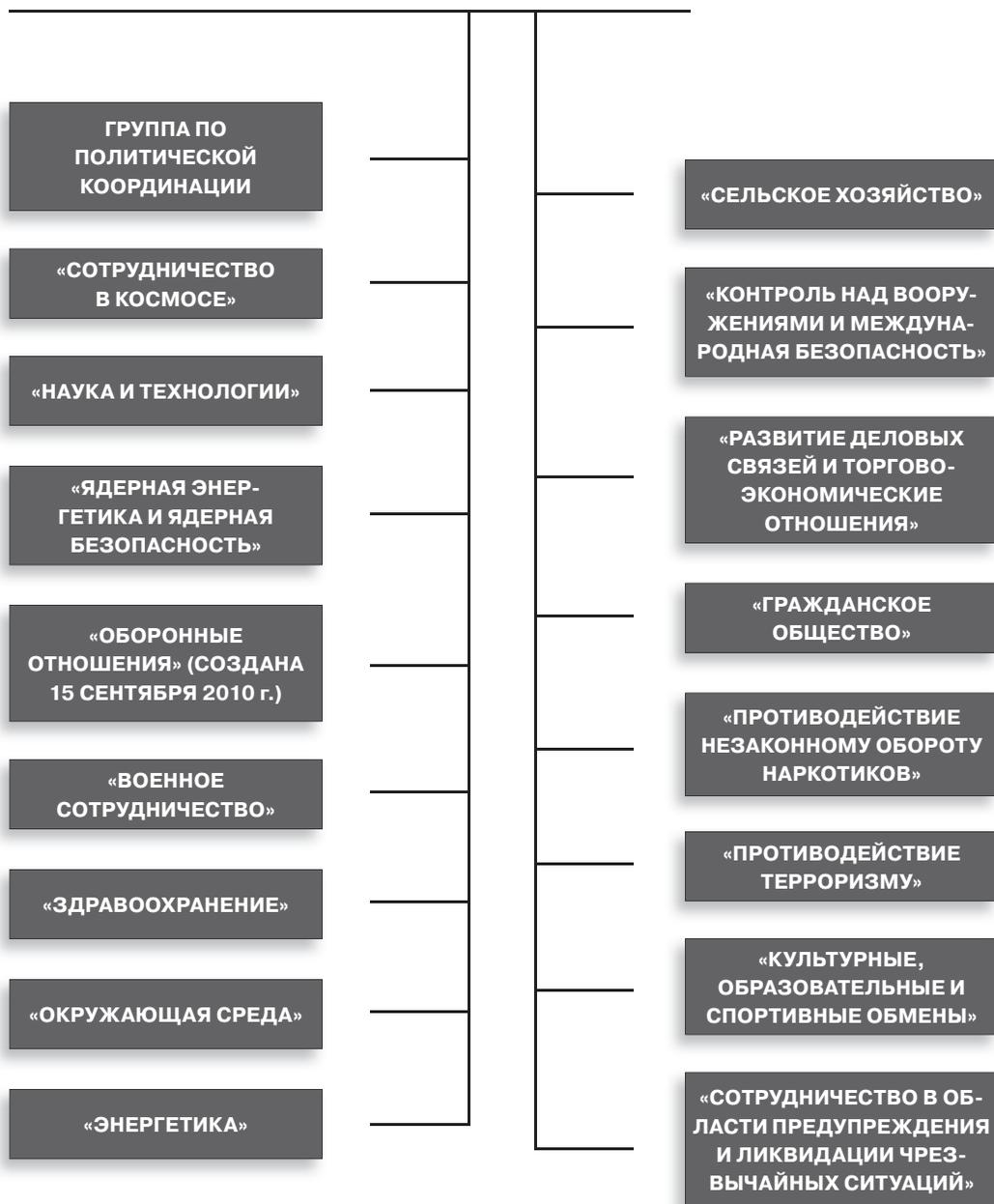
В этой атмосфере обостренного осознания рисков, связанных с соперничеством, и уязвимости обеих стран перед внешними угрозами в сфере экономики и безопасности, а также в условиях налаживания личного контакта между новыми главами государств у России и Соединенных Штатов в начале 2009 г. появились предпосылки для «перезагрузки» отношений. В то же время оба лидера, будучи прагматиками, судя по всему, понимали, что успех «перезагрузки» должен измеряться реальными взаимовыгодными результатами. Если дело ограничится очередной «декларацией о добрых намерениях» без конкретных плодов, «перезагрузка» скоро позабудется, и двусторонние отношения вновь могут скатиться к опасному надиру 2008 г. или чему-то еще худшему.

Необходимость способствовать трудной, содержательной работе по достижению конкретных результатов побудила обе стороны к созданию Российско-Американской Президентской комиссии. Хотя официально о ее учреждении президенты объявили на Московском саммите в июле 2009 г.<sup>59</sup>, она всерьез приступила к работе в сентябре того же года. Согласно заявлению о задачах Комиссии она создана для «определения направлений сотрудничества и осуществления совместных проектов и действий, направленных на укрепление стратегической стабильности, международной безопасности, экономического благосостояния и на развитие связей между российским и американским народами»<sup>60</sup>. Приоритетность и масштабность этих задач отражаются в структуре Комиссии: ее официальными сопредседателями стали президенты Обама и Медведев, координаторами — госсекретарь США Хиллари Клинтон и министр иностранных дел России Сергей Лавров; а более полутора десятков рабочих групп, занимающихся широким спектром проблем — от ядерной безопасности и контроля над вооружениями до обменов в сфере образования и культуры — возглавляют высокопоставленные представители исполнительной власти обеих стран<sup>61</sup>.

Сразу заметно, что повестка дня, выраженная в структуре Российско-Американской Президентской комиссии, выглядит существенно шире, чем у всех предыдущих институтов, создававшихся в системе американо-российских отношений, в том числе Комиссии «Гор-Черномырдин». Об этом свидетельствует не только количество рабочих групп (17 против восьми)<sup>62</sup>, но и заявления

РИС. 4

## Двусторонняя Российско-Американская Президентская комиссия. Рабочие группы:



Источник: Госдепартамент США (<http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabilat/index.htm>)

высокопоставленных чиновников обеих сторон. Они подчеркивают, что в прошлом двустороннее американо-российское сотрудничество касалось прежде всего урегулирования кризисов и решения проблем, а новая Комиссия призвана находить новые возможности взаимодействия в сферах, ранее остававшихся за его рамками. (Впрочем, Комиссия «Гор-Черномырдин» также была призвана «добиваться конкретных позитивных результатов [американо-российского] партнерства за счет поощрения взаимовыгодного сотрудничества в ряде экономических и технических областей»<sup>63</sup>.) Иными словами, эволюция «номенклатуры» и системы институтов в американо-российских отношениях — от «Гора-Черномырдина» и стратегического диалога Буша-Путина до новой двусторонней комиссии — отражает как присущие этим отношениям сложности, так и осознание сторонами возможности их улучшения.

Независимо от декларируемых намерений практическая эффективность любой двусторонней структуры зависит от способности участников вложить в ее деятельность реальные ресурсы и энергию. В 1990-х годах главной заботой Соединенных Штатов было обеспечение успешного перехода России от однопартийной коммунистической диктатуры и плановой экономики к демократии и рынку. Это означает, что США рассматривали любые инвестиции в Россию через политическую призму, а не с точки зрения реальной полезности соответствующих совместных проектов. Россия, в свою очередь, была сосредоточена на собственных проблемах, страдала от экономической и политической нестабильности и в большинстве случаев не могла играть роль равного партнера Соединенных Штатов. В эпоху Буша-Путина внешние вызовы, несовпадение идеологических постулатов и кадровая чехарда отвлекали внимание высшего руководства от стратегического диалога. Сегодня ситуация в обеих странах изменилась. Хотя нынешняя Комиссия и Комиссия «Гор-Черномырдин» имеют похожие названия и структуру, наибольшее различие между ними в конечном счете связано с высокой стратегической приоритетностью американо-российского сотрудничества для Вашингтона, а с российской стороны — с сильно укрепившейся стабильностью в стране и способностью вложить в дело серьезные ресурсы.

Заседания рабочих групп Российско-Американской Президентской комиссии начались поздней осенью и зимой 2009 г. Координаторы Комиссии — Клинтон и Лавров — провели первую официальную встречу в этом качестве в Москве в середине октября. По ее итогам они распространили заявление, где говорилось о некотором изменении структуры Комиссии — создании трех дополнительных рабочих групп (их общее число, таким образом, было доведено до 16), в том числе группы по политической координации, главами которой стали заместитель госсекретаря по политическим вопросам Билл Бёрнс и заместитель министра иностранных дел России Сергей Рябков. Координаторы дали сопредседателям рабочих групп и руководителям подкомитетов в их составе указание «разработать первичный набор приоритетных инициатив и дорожную карту по реализации

данных инициатив». Им также было предложено «где это уместно... поддерживать контакт с параллельными структурами, формируемыми деловым сообществом и неправительственными организациями для учета их рекомендаций». По образцу Комиссии «Гор-Черномырдин» было решено заслушивать доклады глав рабочих групп о проделанной работе не реже двух раз в год, а в промежутках между пленарными заседаниями они должны проводить заседания по мере необходимости. Координаторы не реже одного раза в год должны отчитываться перед президентами об общем состоянии дел<sup>64</sup>.

Среди подразделений Комиссии, первыми начавших проводить официальные заседания, была рабочая группа «Контроль над вооружениями и международная безопасность». Ее сопредседатели — заместитель госсекретаря Элен Таушер и заместитель министра иностранных дел Сергей Рябков — встретились уже в кулуарах Московского саммита в июле 2009 г., обсудив оценку обеими сторонами существующих угроз. До конца года у них состоялось еще несколько встреч<sup>65</sup>. В повышенной активности этой группы нет ничего удивительного: помимо того, что стороны давно сотрудничают в данной сфере, президенты к тому времени уже дали указания своим дипломатам начать работу над новым договором по контролю над стратегическими вооружениями («новым СНВ»), который они первоначально надеялись подписать до 5 декабря 2009 г., когда истекал срок действия предыдущего соглашения об ограничении стратегических наступательных вооружений.

Одной из самых активных и находившихся «на виду» групп в первые месяцы деятельности Комиссии была также рабочая группа «Культурные, образовательные и спортивные обмены» под руководством спецпредставителя президента России Швыдкого и заместителя госсекретаря Макхейл. Помимо полудюжины личных встреч между членами группы, под ее эгидой были организованы визиты делегаций представителей государства и частного сектора, концерты, лекции, демонстрации фильмов и обмен молодежными командами по баскетболу. Юные российские баскетболисты даже получили возможность сыграть с президентом Обамой в Белом доме<sup>66</sup>.

Нацеленность Комиссии на конкретные результаты стала очевидна с самого начала. Через полгода после официального создания Комиссии (а на деле всего через три месяца после реального начала заседаний рабочих групп и менее чем через два месяца после первой встречи координаторов) Клинтон и Лавров распространили совместное заявление о проделанной работе<sup>67</sup>. Документ содержал солидный список совместных мероприятий — от заседаний рабочих групп для определения задач и разработки планов работы до подписания соглашений о начале или расширении сотрудничества в научных исследованиях, в частности в области экологически чистой энергетики, здравоохранения и фундаментальной науки<sup>68</sup>. Хотя в основном речь шла о заседаниях и дискуссиях, а не о реально действующих программах, сам факт, что двусторонние консультации на рабочем

уровне по столь широкому кругу существенных вопросов уже начались, был просто беспрецедентным.

За год, прошедший после официального учреждения Комиссии и начала встреч в рамках рабочих групп, имели место новые результаты, заседания и заявления. Выступая накануне саммита Медведева-Обамы в Вашингтоне в июне 2010 г., помощник госсекретаря Фил Гордон отметил, что она провела «100 с лишним заседаний и обменов» с участием представителей «более 60 российских и американских государственных ведомств, не говоря уже о многочисленных партнерах из частного сектора и неправительственных организаций». Среди конкретных результатов, достигнутых Комиссией, он назвал заключенное в апреле 2010 г. соглашение об утилизации примерно 70 т оружейного плутония (его хватило бы для начинки 17 тыс. ядерных боеголовок), объявление о первых инвестициях американских компаний в российский инновационный центр Сколково под Москвой и договоренность о поставке фирмой «Боинг» в Россию 50 самолетов на сумму 4 млрд долл.<sup>69</sup>

Подобно совместному заявлению в декабре 2009 г., в первом годовом отчете Комиссии, представленном президентам после июньского саммита в Вашингтоне, координаторы делают акцент на результатах. Для каждой рабочей группы в отчете указан не только календарь официальных заседаний, но и результаты или проделанная работа, а также конкретная повестка дня на будущее — планируемые мероприятия и четкий график их осуществления<sup>70</sup>. В свете нацеленности администрации Обамы на практические дела подразделения Комиссии особенно остро ощущали необходимость продвигаться вперед. Тем не менее — и в связи с подобными новыми инициативами это, пожалуй, неизбежно — осязаемым результатам предшествуют встречи, обсуждение приоритетов и разработка программ. При подготовке совместного отчета все рабочие группы вовремя доложили о количестве проведенных заседаний и обсуждавшихся темах, зачастую приводя также обширный и амбициозный список предлагаемых проектов. В то же время знакомство с документом показывает, что далеко не все группы могут похвастаться уже успешно реализуемыми программами.

Конечно, выносить окончательное суждение о деятельности Комиссии и «перезагрузке» в целом сейчас было бы преждевременно, но даже на нынешней начальной стадии есть основания утверждать, что в ее работе — насколько можно понять из опубликованного отчета — наметилась определенная диспропорция. В таких сферах, как ядерная безопасность и контроль над вооружениями, среди достигнутых результатов числятся не только заседания, диалог и обмены визитами, но и официальные соглашения о сокращении ядерных арсеналов обеих стран, утилизации большого количества опасных ядерных материалов и усилении систем безопасности на важных объектах. Аналогичным образом в обнародованных документах и публичных заявлениях чиновники, работающие в группах по борьбе с терроризмом и наркотиками, говорят о действительно впечатляющем рабочем

взаимодействии сторон, включающем даже обмен разведанными. Так, в августе 2010 г. рабочая группа по военному сотрудничеству провела запланированное — и указанное в совместном отчете — мероприятие: американские и канадские офицеры из Командования воздушно-космической обороны Североамериканского континента выполнили вместе с российскими коллегами тренировочное задание по обнаружению и слежению за «угнанным» самолетом в северной части Тихого океана<sup>71</sup>. Под эгидой рабочей группы по чрезвычайным ситуациям сотрудники Федерального агентства США по управлению страной в кризисных ситуациях, российского МЧС и Агентства международного развития США провели на территории России командно-штабные учения по отработке поисково-спасательных операций в связи с землетрясениями в третьих странах<sup>72</sup>. Кроме того, рабочие группы «Противодействие терроризму» и «Противодействие незаконному обороту наркотиков» отчитались о реальном сотрудничестве в противодействии международной организованной преступности и финансированию террористов из-за рубежа — об этом свидетельствуют совместные операции по выявлению маршрутов контрабанды и передача российской стороной данных о подпольной финансовой сети «Хавала», через которую поступают средства к талибам и афганским полевым командирам<sup>73</sup>.

Однако в областях, не связанных с традиционной «жесткой» безопасностью, — здравоохранении, энергоэффективности, торгово-экономических отношениях — конкретных и результативных действий обеих сторон наблюдается куда меньше. Конечно, справедливости ради следует отметить, что некоторые из указанных направлений — например, то, за которое отвечает рабочая группа «Гражданское общество» — представляют собой либо сравнительно новые элементы двусторонних отношений, либо (это относится, в частности, к борьбе с природными катастрофами и изменением климата) затрагивают сложные проблемы международного масштаба. Тем не менее очень важно, чтобы в течение второго года своей деятельности Комиссия продемонстрировала существенное продвижение вперед в сферах сотрудничества, выходящих за рамки традиционной безопасности и отражающих изменения в мире, произошедшие со времен американо-советского диалога или даже 1990-х годов, когда действовала Комиссия «Гор-Черномырдин».



# КАК РАБОТАЕТ КОМИССИЯ

---

Чтобы обеспечить конкретные результаты по всем направлениям и особенно в тех областях, где у американских и российских государственных структур нет обширного опыта сотрудничества или где политические разногласия особенно существенны, Комиссии необходимо будет обеспечивать внимание высшего руководства к своей деятельности, поддерживать достигнутый импульс, уточнять задачи, совершенствовать структуру и преодолевать трудности, по определению возникающие в работе с госаппаратом. Способность Комиссии добиться этих целей зависит не только от ее институциональной структуры, но и от людей, которым поручено руководство рабочими группами и выполнение их программ, а также от конкретных проблем и возможностей, возникающих в связи с разнообразными вопросами, включенными в ее компетенцию.

Если одна из самых важных функций Комиссии заключается в обеспечении структурированной институциональной основы и рамок двусторонних отношений, то характер этой структуры имеет особое значение для успеха или неудачи всего предприятия. Как стало очевидно еще на опыте Комиссии «Гор-Черномырдин», структурные вопросы (например, даты и частота заседаний, состав их участников, финансирование проектов) зачастую существенно влияют на результат. В случае нынешней Комиссии структурный аспект имеет еще большее значение из-за амбициозных масштабов и глубины «перезагрузки», которую она призвана осуществлять и поддерживать.

Как уже отмечалось, состав рабочих групп Комиссии постоянно уточняется с самого начала ее деятельности. После первого совещания координаторов было создано несколько новых групп, другие сменили названия; параллельно с Комиссией начали действовать межотраслевые программы вроде Американско-российского инновационного диалога. В 2010 г., вслед за первым совместным отчетом для президентов, были сформированы еще две рабочие группы, хотя об одной из них не сообщалось публично<sup>74</sup>. Скорее всего это не последние изменения; более того,

с самого начала работы Комиссии ее лозунгом стало слово «гибкость». Возможность корректировки структуры даже прописана в документе «Сфера компетенции», приложенном к заявлению о задачах Комиссии<sup>75</sup>.

Пока же основа структуры Комиссии — это 17 функциональных рабочих групп. В состав каждой группы, возглавляемой двумя сопредседателями, — высокопоставленными чиновниками от России и США — входят представители различных ведомств. Этот список включает целый ряд государственных структур — от профильного ведомства, отвечающего за соответствующее направление деятельности (для группы «Энергетика», например, это Министерство энергетики США, чей представитель является сопредседателем с американской стороны), и органов, имеющих отношение к ее работе, до Госдепартамента и Совета национальной безопасности, выполняющих функции межведомственной координации практически во всех подразделениях Комиссии.

В любом органе, механизм которого состоит из большого количества «движущихся частей», неизбежно возникает проблема координации действий различных ведомств и акторов из частного сектора с зачастую не совпадающими интересами. Хотя структура Комиссии не просто дублирует существующие американские отраслевые министерства и региональные управления, она практически полностью основывается на существующем потенциале — изменены лишь механизмы сотрудничества и отчетности. В результате может возникнуть проблема с нахождением нужного баланса между конкурирующими приоритетами внутри госаппарата. Что, например, произойдет, если у двух ведомств возникнут разногласия относительно программы деятельности группы, или некоторые участники отнесутся к ее целям с меньшим энтузиазмом, чем остальные? И самое главное: как Комиссия может гарантировать, что американские государственные структуры, традиционно не выполнявшие «дипломатических» функций, смогут эффективно работать с российскими коллегами, особенно в ситуации, когда у них есть иные — внутривнутриполитические — приоритеты?

Простой ответ на подобные вопросы — по крайней мере в том, что касается американской стороны, — звучит так: президент приказал участникам Комиссии координировать свои действия и добиваться конкретных результатов за счет сотрудничества с российскими коллегами, а значит, они обязаны это делать. На деле же для того, чтобы обеспечить выполнение ее участниками поставленных администрацией задач, существует целый ряд официальных и неформальных механизмов. Во-первых, поскольку руководителем Комиссии с американской стороны является госсекретарь Клинтон, координирующую роль в ее деятельности играет Госдепартамент. На практике это означает, что высокопоставленные чиновники Госдепартамента, специализирующиеся на отношениях с Россией, могут связываться с руководством других министерств и ведомств, обеспечивая бесперебойную работу Комиссии. В какой-то степени эти функции на рабочем уровне делегируются чиновникам Госдепартамента, входящим в состав рабочих групп

и координирующим действия других участников из различных ведомств, даже не являясь сопредседателями этих подразделений. Поэтому не стоит удивляться, что из 16 рабочих групп, существовавших в момент составления первого совместного отчета координаторов, Госдепартамент был представлен в 14 — кроме групп по космосу и военному сотрудничеству<sup>76</sup>.

В каждой рабочей группе за межведомственное сотрудничество официально отвечают сопредседатели. В большинстве случаев это связано со специализацией и лидирующей ролью данного ведомства в соответствующей области у себя в стране. Когда у участников группы от разных госструктур возникают разногласия, представители сопредседателей, постоянно работающие в группе, могут попытаться их уладить, зачастую при поддержке Госдепартамента. Если же на рабочем уровне возникает торможение или иные препятствия для деятельности группы, представители ведомства-сопредседателя могут доложить о проблеме по инстанции, чтобы высокопоставленный чиновник этого ведомства связался с коллегой из другой госструктуры и решил вопрос. По словам людей, причастных к работе Комиссии, такой вариант на практике встречается редко, поскольку чиновники Госдепартамента обладают большим опытом увязки действий разных ведомств и имеют доступ к госсекретарю — сопредседателю всей Комиссии.

Помимо Госдепартамента существует и другой канал координации. Поскольку Комиссия имеет статус президентской, официально она находится под эгидой Белого дома и Кремля. В том, что касается США, это вполне согласуется с традиционной ролью Белого дома как координатора проводимой политики на межведомственном уровне, направляющего госаппарат на выполнение приоритетных задач, поставленных президентом. Совет национальной безопасности, согласно первому совместному отчету координаторов, представлен в десяти из 16 существовавших тогда рабочих групп, ведающих широким кругом вопросов — от контроля над вооружениями и международной безопасности до сельского хозяйства<sup>77</sup>. За счет своих официальных полномочий по руководству межведомственным взаимодействием в США, прямого участия в деятельности рабочих групп и регулярных неформальных контактов с чиновниками из других госструктур Совет национальной безопасности осуществляет надзор за деятельностью Комиссии от лица президента, занимающего пост ее официального сопредседателя.

Несмотря на разветвленность структуры Комиссии, ее рабочие группы охватывают не весь обширный спектр двустороннего взаимодействия США и России. Важным исключением является, в частности, новый Договор по СНВ, подготовленный представителями Госдепартамента и Министерства обороны США, а также российских министерств иностранных дел и обороны — зачастую при прямом участии президента, госсекретаря и министра обороны США, советника по национальной безопасности и их российских коллег. Этот договор в совместном отчете координаторов не упомянут ни разу, хотя он и считается одним из важнейших достижений «перезагрузки». Более того, несмотря на значительный

прогресс, достигнутый Россией и США в вопросах сокращения вооружений, описание деятельности рабочей группы «Контроль над вооружениями и международная безопасность» в отчете координаторов оказалось самым коротким. Аналогичным образом, хотя профессиональные военные из обеих стран регулярно встречались под эгидой группы «Военное сотрудничество», в течение первого года работы Комиссии не было создано специального подразделения, направляющего регулярные контакты между гражданскими сотрудниками американского оборонного ведомства и их российскими коллегами, занимающимися выработкой оборонной политики<sup>78</sup>.

Безопасность — далеко не единственная сфера, где Комиссия не может охватить весь спектр двустороннего взаимодействия США и России. Например, американские и российские переговорщики уже много лет работают над планом вступления России в ВТО, и, несмотря на множество противоречивых сигналов, появлявшихся на этом направлении за последние два года, представители обеих сторон ожидают, что результат будет достигнут уже в недалеком будущем. Тем не менее вопрос о вступлении России в ВТО, похоже, остается вне компетенции рабочей группы «Развитие деловых связей и торгово-экономические отношения», поскольку там представлено лишь Управление по развитию при торговом представителе США, а переговоры с Россией курирует другое подразделение его аппарата — Управление по делам ВТО и международных отношений<sup>79</sup>. При всей важности присоединения России к Всемирной торговой организации, пожалуй, есть смысл не обременять и не отвлекать рабочую группу Комиссии по экономическим отношениям давними и специфическими проблемами, существующими в этом процессе.

Государственные чиновники регулярно встречаются с бизнес-лидерами из обеих стран при помощи неправительственных организаций вроде Американо-российского делового совета и Американской торговой палаты в России, а также по просьбам самих частных предпринимателей. Как это происходит и на площадке рабочей группы Комиссии, представители частного сектора зачастую используют такие встречи для разъяснений, каким образом изменения в системе регулирования могли бы помочь их бизнесу, урегулировать проблемы с регулирующими органами и открыть им доступ на рынки, напрямую контролируемые государством. И, конечно, сами чиновники, которым поручено руководство группой по экономике, согласны, что их цель состоит в том, чтобы частный сектор играл лидирующую роль в двусторонних экономических отношениях<sup>80</sup>. А поскольку инвестиции в конечном счете исходят от частного сектора, вполне логично, что государство берет на себя функции катализатора в обеспечении интересов бизнеса.

Еще одна сфера, где государство не является главной движущей силой двустороннего сотрудничества — культурные, образовательные и спортивные обмены. Хотя здесь американо-российские контакты пока выглядят весьма скромно по

сравнению с масштабом двусторонних связей США с другими крупными государствами, в 2008 г. в Соединенных Штатах побывали 4911 российских студентов<sup>81</sup> — это почти на 3000% больше, чем в 1990 г., когда подобный обмен охватывал только 166 учащихся высшей школы<sup>82</sup>. Рабочая группа Комиссии по обменов способствовала проведению ряда важных мероприятий, таких как гастроли балетных трупп Большого и Мариинского театров в США, фестиваль американского кино в Санкт-Петербурге и визит в Америку российской молодежной баскетбольной делегации<sup>83</sup>. Однако подавляющее большинство американских и российских студентов, обучающихся за рубежом, приехало в рамках независимых или давно уже существующих государственных программ вроде спонсируемого Конгрессом «Открытого мира», проектов Совета по международным исследованиям и обменов (IREX) и студенческих обменов на уровне университетов.

Хотя охват деятельности 17 рабочих групп Комиссии весьма широк и, кроме того, значительные объемы сотрудничества в ряде сфер ее компетенции происходят параллельно государственным программам, некоторые направления потенциального взаимодействия полностью выпадают из поля ее зрения. Сторонники расширения образовательных обменов и сотрудничества между американскими и российскими вузами, например, сетуют на то, что структура Комиссии недостаточно отвечает их интересам, поскольку приоритеты, связанные с высшим образованием, по сути разделены между группой по обменов и группой по науке и технологиям. Хотя первая из двух групп привлекает руководителей университетов к участию в дискуссиях, ее внимание сосредоточено скорее на публичной дипломатии в форме образовательных обменов, чем на самом образовании. В свою очередь, рабочая группа «Наука и технологии» занимается сотрудничеством в области научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по таким темам, как нанотехнологии и климатические изменения, а высшее образование и вузовская фундаментальная наука ее мало интересуют.

По идее, одним из самых актуальных и эффективных подразделений Комиссии должна быть рабочая группа «Гражданское общество», возглавляемая с обеих сторон высокопоставленными советниками президентов. В США имеется гигантская и развитая сеть организаций гражданского общества, работающих внутри страны и за ее пределами, а в России оно бурно развивается — в советский период таких групп здесь практически не существовало, а сегодня их насчитывается больше 240 тыс.<sup>84</sup> Более того, можно даже утверждать, что задачи этой рабочей группы занимают центральное место в осуществлении главной цели Комиссии — способствовать прямым контактам между людьми на негосударственном уровне, чтобы со временем отношения между двумя странами приобрели более органичный и самостоятельный характер, не требующий столь значительного участия государства.

Как заметил сопредседатель рабочей группы «Гражданское общество», старший директор по России Совета национальной безопасности Майкл Макфол, эта

структура — возможно, не самый подходящий форум для того, чтобы поднимать трудные вопросы, связанные с правами человека, коррупцией и демократией, вопросы, по-прежнему имеющие фундаментальное значение для создания действенного гражданского общества, по поводу которых между Америкой и Россией существуют разногласия<sup>85</sup>. Отчасти это связано с довольно странным подбором двух глав рабочей группы: Майкл Макфол известен в России своими выступлениями в поддержку демократии и резкой критикой сползания Кремля к авторитаризму при Владимире Путине. Его российский коллега — заместитель главы президентской администрации Владислав Сурков — столь же известен своей ролью в выстраивании кремлевской «вертикали власти» и ужесточении контроля государства над экономикой, СМИ и гражданским обществом. Хотя такие темы, как борьба с коррупцией и свобода печати, могут обсуждаться на параллельных американско-российских форумах гражданского общества, кажется маловероятным, что рабочая группа выявит сферы, где представится возможность заключить серьезные межправительственные соглашения, способные привести к конкретным политическим изменениям. С другой стороны, в тех областях, где у двух стран существуют общие интересы — например, связанные с передовым опытом в вопросах международного усыновления и миграции, — группа вполне в состоянии добиться реальных результатов.

Чиновники, работающие в Комиссии, отмечают: при всех «архитектурных» недостатках этого органа в целом и отдельных его рабочих групп Комиссия тщательно выстраивалась именно для того, чтобы способствовать гибкому и инициативному сотрудничеству между отдельными акторами — как относящимися, так и не относящимися к государству. Иными словами, структура самой Комиссии не должна служить препятствием взаимодействию там, где у обеих сторон есть воля к сотрудничеству. В отличие от Комиссии «Гор-Черномырдин», подчеркивают они, нынешняя Комиссия нацелена на результаты и должна привносить в этот процесс разного рода инновации (видеоконференции, прямые контакты по телефону и электронной почте, а также неофициальные визиты), призванные способствовать реализации задач, стоящих перед рабочими группами.

Конечно, заявлять о том, что рабочие группы будут действовать гибко, — одно, а реализовать эту гибкость на практике в бюрократической среде — нечто совсем другое. В каждой группе найдутся чиновники, предпочитающие традиционные личные встречи, не желающие брать на себя инициативу и придающие больше значения «декору», чем подлинным результатам. Более того, благодаря уникальной «бюрократической культуре» и озабоченности сохранностью секретной информации некоторые ведомства просто не желают использовать современные средства международной коммуникации настолько творчески и интенсивно, как хотелось бы организаторам Комиссии. Стремление превратить заседания рабочих групп и Комиссии в полном составе в помпезные «мини-саммиты» по-прежнему велико, особенно у российских участников. Эта склонность способна сорвать

усилия исполнителей по достижению конкретных результатов, отвлекая их составлением бесконечных проектов повестки дня или справок для руководства.

В целом Комиссию, пожалуй, точнее всего можно охарактеризовать как эксперимент в области «сетевой дипломатии». При разработке самой ее структуры учитывались уроки недавнего прошлого. Организаторы пытаются избежать чрезмерной бюрократизации, свойственной Комиссии «Гор-Черномырдин», и одновременно создать более прочную и активную систему сотрудничества, чем «прерывистый» диалог Буша и Путина. Продолжение американо-российского сотрудничества под эгидой Комиссии, несомненно, и впредь будет зависеть от того, смогут ли президенты и высокопоставленные чиновники обеих стран уделять ее деятельности достаточное внимание и вложить необходимый политический капитал в то, чтобы госаппараты обеих стран не переключились на другие цели. В то же время теперь двустороннее сотрудничество может основываться на новых, расширенных межгосударственных отношениях в рамках рабочих групп, а также на взаимодействии с негосударственными партнерами, участвующими в десятках ее проектов. И, насколько можно судить по первым итогам ее непродолжительной деятельности, этот дипломатический эксперимент выглядит многообещающим.



# ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

---

Российско-Американская Президентская комиссия — наиболее продуманный, масштабный и активно действующий институт из тех, что были созданы за всю историю двусторонних отношений США с Советским Союзом и Россией. Но, несмотря на то что Комиссии уже на первом этапе удалось добиться немалых успехов, а также на потенциальный охват и глубину взаимодействия между Москвой и Вашингтоном, существует реальный риск, что серьезный кризис наподобие американского вторжения в Ирак в 2003 г. или российско-грузинской войны 2008 г. приведет к замораживанию сотрудничества на официальном уровне, и тогда вся тщательно продуманная система рабочих групп перестанет действовать и исчезнет. Организаторы Комиссии осознают этот риск. Неудивительно, что одна из самых главных ее целей — установление личных контактов между американскими и российскими чиновниками, а также поощрение связей на неправительственном уровне, чтобы взаимодействие могло продолжаться даже в период кризиса или быстро возобновиться, когда он пройдет. Иными словами, Комиссия призвана укрепить двусторонние отношения до такой степени, чтобы необходимость в официальной структуре для руководства ими отпала.

Впрочем, даже если масштабного кризиса, способного испортить отношения между двумя странами, не произойдет, просто добиться конкретных результатов, обещанных Комиссией, — задача не из легких. Одна из проблем связана с непростой внутривнутриполитической ситуацией в обеих странах. В Конгрессе США, да и в американском обществе до сих пор распространены неприязнь и недоверие к России. Это наглядно проявляется хотя бы в острых дебатах вокруг процесса ратификации нового Договора по СНВ Сенатом. Некоторые оппоненты соглашения утверждают, что для обеспечения интересов безопасности США Россия не нужна, другие настаивают, что ее по-прежнему следует воспринимать как противника, которому нельзя доверять<sup>86</sup>. Даже среди сторонников «перезагрузки» и политики президента в вопросе ядерного разоружения кое-кто опасается, не оборачивается

ли сотрудничество с Россией косвенной поддержкой того, что они называют «покушением Москвы на общечеловеческие ценности»<sup>87</sup>.

В России внутривластная оппозиция — не столь серьезный фактор, но, возможно, сам Кремль не настолько готов к серьезному изменению своей политики на таком широком фронте, как можно было бы предположить, исходя из компетенции 17 рабочих групп Комиссии. Мы уже упоминали о серьезной ограниченности возможностей продвижения вперед в вопросах, связанных с гражданским обществом и демократией. В деловом сообществе также многие считают, что необходимо не расширение диалога между Вашингтоном и Москвой, а конкретные изменения в российской системе регулирования экономики, реальная транспарентность и серьезные усилия по искоренению коррупции в госаппарате начиная с высших эшелонов власти. К тому, что усилия рабочей группы «Развитие деловых связей и торгово-экономические отношения» способны привести к этим переменам, многие относятся скептически. Аналогичные аргументы можно привести в отношении образовательных обменов. Хотя в России есть несколько университетов мирового уровня, ее образовательная система в целом, старомодная и недофинансируемая, не слишком привлекательна для американских студентов, чья специализация не связана с этой страной. Таким образом, российские студенты куда больше заинтересованы в обучении в США, чем их американские сверстники, и возможности соответствующей рабочей группы по созданию спроса фактически на пустом месте, естественно, ограничены.

С другой стороны, если от этих вопросов — демократии, благоприятных условий для бизнеса, образования и др. — во многом зависит готовность Кремля изменить свою политику, двусторонний диалог может служить для Соединенных Штатов наиболее эффективным каналом поощрения перемен к лучшему. В конце концов, как показывает опыт, попытки вынудить Россию к реформам, которые не поддерживают ее собственные лидеры, бессмысленны: система их в любом случае отторгнет, и этот провал способен вызвать еще более отрицательную реакцию. Однако регулярные прямые контакты между российскими и американскими чиновниками, простыми гражданами и неправительственными организациями могут в конечном счете помочь убедить российское руководство предпринять реформы по собственному почину. Более того, учитывая, что нынешние лидеры страны сосредотачивают усилия на модернизации, рабочие группы Комиссии должны сделать все, чтобы продемонстрировать связь между уровнем экономического и технического развития Запада и его социально-политическими принципами: свободой слова, верховенством закона, защитой прав собственности и подотчетностью власти перед народом.

Если говорить об истории двустороннего сотрудничества Соединенных Штатов с СССР и Россией, одна из главных проблем всегда была связана со способностью лидеров обеих стран осуществлять необходимый надзор над собственным бюрократическим аппаратом. Действительно, государственным ведомствам

свойственна естественная тенденция к распрям и преследованию краткосрочных интересов, что отвлекает их от долгосрочных целей или препятствует их осуществлению. Это может особенно усугубить ситуацию, когда чиновники, которым поручено выполнение указаний президента, не считают дипломатическую деятельность частью своей компетенции, относятся к партнерам из другой страны с активным недоверием или не усматривают в порученной им работе прямой пользы для себя. Хотя силовой подход — когда президент принуждает подчиненных действовать — бывает эффективным, применительно к сложной, многослойной повестке дня американо-российских отношений он просто нереален. Кроме того, постоянно оказывать такое давление невозможно: время и внимание президента неизбежно занимают другие внешне- и внутривластные приоритеты, а также политическая борьба.

Более распространенная альтернатива «ручному управлению» заключается в том, что президент делегирует надзор над деятельностью двусторонней комиссии доверенным помощникам, имеющим достаточный доступ к главе государства, чтобы в случае крайней необходимости попросить первое лицо вмешаться. Именно такой подход избрала администрация Обамы в отношении Комиссии. Однако высокопоставленных чиновников, которым доверено руководство подобными структурами, тоже могут отвлечь другие политические проблемы. Кроме того, они должны тщательно отбирать вопросы, которые следует адресовать в Овальную кабину, особенно если противодействие их решению исходит от людей, также имеющих доступ к президенту и способных аргументировать свою позицию выполнением задач, поставленных Белым домом. Аналогичным образом, если двусторонний институт не дает тех конкретных результатов, на которые возлагались надежды при его создании, высокопоставленные чиновники могут уклониться от руководства его работой, чтобы их репутация не пострадала от провала, что также затрудняет задачу нацеливания госаппарата на успех. Главным испытанием для нынешней Комиссии станет способность поддерживать внимание и интерес к американо-российским отношениям не только со стороны президента Обамы, но и координаторов Комиссии в ранге министров и других высокопоставленных чиновников, а также их умение брать верх в конфликтах с другими руководителями, отстаивающими иные приоритеты.

Еще один важный механизм обеспечения результативности двустороннего института вроде Российско-Американской Президентской комиссии — это публичность его деятельности. Организаторы Комиссии применили именно такую тактику, потребовав от координаторов (госсекретаря США и министра иностранных дел России) предоставлять президентам годовые отчеты, а от сопредседателей рабочих групп — отчитываться перед координаторами не реже двух раз в год<sup>88</sup>. Первый совместный отчет Комиссии, подготовленный в июне 2010 г. и состоящий из 51 страницы, носит всеобъемлющий характер и производит впечатление. Похоже, за один год рабочие группы сумели составить гигантский список

направлений сотрудничества и приступили к реальной работе по планированию, финансированию и осуществлению совместных проектов и программ.

Впрочем, и здесь существует определенный риск: поскольку рабочие группы продемонстрировали способность за год добиться весьма многого, от них будут требовать не снижать оборотов в продвижении вперед. Должны ли повестки дня рабочих групп и совместный отчет в следующем году быть обширнее, чтобы продемонстрировать успехи? Не обязательно. Продвижение вперед не всегда возможно — по целому ряду веских причин. У подразделений Комиссии может возникнуть соблазн просто проводить заседания, составлять совместные заявления или выделять финансирование «для галочки», чтобы было чем отчитаться даже в отсутствие реальных достижений. Конечно, это противоречило бы духу гибкости и инициативности, который хотят придать Комиссии ее организаторы, но подобный исход может также стать неизбежным следствием привлечения различных игроков из госаппарата, которые могут не разделять взглядов ее создателей.

# РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КОМИССИИ: ГЛАВНОЕ — РЕЗУЛЬТАТЫ

---

Импульс, заданный «перезагрузке» в 2009 г., по-прежнему силен: это помогает обеспечивать конкретные достижения в вопросах ядерной безопасности, противодействия региональным угрозам и экономического сотрудничества. Однако с приближением президентских выборов в обеих странах (они состоятся в 2012 г.), результатом которых может стать смена власти, нельзя исключать, что внимание высокопоставленных чиновников переключится на другие проблемы. Комиссия, конечно, не идеальна, но ее деятельность дает целый ряд возможностей добиваться дальнейшего реального прогресса в двусторонних отношениях, и обеим странам следует рассматривать реализацию этих возможностей как крайне приоритетную задачу. Ниже приводятся рекомендации для Комиссии в целом и ее рабочих групп, связанные с повышением ее способности обеспечивать конкретные результаты:

---

## РАСШИРЯТЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ.

Рабочие группы Комиссии обеспечивают в первую очередь контакты по государственной линии. В некоторых сферах, например, связанных с сотрудничеством между военными ведомствами, политической координацией, контролем над вооружениями и международной безопасностью, это абсолютно логично. Но на других направлениях, таких как научно-техническое сотрудничество, экономическое развитие, энергетика, экология и использование ядерной энергии в мирных целях, неопределимое значение имеет участие — и даже лидирующая роль — частного сектора. Государство просто не в состоянии справиться с взрывным ростом контактов и проектов, который должен служить критерием успеха в сферах компетенции многих рабочих групп. Поэтому подразделения Комиссии и весь этот орган в целом должны уделять особое внимание работе

с частным сектором и обеспечению максимально возможного участия его представителей в своих заседаниях и инициативах.

---

## УКРЕПЛЯТЬ СОТРУДНИЧЕСТВО С МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ.

Хотя в США (да и в России) исключительные полномочия по проведению внешней политики и ответственность за нее по конституции закреплены за президентом, федеральному Центру в обеих странах было бы очень полезно наладить партнерство в этой сфере с региональными и местными властями. Вашингтону и Москве следует консультироваться с местными чиновниками, лучше всего осведомленными о передовом опыте в таких сферах, как борьба с бедностью, уголовное правосудие, борьба с коррупцией, а также помощь малому и среднему бизнесу и максимально эффективное использование имеющихся на местах навыков и ресурсов.

Более того, учитывая, что цель Комиссии состоит среди прочего в расширении и углублении двусторонних связей за пределами традиционных межгосударственных каналов, было бы логично, чтобы она способствовала установлению прямого контакта между американскими и российскими региональными и местными чиновниками за счет проведения конференций, обмена делегациями и организации видеоконференций. Обмен визитами местных чиновников и судей sporadически происходит со времен окончания «холодной войны», но теперь стоило бы разработать системную программу в этой области с постоянным финансированием и четкой привязкой к задачам рабочих групп Комиссии.

---

## ИСПОЛЬЗОВАТЬ ТЕХНОЛОГИИ ИНТЕРНЕТ-СМИ И СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ ДЛЯ ПРИДАНИЯ БОЛЬШЕЙ ДИНАМИЧНОСТИ РАБОЧИМ ГРУППАМ И ИНФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ОБ ИХ РАБОТЕ.

Хотя Госдепартамент создал сайт Комиссии на страничке Бюро по Европе и Евразии, там в настоящее время фактически излагается информация, уже распространенная через официальные публикации<sup>89</sup>. Недавно, правда, на сайте стали публиковаться фотоленты, связанные с деятельностью Комиссии, и появился форум для анонимных откликов. Однако это самые простые функции, появившиеся на государственных сайтах еще десять с лишним лет назад, и их явно недостаточно с учетом акцента, который Комиссия делает на гибкости, инициативе, дистанционном и сетевом сотрудничестве, а также эксплуатации инновационных технологий.

Проект Комиссии «Инновационный диалог», существующий с февраля 2010 г., наглядно демонстрирует, каким образом инструменты вроде социальных сетей, потоковых аудио/видеотехнологий и мобильных устройств можно использовать для налаживания сотрудничества между заинтересованными акторами обеих стран в целом ряде областей. Необходимо более полное внедрение этих средств в работу всех рабочих групп Комиссии и их использование для привлечения к возможностям сотрудничества внимания неправительственных структур и отдельных людей. Критики утверждают, что в прошлом двусторонние комиссии лишь изводили тонны бумаги. Лучшим ответом на это обвинение был бы переход на исключительно электронные носители, что превратило бы «продукцию» рабочих групп в постоянно обновляемые и общедоступные «узловые точки» широкой сети, включающей как государственных, так и негосударственных игроков с обеих сторон.

---

## УДЕЛЯТЬ БОЛЬШЕ ВНИМАНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ И ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЧИСТЫМ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМ ТЕХНОЛОГИЯМ.

В настоящее время в составе Комиссии действует рабочая группа «Энергетика» под председательством министра энергетики США Стивена Чу и его российского коллеги Сергея Шматко. Сфера ее деятельности включает вопросы энергоэффективности, внедрения экологически чистых энергетических технологий и энергетической безопасности. На практике, однако, прогресс по третьей теме этой повестки дня достигается легче, чем по двум первым. Если обеспечение других стран ископаемым топливом может принести России очевидные выгоды, то польза от повышения энергоэффективности не столь очевидна ее чиновникам.

Тем не менее и здесь есть позитивные сдвиги. В частности, разработка экологически чистых энергетических технологий включена в круг задач, поставленных перед новым «наукоградом» Сколково, создающимся под Москвой. Это должно стать основой конкретной программы научного сотрудничества между государственными лабораториями и частными фирмами двух стран. Кроме того, параллельная инициатива по установлению контактов между американскими и российскими инженерами транспорта, представителями промышленности и государственных регулирующих органов может способствовать возникновению содержательных идей по сотрудничеству наших стран в области повышения энергоэффективности на транспорте. Аналогичные усилия, основанные на многообещающих результатах исследований в сфере энергоэффективности в США и России, необходимо приложить для выработки действенной программы на данном направлении и составления списка конкретных проектов, к реализации которых следует приступить как можно скорее.

---

## ПРЕОДОЛЕТЬ ТЕКУЩИЕ СПОРЫ И РАЗВЕРНУТЬ СОТРУДНИЧЕСТВО ПОД ЭГИДОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ «СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО».

Торговые разногласия вроде непрекращающегося конфликта вокруг импорта американской курятины в Россию или запрета на экспорт зерна, введенного недавно Москвой, способны значительно ослабить настрой на сотрудничество в наших отношениях.

Однако в том, что касается запрета на экспорт зерна, нет худа без добра: жаркое и засушливое лето, погубившее часть урожая зерновых в России и вызвавшее тысячи лесных пожаров в Подмоскovie, наглядно продемонстрировало необходимость уделять больше внимания вопросам продовольственной безопасности. Две страны должны воспользоваться этой возможностью для обмена передовым опытом борьбы с пожарами и устранения их последствий. Пожары, конечно, уже произошли, и с этим ничего не поделаешь, но Соединенным Штатам следует направить специалистов по восстановлению лесонасаждений для помощи российским коллегам. В том, что касается продовольственной безопасности, рабочей группе стоило бы продумать вопрос об обмене делегациями фермеров и специалистов пищевой промышленности.

Во всех этих сферах американское государство спонсировало серьезные исследования, чтобы повысить нашу собственную готовность к подобным стихийным бедствиям. США могли бы поделиться полученными знаниями с Россией и одновременно собрать на месте ценную информацию о последствиях катастроф, вызванных погодными аномалиями. Возможность обсуждения американскими и российскими чиновниками и представителями неправительственных организаций вопросов продовольственной безопасности может также стать предпосылкой для поиска точек соприкосновения по качеству продуктов питания, а значит, и нового творческого подхода к разрешению споров, в прошлом приводивших к торговым войнам между двумя странами.

---

## ИСПОЛЬЗОВАТЬ НЕДАВНИЕ ЭКСТРЕМАЛЬНЫЕ ПОГОДНЫЕ ЯВЛЕНИЯ В РОССИИ И США КАК ПОВОД ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА В РАБОЧЕЙ ГРУППЕ «ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА».

Пока эта группа занималась вопросами исследования Арктики и Берингова моря, защиты флоры и фауны, а также обмена передовым опытом утилизации опасных отходов. Повестка дня на будущее включает продолжение работы по этим направлениям. Ее, однако, следовало бы расширить за счет конкретных проблем экологического характера, возникающих в американских и российских регионах.

В частности, именно с климатическими изменениями скорее всего связана недавняя активизация жуков-короедов. Средняя температура зимой повышается, в результате чего выживает больше личинок этих жуков, и они наносят большой ущерб лесным угодьям в Монтане и Айдахо. Хотя в России некоторые рассматривают повышение зимних температур как позитивное явление, рост или сокращение популяций насекомых, растений и животных может привести к аналогичным нашествиям в сибирской тайге. Кроме того, таяние снегов и вечной мерзлоты грозит масштабными наводнениями, а также ростом популяций паразитов, способных заражать людей через воду.

Наконец, недавние пожары в Подмосковье привели к резкому ухудшению качества воздуха в российской столице. Возможно, эта ситуация, напомнив россиянам о значении чистоты воздуха, станет отправной точкой для дискуссий о введении более эффективных стандартов для выбросов в атмосферу от российских транспортных средств и тяжелой промышленности.

---

## В РАМКАХ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ «ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ НАРКОТИКОВ» УКРЕПЛЯТЬ СОТРУДНИЧЕСТВО НЕ ТОЛЬКО В ПЛАНЕ ПРАВОВЫХ И ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР, НО ТАКЖЕ В ПРОФИЛАКТИКЕ И ЛЕЧЕНИИ НАРКОМАНИИ.

Сотрудничество двух стран в борьбе с наркотиками — как под эгидой профильной группы, так и до ее создания — дает впечатляющие результаты. Пресечение наркотрафика явно является для США и России одной из приоритетных задач: сотрудники американского Управления по борьбе с наркотиками и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков проводят совместную подготовку, ведомства регулярно обмениваются информацией о торговцах наркотиками и все активнее координируют свои действия по сокращению поставок героина из Афганистана через Центральную Азию в Россию и Европу. Все это весьма позитивные события.

Теперь рабочей группе необходимо расширить свою деятельность в плане организации контактов между госструктурами и неправительственными организациями обеих стран, занимающимися лечением и профилактикой наркомании, особенно на местном уровне. В частности, в Оренбургской области на границе с Казахстаном наркотрафик и наркомания достигли кризисных масштабов. В этом регионе естественнее всего было бы начать совместные усилия на основе опыта, накопленного в приграничных штатах юго-запада США<sup>90</sup>.

---

## УСИЛИТЬ ВНИМАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ» К ХРОНИЧЕСКИМ БОЛЕЗНЯМ НЕИНФЕКЦИОННОГО ХАРАКТЕРА, ТАКИМ КАК СЕРДЕЧНЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ И ДИАБЕТ.

Еще не проводилось ни одного заседания этой группы в полном составе с участием сопредседателей — министра здравоохранения и социального обеспечения США Кэтлин Сибелиус и министра здравоохранения и социального развития России Татьяны Голиковой, однако в ее рамках ведутся серьезные дискуссии по проблеме ВИЧ/СПИДа, включая информацию о передовом опыте лечения и профилактики этой болезни, накопленном американскими медицинскими учреждениями, а также встречи специалистов по здоровью матери и ребенка. Планы на будущее касаются в первую очередь пропаганды здорового образа жизни — одного из главных элементов борьбы с неинфекционными хроническими болезнями, например, с сердечными заболеваниями и диабетом (для России особенно характерно снижение средней продолжительности жизни у мужчин из-за нездорового образа жизни и хронических заболеваний). Рабочей группе необходимо уделять этой теме больше внимания, активнее привлекая к ее обсуждению медицинскую науку и фармацевтику, где американские компании занимают лидирующие позиции.

---

## ЗАДЕЙСТВОВАТЬ ОПЫТ И ПОТЕНЦИАЛ США И РОССИИ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОМОЩИ ТРЕТЬИМ СТРАНАМ, ПОСТРАДАВШИМ ОТ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ.

Рабочая группа по чрезвычайным ситуациям продемонстрировала отличные результаты в обмене опытом ликвидации последствий катастроф в двух странах, хотя ее участники могут извлечь немало полезных уроков из недавних лесных пожаров в России и усовершенствовать методы борьбы с масштабными стихийными бедствиями. Будущая повестка дня группы уже включает улучшение «обмена оперативной информацией в ходе плановых гуманитарных мероприятий и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в третьих странах». Подобный обмен информацией особенно важен, поскольку в связи с изменением климата вероятность стихийных бедствий увеличивается, к тому же обе страны обеспокоены проблемой несостоятельности государства и вакуума власти в развивающихся странах, которую гуманитарные кризисы могут только усугубить. Рабочей группе следует в максимально возможной степени сосредоточить свои усилия не только на устранении гуманитарных последствий недавней вспышки насилия в Киргизии, но и на совместной разработке планов на

случай стихийных бедствий в сочетании с политическим или межрелигиозным насилием в постсоветском регионе.

---

**ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ КУРСОМ КРЕМЛЯ НА МОДЕРНИЗАЦИЮ, ЧТОБЫ ПОДДЕРЖАТЬ СОВМЕСТНЫЕ УСИЛИЯ В РАМКАХ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ «НАУКА И ТЕХНОЛОГИИ» ПО ВНЕДРЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И «ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА».**

В рамках политики модернизации Кремль предписывает всем российским госструктурам к 2013 г. перейти на систему «электронного государства» (информационных и интернет-услуг). Хотя этот график представляется, пожалуй, чересчур амбициозным, темпы внедрения информационных технологий в российском госаппарате можно существенно ускорить за счет передачи американского опыта в этой области. Аналогичным образом «Инновационный диалог» должен и дальше играть роль форума, демонстрирующего россиянам, как американские фирмы привлекают выгоду из оптимизированных электронных методов связи с потребителями и государственными регулирующими органами. Кроме того, подобная инициатива по внедрению «электронного государства» со временем может способствовать пресечению вмешательства коррумпированных чиновников в процесс предоставления государством услуг и информации.



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Отношения с Россией имеют для США большое значение. Начиная с 1950-х годов все американские администрации осознавали важность прямого взаимодействия с Москвой — даже в те периоды, когда отношения между двумя странами характеризовались скорее взаимным недоверием и соперничеством, чем сотрудничеством. И в Советском Союзе, и в России государство всегда играло определяющую роль в плане возможностей для контактов граждан с иностранцами. Поэтому для поддержки и регулирования таких контактов долгое время были необходимы межгосударственные структуры. Даже после окончания «холодной войны», когда абсолютная монополия государства на взаимодействие России с окружающим миром была разрушена, оно остается главным игроком в сфере сотрудничества между россиянами и американцами. Гибкая, инициативная и современная российско-американская двусторонняя комиссия остается одним из важнейших инструментов, позволяющим лидерам двух стран обеспечивать развитие этого взаимодействия в правильном направлении.

В 1950—1970-х годах направление двустороннего взаимодействия США с Россией определяли президенты, госсекретари и послы через традиционные механизмы саммитов или весьма ограниченные дипломатические каналы. Но даже в то время в рамках программ образовательного обмена под надзором и при поддержке властей осуществлялись прямые контакты между гражданами двух стран, пусть и в весьма скромных масштабах. В 1980-х годах общая заинтересованность в стратегической стабильности, экономическом развитии, предотвращении региональных конфликтов и соблюдении основополагающих прав человека способствовала формированию нового типа прямого диалога между высокопоставленными чиновниками. Позднее он уступил место более гибкому взаимодействию во избежание неуправляемости «сейсмических сдвигов» в политической, социальной и экономической сфере, вызванных распадом Восточного блока, а затем и самого СССР.

В 1990-х годах Соединенные Штаты осуществляли амбициозную и дорогостоящую программу финансовой и технической помощи, призванную превратить Россию в демократическую страну с рыночной экономикой и геополитическую союзницу Америки. Комиссия «Гор-Черномырдин» была необходимым и полезным механизмом, позволявшим американским и российским властям совместно проводить беспрецедентные реформы, в которые обе стороны вкладывали немало усилий, и налаживать личные контакты между чиновниками — как высокопоставленными, так и среднего звена. Однако ее деятельность страдала от негативной ответной реакции на экономические реформы со стороны россиян, считавших приватизацию и «шоковую терапию» коварной затеей американцев, стремящихся уничтожить экономику страны (доказательством этого в их глазах стал финансовый кризис 1998 г.). В Америке также были недовольны большими расходами на помощь стране, традиционно являвшейся противником Соединенных Штатов. Наконец, хотя участие вице-президента Гора и премьера Черномырдина гарантировало внимание к работе Комиссии со стороны высшего руководства, ее деятельности препятствовала склонность госаппарата активизироваться лишь тогда, когда начинают поджимать сроки, и бросать на полдороге программы, осуществление которых идет негладко.

Период после 11 сентября 2001 г. и до окончания второго президентского срока Буша характеризовался двойственным отношением к России. Некоторые круги администрации считали ее важным союзником в борьбе с общим противником — мировым исламским экстремизмом, другие были сторонниками «программы распространения демократии», не оставлявшей пространства для сотрудничества с «авторитарным» Кремлем. Первые инициативы по структурированию двустороннего взаимодействия через механизм стратегического диалога на высоком уровне за закрытыми дверями выглядели многообещающе и продемонстрировали, что американо-российское сотрудничество на основе общих интересов — не просто прекрасноразумное заблуждение предыдущей демократической администрации, порожденное эйфорией от окончания «холодной войны». Однако к началу второго срока Буша кадровые перестановки в высших эшелонах власти обеих стран, а также сосредоточенность США на Ираке и Афганистане привели к тому, что стратегический диалог постепенно сошел на нет.

«Перезагрузка» Обамы-Медведева и создание Российско-Американской Президентской комиссии, последовавшие за резким ухудшением отношений после российско-грузинской войны 2008 г., стали поворотным моментом в двустороннем взаимодействии США и России. Комиссия, судя по всему, сочетает в себе многие из лучших и наиболее важных характеристик предшествующих институтов, в том числе Комиссии «Гор-Черномырдин» и стратегического диалога Буша и Путина.

Подобно Комиссии «Гор-Черномырдин», она пользуется постоянным вниманием высшего руководства, объединяет высокопоставленных чиновников

из ряда министерств и ведомств (при этом Госдепартамент и Совет национальной безопасности при необходимости выполняют координирующие функции) и предусматривает ответственность рабочих групп за конкретные результаты за счет четкого механизма отчетности и регулярной публикации координаторами данных о продвижении вперед. В то же время, подобно бушевско-путинскому стратегическому диалогу, Комиссия исходит из того, что у Соединенных Штатов и России есть общие интересы по широкому кругу вопросов в сфере безопасности, экономики, науки и техники и что, будучи великими державами, они должны вносить свой вклад в решение проблем мирового масштаба. При этом организаторы Комиссии разумно делают акцент на гибкости в планировании заседаний и мероприятий, пользуясь там, где это возможно, преимуществами электронной почты, видеоконференций и других новых технологий, благодаря чему сотрудничество осуществляется активнее, результаты достигаются в рабочем порядке и успех не зависит от календаря официальных встреч.

Тем не менее, Комиссия тоже сталкивается с реальными проблемами. На многих направлениях укреплению сотрудничества препятствует не отсутствие понимания вопросов или возможностей, а просто несовпадение интересов Вашингтона и Москвы — особенно в том, что касается политических и правовых реформ в России или деятельности, которую Кремль может расценить как поддержку враждебных ему организаций. Даже если рабочие группы будут продолжать проводить заседания, готовить совместные планы и конкретные программы, существует опасность, что новый кризис в российско-американских отношениях — будь то еще один шпионский скандал, конфликт на постсоветском пространстве или какое-либо шоковое воздействие на мировой рынок энергоносителей — может пустить всю деятельность Комиссии под откос. Если официальная основа для межгосударственного сотрудничества исчезнет, возникнет вопрос, смогут ли деловые круги и неправительственные организации перехватить эстафетную палочку. Серьезное изменение соотношения сил на Капитолийском холме в результате выборов также может помешать совместному выполнению приоритетных задач, требующих санкции или финансирования со стороны Конгресса, и способно послужить поводом для бесконечных межпартийных баталий с целью получения политических очков на слушаниях надзорных комитетов по поводу «неприемлемых уступок» Белого дома Москве.

Серьезные трудности неизбежно возникнут и внутри самой Комиссии. Хотя в настоящее время координаторы и главы ее подразделений пользуются однозначной поддержкой Белого дома и кабинета, при возникновении новых приоритетов в иных сферах ситуация может измениться. У кого-то из лидеров, возможно, просто не найдется времени для выполнения своих обязанностей в рамках Комиссии, и тогда организаторам придется вести битву не на жизнь, а на смерть с бюрократическим аппаратом для поддержания активности рабочих групп и финансирования совместных программ. Кроме того, накануне

каждого полуугодового или годового отчета участники рабочих групп будут подвергаться неизбежному бюрократическому давлению в плане «демонстрации успехов» — даже на пустом месте. Со временем результатом такого давления может стать проведение заседаний «для галочки», подготовка все более пухлых справок и отчетов, словом, деятельность, уводящая в сторону от основной задачи Комиссии — развития американско-российского сотрудничества за счет конкретных шагов. Важнейшим испытанием для Комиссии в течение второго года ее деятельности и в дальнейшем станет способность организаторов и сопредседателей рабочих групп нацеливать на выполнение общей задачи разнообразные элементы бюрократического аппарата.

Администрация Обамы четко дает понять, что нынешняя «перезагрузка» американско-российских отношений — не косметический ремонт, после которого все останется по-прежнему. Придя к власти в тот момент, когда двусторонние отношения скатились к низшей точке за последние десятилетия, президент Обама и его главные советники, похоже, осознают, что риск опасного дрейфа по течению, способного повредить интересам обеих стран, остается реальным. Именно этим объясняется акцент Белого дома на конкретных результатах — как от «перезагрузки» в целом, так и от Президентской комиссии. К счастью, первый год ее деятельности можно назвать успешным.

Чтобы так продолжалось и дальше и чтобы ее работа принесла те результаты, на которые надеются обе стороны, потребуется внимание к Комиссии на самом высоком уровне. При этом президентам Обаме и Медведеву следует не только поддерживать регулярные прямые контакты друг с другом, но и постоянно напоминать своим подчиненным о важности процесса, который они инициировали. Одновременно координаторы, организаторы и главы рабочих групп должны побуждать всех участников к наполнению практическим содержанием согласованных повесток дня и планов работы, чтобы каждая группа как можно скорее перешла от стадии планирования к конкретным программам.

Естественно, обеим сторонам надо будет проявлять гибкость и терпение, но это не должно использоваться как предлог для бесконечного затягивания дискуссий и переговоров по тем вопросам, где возникают затруднения. В таких случаях чиновникам обеих стран следует просто зафиксировать разногласия и переходить к другим пунктам повестки дня, где договоренности достичь проще. Наконец, высокопоставленным представителям обеих администраций необходимо делать все возможное для помощи группам, осуществляющим совместные программы в сферах, традиционно не характерных для американско-российского сотрудничества, таких как здравоохранение, экология и гражданское общество. Даже если эти группы начнут с малого, реализация подобных программ создаст незаменимо важные контакты между американцами и россиянами и больше, чем что-либо еще, будет способствовать взаимопониманию, создающему предпосылки для всеобъемлющего долгосрочного сотрудничества.

За сорок с лишним лет двустороннего сотрудничества американцы и русские многое узнали друг о друге. За это время приоритеты, формат сотрудничества и персоналии изменились: на смену официальным соглашениям и помпезным саммитам пришли неформальные телефонные разговоры, обмен электронными сообщениями и видеоконференции между чиновниками всех уровней. Неизменной, однако, остается потребность в надежных институтах и механизмах, способных играть роль моста между американцами и россиянами, несущими ответственность за обеспечение будущего процветания и безопасности двух великих стран, чьи усилия, как мы постоянно убеждаемся, во многом обеспечивают мир и стабильность во всем мире.



# ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 *Allison G.* U.S.-Russia Relations at Lowest Point Since Cold War: Press Release / Harvard Univ., Belfer Center for Science and Intern. Affairs. — [S. l.], March 2001 ([http://www.belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/3414/graham\\_allison.html?breadcrumb=%2Fexperts%2F199%2Fgraham\\_allison](http://www.belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/3414/graham_allison.html?breadcrumb=%2Fexperts%2F199%2Fgraham_allison)); *Graham Th.* Resurgent Russia and U.S. Purposes. — Washington, D.C.: Century Foundation, 2009 (<http://www.tcf.org/publications/internationalaffairs/Graham.pdf>); *Cohen A, Evseev V.* Russian Trade Associations: Important Partners for America. — Washington, D.C.: Heritage Foundation, October 2007 (<http://www.heritage.org/research/reports/2007/10/russian-trade-associations-important-partners-for-america>).
- 2 См., например, выступления президентов Обамы и Медведева на церемонии подписания нового Договора по СНВ и пресс-конференции по этому поводу в Праге 8 апреля 2010 г.
- 3 *McFaul M.* Russia After the Global Economic Crisis: Panel presentation at the Peterson Institute for International Economics. — Washington, D.C., 2010, June 10.
- 4 Joint Report: 2009—2010 Results of the U.S.-Russia Presidential Commission. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2010, June 24. — P. 2.
- 5 Policy Information Statement on U.S.-Soviet Exchange Agreement / U.S. Department of State, Central Files, 511.00/1-2958, January 29, 1958; *Richmond Y.* Cultural Exchange and the Cold War: Raising the Iron Curtain. — University Park: Pennsylvania State Univ. Press, 2000. — P. 15.
- 6 *Richmond Y.* Op. cit. — P. 15.
- 7 Ibid. — P. 133—37.
- 8 Ibid. — P. 18.
- 9 Ibid.
- 10 *Mikhailova L.* A History of CIEE: Council on International Educational Exchange 1947—1994. — New York: Council on Intern. Educational Exchange, 2002. — Pt. 1. — P. 12 (<http://www.ciee.org/home/about/documents/history1.pdf>).
- 11 Ibid.
- 12 Agreement on Cooperation in the Field of Environmental Protection between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics. May 23, 1972 // United States Treaties and Other International Agreements, Treaty Series 1TIAS 7343 (<http://www.epa.gov/history/topics/coop/01.htm>).

- 13 *Parrot B.* Trade, Technology, and Soviet-American Relations. — Bloomington: Indiana Univ. Press, 1985.
- 14 Беседа с Джеймсом Ф. Коллинзом 4 августа 2010 г.
- 15 Final Act / Conference on Security and Co-Operation in Europe. — Helsinki, 1975, Aug. 1 (<http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html>).
- 16 Issue Checklist for the Secretary: The President's Trip to Reykjavik, Iceland, October 9—12, 1986 / U.S. Department of State // National Security Archives: Reykjavik Collection, Document 7, 6—10.
- 17 Gorbachev's Instructions to the Reykjavik Preparation Group, October 4, 1986: Anatoly Chernayev's notes / Gorbachev Foundation Archives // National Security Archives: Reykjavik Collection, Document 5, 3.
- 18 Issue Checklist for the Secretary: The President's Trip to Reykjavik, Iceland. Document 7, 7—8.
- 19 *Richmond Y.* Op. cit. — P. 24.
- 20 Беседа с Джеймсом Ф. Коллинзом 4 августа 2010 г.
- 21 *Cincotta H.* East European Democracy Initiative Marks 20th Anniversary // America.Gov. — 2009. — July 22 (<http://www.america.gov/st/business-english/2009/July/20090721172248zjsre dna1.762027e-02.html>).
- 22 The Freedom Support Act, 102nd Congress, 2nd session, October 24, 1992: S2532.
- 23 См.: *Legvold R.* Meeting the Russian Challenge in the Obama Era // Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses From the EU and U.S. / V. K. Aggarwal and K. Govella, eds. (forthcoming). — P. 16—17; *Goldgeier J. M., McFaul M.* Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia After the Cold War. — Washington. D.C.: Brookings Institution Press, 2003. — P. 288—290.
- 24 *Talbott S.* The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy. — New York: Random House Inc., 2002. — P. 61.
- 25 Fact sheet: Gore-Chernomyrdin Commission — Group of Seven 1994 Economic Summit and G-7 Plus One Political Meeting, Naples, Italy, July 8-10, 1994. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, 1994 ([http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m1584/is\\_nSUPP-6\\_v5/ai\\_15894171/?tag=content;col1](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1584/is_nSUPP-6_v5/ai_15894171/?tag=content;col1)).
- 26 *Goldgeier J. M., McFaul M.* Op. cit. — P. 106—107, 115.
- 27 *Talbott S.* Op. cit. — P. 59.
- 28 Ibid.
- 29 Беседа с Эдуардом Малаяном в декабре 2010 г.
- 30 Fact Sheet: U.S.-Russian Joint Commission on Economic and Technological Cooperation (Gore-Chernomyrdin Commission). — Washington, D.C.: U.S. Department of State, June 20, 1995.
- 31 Беседа с высокопоставленным российским дипломатом в Москве в августе 2010 г.

- 32 *Goldgeier J. M., McFaul M.* Op. cit. — P. 106.
- 33 U.S.-Russian Joint Commission on Economic and Technological Cooperation (Gore-Chernomyrdin Commission). — Washington, D.C.: U.S. Department of State, July 12, 1996.
- 34 *Goldgeier J. M., McFaul M.* Op. cit. — P. 106.
- 35 U.S.-Russian Joint Commission...
- 36 Ibid.
- 37 Ibid.
- 38 Беседа с высокопоставленным российским дипломатом в Москве в августе 2010 г.
- 39 *Merry E. W.* Gore Should Own Up to His Part in Russian Mess // *Newsday*. — 1999. — Sept. 8.
- 40 Беседа с Джеймсом Ф. Коллинзом 4 августа 2010 г.
- 41 См., например: *Prather G.* Goodbye Gore-Chernomyrdin — And Good Riddance // *World Net Daily*. — 2001. — June 16 (<http://www.wnd.com/index.php?pageId=9678>); Russia's Road to Corruption: How the Clinton Administration Exported Government Instead of Free Enterprise and Failed the Russian People — Washington, D.C.: Speaker's Advisory Group on Russia, 106th U.S. Congress, Sept. 2000.
- 42 *Broder J. M.* Conflict in the Balkans: The Russian; a Phone Call From Gore and a U-Turn to Moscow // *New York Times*. — 1999. — March 29.
- 43 Vice-President Gore and Prime Minister Stepashin Resume Work of U.S.-Russia Binational Commission: White House Press Release. July 27, 1999 (<http://clinton6.nara.gov/1999/07/1999-07-27-vp-and-pm-stepashin-resume-work-of-binational-commission.html>).
- 44 Пресс-конференция президента США Джорджа Буша и президента РФ Владимира Путина, Брдо близ Крань, Словения, 16 июня 2001 г. // <http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010618.html>.
- 45 Совместное заявление президента США Джорджа Буша и президента России Владимира Путина на Московском саммите 24 мая 2002 г.
- 46 *Legvold R.* Op. cit. — P. 17; беседа с высокопоставленным сотрудником администрации Буша, связанным с американской политикой по отношению к России.
- 47 Ibid.
- 48 Беседы с отставными высокопоставленными американскими чиновниками в августе и сентябре 2010 г.
- 49 U.S.-Russia Energy Summit / James A. Baker III Institute for Public Policy at Rice University: Policy Report no. 12, February 2003 ([http://www.rice.edu/energy/publications/PolicyReports/study\\_21.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/PolicyReports/study_21.pdf)).
- 50 Nunn and Lugar Announce U.S.-Russia Dialogue in Moscow, May 27: Nuclear Threat Initiative, Press Release. — Washington, D.C., May 10, 2002 ([http://www.nti.org/c\\_press/release\\_051002.pdf](http://www.nti.org/c_press/release_051002.pdf)).

- 51 *Taylor J. B.* The United States-Russia Banking Dialogue: Two Years Later: Remarks at the Conference on Investment Opportunities in Russian, Banking Waldorf-Astoria Hotel. — New York City: U.S. Department of the Treasury, Apr. 15, 2004 (<http://www.ustreas.gov/press/releases/js1326.htm>).
- 52 Joint Statement on People-to People Contacts; Fact Sheet: Business Dialogue; Fact Sheet: Energy Relations; Fact Sheet: Media Entrepreneurship; Fact Sheet: Threat Reduction Assistance. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, May 24, 2002.
- 53 Fact Sheet: U.S.-Russia Commercial Energy Summit, September 27, 2003 / U.S. Department of State, Embassy of the United States, Moscow, Russia // [http://moscow.usembassy.gov/fact\\_09272003f.html](http://moscow.usembassy.gov/fact_09272003f.html).
- 54 *Chow E. C.* U.S.-Russia Energy Dialogue: Policy, Projects, or Photo Op? // Foreign Service J. — 2003. — Dec.
- 55 *Goldgeier J. M., McFaul M.* What to Do About Russia? / Hoover Institution // Policy Rev. — 2005. — 133. — Oct. 1 (<http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/7548>).
- 56 U.S.-Russia Joint Fact Sheet: Bratislava Initiatives / U.S. Department of State. — Washington, D.C., Febr. 24, 2005 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/print/20050224-7.html>).
- 57 См., например, Декларацию о стратегических рамках российско-американских отношений (2008 г.): U.S.-Russia Strategic Framework Declaration. — New York: Council on Foreign Relations, Apr. 6, 2008 ([http://www.cfr.org/publication/16193/usrussia\\_strategic\\_framework\\_declaration.html](http://www.cfr.org/publication/16193/usrussia_strategic_framework_declaration.html)).
- 58 *Hendred J.* Obama Vs. McCain on Russia Vs. Georgia // ABC News. — 2008. — Aug. 10 (<http://abcnews.go.com/Politics/story?id=5552954&page=1>).
- 59 Fact Sheet: U.S.-Russia Bilateral Presidential Commission. — Washington, D.C.: White House, July 6, 2009 ([http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FACT-SHEET-US-Russia-Bilateral-Presidential-Commission](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Russia-Bilateral-Presidential-Commission)).
- 60 Bilateral Presidential Committee: Mission Statement Fact Sheet / U.S. Department of State, Bureau of European and Eurasian Affairs, October 15, 2009 // <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/130616.htm>.
- 61 Fact Sheet: U.S.-Russia Bilateral Presidential Commission...
- 62 По данным некоторых источников в настоящее время действует 18 рабочих групп, но 18ая группа не заявлена официально.
- 63 Ibid.
- 64 Bilateral Presidential Committee: Mission Statement Fact Sheet...
- 65 Рябков — единственный представитель обеих сторон, занимающий пост сопредседателя нескольких рабочих групп.
- 66 Obama-Medvedev Commission Fact Sheet / U.S. Department of State, U.S. Embassy, Moscow, Russia // <http://www.moscow.usembassy.gov/obama-medvedev.html>.

- 67 Joint Statement by the U.S.-Russia Bilateral Presidential Commission Coordinators on Commission Progress / U.S. Department of State, U.S. Embassy, Moscow, Russia, July 31, 2009 // [http://www.moscow.usembassy.gov/st\\_123109.html](http://www.moscow.usembassy.gov/st_123109.html).
- 68 Obama-Medvedev Commission Fact Sheet...
- 69 *Gordon Ph. H.* U.S.-Russia Relations Under the Obama Administration: Remarks at the German Marshall Fund. — Washington, D.C., June 16, 2010. Стенограмму см. на сайте <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2010/143275.html>.
- 70 Joint Report: 2009—2010 Results of the US-Russia Presidential Commission, 2010. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2010.
- 71 Russia, US Chase Jet in Hijack Drill // Associated Press. — 2010. — Aug. 9 ([http://www.news.yahoo.com/s/ap/20100809/ap\\_on\\_re\\_us/us\\_russia\\_hijack\\_exercise](http://www.news.yahoo.com/s/ap/20100809/ap_on_re_us/us_russia_hijack_exercise)).
- 72 Joint Report: 2009—2010 Results of the US-Russia Presidential Commission, 2010. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2010. — P. 24.
- 73 Ibid. — P. 15—19.
- 74 U.S.-Russia Relations: “Reset” Fact Sheet. — Washington, D.C.: White House, June 24, 2010 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>).
- 75 Bilateral Presidential Committee: Mission Statement Fact Sheet / Bureau of European and Eurasian Affairs, October 15, 2009 (<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/130616.htm>).
- 76 Joint Report: 2009—2010 Results of the US-Russia Presidential Commission, 2010. — Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2010. — P. 7—48.
- 77 Ibid.
- 78 С 15 сентября 2010 г. эту роль играет вновь созданная рабочая группа по вопросам оборонных отношений во главе с министром обороны США Робертом Гейтсом и министром обороны России Анатолием Сердюковым.
- 79 См. на сайте <http://www.ustr.gov/trade-agreements/wto-multilateral-affairs>.
- 80 Дискуссия с участием заместителя министра торговли США Мишель О’Нил и сотрудницей российского Министерства экономического развития Елены Даниловой, Фонд Карнеги за Международный Мир, 8 июля 2010 г.
- 81 Цит. по: *Aranaga C.* Steady Volume in Student Flow Sign of Tangible, Abiding Bilateral Interests // *America.Gov.* — 2009. — June 26 (<http://www.america.gov/st/eur-english/2009/June/200906261533372ecaganara0.2928125.html#ixzz0yрHx52J>).
- 82 UNESCO Statistical Yearbook 1990. — Paris: UNESCO Press, 1990. — P. 3—403.
- 83 Joint Report: 2009—2010 Results of the US-Russia Presidential Commission, 2010 / U.S. Department of State.
- 84 Non-Governmental Organizations and Civil Society // *Russia Profile.* — 2010 (<http://www.russiaprofile.org/resources/ngos>).
- 85 См. интервью с Майклом Макфолом о стереотипах, бытующих в США и России, а также о назначении Суркова: Interview: McFaul On U.S., Russian Stereotypes And His

- Controversial Co-Chair // Radio Free Europe / Radio Liberty. — 2010. — Jan. 29 ([http://www.rferl.org/content/Interview\\_Michael\\_McFaul\\_On\\_The\\_Surkov\\_Controversy\\_And\\_The\\_Importance\\_Of\\_Engagement/1942014.html](http://www.rferl.org/content/Interview_Michael_McFaul_On_The_Surkov_Controversy_And_The_Importance_Of_Engagement/1942014.html)).
- 86 См., например: Fact Sheet: Top 10 Reasons Not to Trust Russia. — Washington, D.C. The Heritage Foundation, July 29, 2010 (<http://www.heritage.org/Research/Factsheets/Top-10-Reasons-Not-to-Trust-Russia>).
- 87 Открытое письмо президенту Обаме о ситуации с демократией и правами человека в России от 1 июля 2009 г. (<http://www.foreignpolicyi.org/node/15>).
- 88 Bilateral Presidential Commission: Mission Statement fact sheet / U.S. Department of State. Bureau of European and Eurasian Affairs. October 15, 2009 (<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/130616.htm>).
- 89 См.: <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/usrussiabilat/index.htm>.
- 90 См., например: *Strelnikova E.* Drug Crisis on Russia's Borders // Open Democracy. — 2010. — Febr. 25 (<http://www.opendemocracy.net/od-russia/elena-strelnikova/drug-crisis-on-russia%E2%80%99s-borders>).

# SUMMARY

---

Having fallen to a historic low after the 2008 Russia-Georgia war, U.S.-Russia cooperation is again on the rise, thanks to last year's "reset" of the relationship. The U.S.-Russia Bilateral Presidential Commission, launched at the July 2009 Moscow summit, aims to enhance cooperation between the two countries on a broad range of shared interests. Although the Commission appears promising so far, significant challenges lie ahead and the two sides must work closely to monitor both the structure and the substance of this new institution to ensure it continues to produce results.

Moscow and Washington have engaged each other directly since the 1950s, beginning with limited academic and technical exchanges that were closely monitored by government agencies on both sides. In the 1970s, summit diplomacy yielded parallel negotiations and agreements on a range of shared interests, from health science to agriculture. The 1980s brought the first standing ministerial working groups, which managed a complex agenda of security, economic, and humanitarian issues.

It was only after the Cold War, however, that both sides began to fully explore how their cooperation could benefit common interests. Over the past two decades, two distinct experiments in bilateral institutional cooperation—the Gore-Chernomyrdin Commission and the Bush-Putin strategic dialogue—produced important lessons about how to structure engagement effectively. But these and other efforts suffered from numerous problems, including bureaucratic inflexibility, distrust between and within the two governments, and an emphasis on personal rather than institutional relationship-building.

To address these shortcomings, the organizers of the new commission created a streamlined, flexible structure that fosters interaction at multiple levels and assigns responsibility for deliverables to specific individuals. Led by Presidents Obama and Medvedev, the Commission's coordinators are U.S. Secretary of State Hillary Clinton and Russian Foreign Minister Sergei Lavrov, who oversee seventeen substantive working groups which are in turn co-chaired by senior executive branch officials from both

countries. The working groups address topics ranging from nuclear security and arms control to educational and cultural exchanges, and the Coordinators report on the Commission's overall progress to the presidents at least once a year.

Thanks to strong support from the White House and the Kremlin, plus the efforts of dozens of officials connected to the individual working groups, the Commission has produced impressive results in its first year. Already a traditional strength of the U.S.-Russia relationship, security cooperation now includes new binding arms control and nonproliferation agreements, joint efforts to combat terrorism and drug trafficking, and concrete Russian assistance for the NATO mission in Afghanistan. The Commission also achieved progress in less traditional areas, such as facilitating dialogues on small business and environmental issues, sponsoring people-to-people exchanges, and promoting joint scientific research, to name just a few examples.

Despite these early successes, the Commission needs enhanced institutional support to remain effective. Organizers must:

- Ensure that officials at the presidential, cabinet, and staff levels devote attention and political capital to the Commission's work, despite many competing priorities.
- Continue to make activities public to hold the working groups accountable for producing concrete outcomes.
- Increase input from local and state government officials, who have firsthand knowledge of best practices that can support the working groups' goals.
- Leverage web and social media technologies to make the working groups more dynamic and accessible to the public.
- Increase private-sector engagement to help government handle the expected growth of commission contacts and projects.

In addition, individual working groups would benefit from an enhanced focus on the following specific goals:

- **ENVIRONMENT:** Leverage the recent extreme weather phenomena in Russia and the United States to develop joint programs addressing the consequences of climate change.
- **ENERGY:** Enhance the group's focus on energy efficiency and clean energy technologies.
- **EMERGENCY SITUATIONS:** Draw on U.S. and Russian experiences and capabilities to provide effective disaster relief in other countries.
- **SCIENCE AND TECHNOLOGY:** Use the Kremlin's focus on modernization to strengthen efforts to improve information technology and e-government practices for enhanced transparency.

- **COUNTERNARCOTICS:** Increase cooperation on drug abuse treatment and prevention, especially at the local level.
- **AGRICULTURE:** Move beyond trade disputes to cooperatively address issues such as food security.
- **HEALTH:** Increase engagement between Russian and U.S. pharmaceutical and medical research communities on non-communicable chronic diseases, such as heart disease and diabetes, which kill Russians and Americans in large numbers and contribute to Russia's ongoing demographic crisis.

Continuing the Commission's record of success and delivering the results that both sides want will require attention from the very highest levels. Presidents Obama and Medvedev should maintain regular, direct communication about the Commission's progress and goals. At the same time, working level officials on both sides must apply creativity and flexibility to the challenges of building effective joint programs while overcoming bureaucratic inertia, political distractions, and outdated prejudices.

The history of U.S.-Russia bilateral engagement shows that managing the relationship successfully requires sound institutions to advance the interests of both sides and to sustain global peace and security. Without continuing high-level attention and follow-through on concrete, achievable goals, even this latest success story could quickly lose momentum, setting relations between Moscow and Washington once again adrift.



# О ФОНДЕ КАРНЕГИ

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения независимых исследований в области международных отношений. Фонд не занимается предоставлением грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты мирового уровня, которые используют свой богатый опыт в различных областях, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах и научно-исследовательских институтах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства, не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, и его сотрудники имеют самые различные позиции и взгляды.

Решение создать Московский Центр Карнеги было принято весной 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкий спектр общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют публикации и циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA

Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840

E-mail: [info@CarnegieEndowment.org](mailto:info@CarnegieEndowment.org)

<http://www.CarnegieEndowment.org>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2

Тел.: +7 (495) 935-8904; Факс: +7 (495) 935-8906

E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)

<http://www.carnegie.ru>

Мэтью Рожански

## НЕЗАМЕНИМЫЕ ИНСТИТУТЫ

Комиссия Обамы-Медведева  
и пятьдесят лет американо-русского  
диалога

Дизайнер Я. Красновский  
Компьютерная верстка И. Королев

Подписано к печати 30.12.2010  
Формат 70x100 1/16.  
Гарнитура MinionPro  
Печать офсетная. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 6.825  
Тираж 1000 экз.

Издательство ООО «Пресс Клуб Сервис»  
127322, Москва, ул. Милашенкова, д. 10, оф.96  
classick21@gmail.com

Отпечатано в типографии «August Borg»  
105264, Москва, Верхняя Первомайская ул.,  
д. 47, корп. 11

**ФОНД КАРНЕГИ  
ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР**  
Carnegie Endowment  
for International Peace  
1779 Massachusetts Ave., NW  
Washington, DC, 20036, USA  
Тел.: 1 202 483 7600  
Факс: 1 202 483 1840  
Email: [info@CarnegieEndowment.org](mailto:info@CarnegieEndowment.org)  
<http://www.CarnegieEndowment.org>

**МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ**  
Россия, 125009, Москва  
Тверская ул., 16/2  
Тел.: 7 495 935 8904  
Факс: 7 495 935 8906  
Email: [info@Carnegie.ru](mailto:info@Carnegie.ru)  
<http://www.Carnegie.ru>

**ЦЕНТР МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ  
КАРНЕГИ-ЦИНХУА**  
No. 1 East Zhongguancun Street,  
Building 1  
Tsinghua University Science Park  
(TUS Park)  
Innovation Tower, Room B1202C  
Haidian District, Beijing 100084  
China  
Тел.: 86 10 8215 0178  
Факс: 86 10 6270 3536

**КАРНЕГИ–ЕВРОПА**  
Carnegie Brussels Office  
Rue du Congrès 15  
1000 Brussels  
Belgium  
Тел.: 32 2739 0053  
Факс: 32 2736 6222  
Email: [Brussels@ceip.org](mailto:Brussels@ceip.org)  
<http://www.CarnegieEurope.eu>

**КАРНЕГИ–БЛИЖНИЙ ВОСТОК**  
Carnegie Middle East Center  
Emir Bechir Street, Lazarieh Tower  
Bloc A, Bldg. 20261210, 5th flr.  
P.O. Box 11–1061  
Downtown Beirut, Riad El Solh  
Lebanon  
Тел.: 961 1 99 1491  
Факс: 961 1 99 1591  
Email: [info@Carnegie-mec.org](mailto:info@Carnegie-mec.org)  
<http://www.Carnegie-mec.org>

## МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

ВАШИНГТОН ■ МОСКВА ■ ПЕКИН ■ БЕЙРУТ ■ БРЮССЕЛЬ