

Эндрю Качинс  
Вячеслав Никонов  
Дмитрий Тренин

# РОССИЙСКО- АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: КАК ДОБИТЬСЯ БОЛЬШЕГО

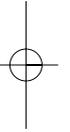
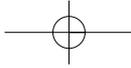


МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*



ФОНД ПОЛИТИКА





Эндрю Качинс  
Вячеслав Никонов  
Дмитрий Тренин

# РОССИЙСКО- АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: КАК ДОБИТЬСЯ БОЛЬШЕГО



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*



ФОНД ПОЛИТИКА

Москва 2005

# Оглавление

Резюме	1
Введение	2
РАЗДЕЛ 1	
<b>Американские и российские внешнеполитические цели и двусторонние отношения</b>	<b>4</b>
1. Интересы Российской Федерации	4
2. Интересы Соединенных Штатов	5
3. Почему Америка нуждается в России	6
4. Почему Россия нуждается в Америке	7
5. Где интересы двух стран совпадают и где противоречат друг другу	8
РАЗДЕЛ 2	
<b>Как улучшить отношения: программа действий</b>	<b>9</b>
1. Сотрудничество в области безопасности	10
2. Постсоветское пространство: общие интересы и конфликты	12
3. Российско-американские экономические отношения	14
4. Многосторонние отношения и мировой порядок	16
5. Институциональные механизмы двустороннего сотрудничества	17
<b>Заключение</b>	<b>18</b>

## Резюме

Недавние весьма острые споры вокруг президентских выборов в Украине наглядно продемонстрировали, насколько хрупки и непрочны отношения между Россией и США.

Высоко оценивавшиеся еще в 2001 году и в Вашингтоне, и в Москве как «стратегическое партнерство», эти отношения стали давать трещину. Значительно увеличился разрыв между бравурной риторикой по поводу успехов двустороннего сотрудничества и его реальной малосодержательностью. Когда возникают серьезные политические разногласия, как, например, из-за войны в Ираке в 2002–2003 годах или из-за ситуации в Украине в 2004 году, российско-американские отношения легко скатываются в «кризис» и даже к угрозе новой «холодной войны».

Понимая, что потенциал российско-американских отношений не используется к выгоде обеих стран и что риторика в них преобладает над содержанием, авторы этого доклада летом 2004 года предприняли попытку выработать общее стратегическое видение по важнейшим вопросам двусторонних отношений. А именно почему отношения двух стран очень важны сейчас, почему они сохранят свое значение в будущем и как можно реализовать заложенный в них потенциал.

Мы анализируем, в чем Россия и Соединенные Штаты видят свои стратегические интересы в международных отношениях, до какой степени их цели совпадают и как в предстоящие годы можно было бы усилить это совпадение. И россияне, и американцы должны руководствоваться в отношениях друг с другом собственными национальными интересами. США имеют большое значение для развития России, а от России зависит многое в функционировании мирового порядка. Это само по себе – хорошая основа для подъема двусторонних отношений на новую ступень.

Двумя областями, где сближения американских и российских интересов сейчас и в обозримом будущем можно ожидать в первую очередь, являются **безопасность и энергетика**.

В области безопасности обе страны разделяют заинтересованность в борьбе с терроризмом и в предотвращении распространения оружия массового уничтожения. В то же время, несмотря на заявленную общую цель обеспечения мира и стабильности в Евразии, несовпадение точек зрения относительно стран бывшего Советского Союза не позволяет наладить глубокое сотрудничество. В энергетической области непререкаемым фактом остается то, что США являются крупнейшим потребителем энергоресурсов, а Россия – крупнейшим их производителем и обладателем самых больших запасов.

Соединенные Штаты и Россия не могут позволить себе оказаться на «тропе войны», но не может быть речи и об их тайном сговоре. Единственной возможностью укрепления сотрудничества может служить терпение в сочетании с практическими шагами, консультациями и прозрачностью политики, с ясностью в вопросе о «красных линиях» и компромиссами – если на кону не стоят ключевые интересы государств.

Необходимо сконцентрироваться на том, что реально можно сделать сейчас и в обозримом будущем. Каждая страна строит свою политику, исходя из собственных приоритетов. Когда различия в интересах не носят непримиримого характера, сотрудничество не должно становиться заложником разногласий по поводу, например, темпов внутренней трансформации России или эволюции внешней политики Соединенных Штатов в сторону большей многосторонности. В той степени, в какой мы сможем успешно сотрудничать по широкому кругу вопросов, будет усиливаться и доверие между нашими странами, понимание взаимности интересов, их связи с ценностями обеих обществ.

## Введение

Недавние весьма острые споры вокруг президентских выборов в Украине наглядно продемонстрировали, насколько хрупки и непрочны отношения между Россией и США.

Высоко оценивавшиеся еще в 2001 году и в Вашингтоне, и в Москве как «стратегическое партнерство», эти отношения стали давать трещину. Значительно увеличился разрыв между бравурной риторикой по поводу успехов двустороннего сотрудничества и его реальной малосодержательностью. Поверхностный характер российско-американских связей привел к тому, что заинтересованными в их развитии остались по сути только лидеры обеих стран и некоторые высокие правительственные чиновники. Зато умножились ряды скептиков, и перед усиливавшимся хором их голосов межгосударственные отношения становились все более уязвимыми.

Сегодня США уделяют России в лучшем случае второстепенное внимание в своей внешней политике. А российские политические элиты часто используют сохраняющиеся в обществе антиамериканские настроения, чтобы покритиковать поведение Соединенных Штатов. Когда же возникают серьезные политические разногласия, как, например, из-за войны в Ираке в 2002–2003 годах или из-за ситуации в Украине в 2004 году, российско-американские отношения легко скатываются в «кризис» и даже к угрозе новой «холодной войны».

Понимая, что потенциал российско-американских отношений не используется к выгоде обеих стран и что риторика в них преобладает над содержанием, авторы этого доклада летом 2004 года предприняли попытку выработать общее стратегическое видение по важнейшим вопросам двусторонних отношений. А именно:

- почему отношения двух стран очень важны сейчас;
- почему они сохраняют свое значение в будущем;
- как можно добиться реализации заложенного в них потенциала.

Настоящий доклад – итог совместных российско-американских усилий, предпринятых Центром Карнеги за международный мир, имеющим штаб-квартиры в Вашингтоне и Москве, и Фондом «Политика» – известным московским аналитическим центром. Это результат целого ряда дискуссий и консультаций, прошедших летом и осенью 2004 года в столицах обеих стран с участием ведущих правительственных и неправительственных экспертов. Некоторые из видных деятелей, внесших весомый вклад в подготовку этого документа, предпочли сохранить анонимность, и поэтому полную ответственность за его содержание несут три автора.

Наша цель:

- убедить высокопоставленных американских чиновников в том, что Россия имеет гораздо большее значение, чем ей придается сейчас, для решения внешнеполитических задач США;
- убедить официальных российских лиц в том, что углубление отношений с США поможет более масштабной реализации российских внешнеполитических интересов.

Мы также надеемся, что доклад послужит отправной точкой для дискуссий в обеих странах и поможет расширить круг людей, заинтересованных в развитии отношений между Россией и США.

С самого начала необходимо обозначить два основополагающих

момента нашего подхода к российско-американским отношениям. Во-первых, мы делаем акцент на межгосударственных отношениях. Во-вторых, мы подходим к отношениям между Россией и США с **позиции национальных интересов**. И здесь мы должны пояснить, что имеется в виду. В последние годы шли острые и во многом беспрецедентные дебаты, в ходе которых противопоставлялись **интересы и ценности** государств. На наш взгляд, это противопоставление во многом искусственно. Да, государство, определяя свои национальные интересы, отражает и свои ценности. Но те и другие неразрывно связаны между собой и не являются раз и навсегда данными. «Национальные интересы» – не вечная, не зависящая от времени категория, сродни однажды приобретенной мудрости. Скорее эти интересы диктуются политическими императивами. Поэтому, мы полагаем, гораздо более продуктивно рассматривать разногласия между Россией и США не как следствие «разрыва в ценностях», а как результат несовпадения в формулировании своих интересов и в методах их отстаивания.

Мы также хотим с самого начала подчеркнуть, что отношения между двумя странами продолжают страдать от взаимного недоверия. Лучший способ его преодоления – открытое сотрудничество по конкретным вопросам, которые стороны считают отвечающими взаимным интересам. Мы постарались быть максимально реалистичными в определении сфер российско-американского сотрудничества на ближайшую и среднесрочную перспективу, а также в определении имеющихся препятствий. Крайне важно не затушевывать существующие различия чрезмерно оптимистичными оценками и рекомендациями.

Мы проанализируем, в чем Россия и Соединенные Штаты видят свои стратегические интересы в международных отношениях, до какой степени их цели совпадают и как в предстоящие годы можно было бы усилить это совпадение. По сравнению со второй половиной XX века, когда обе страны были похожи на враждовавших близнецов, ныне различия между ними в той роли, которую они играют в мире, весьма велики. Все больше зоной действия Америки становится весь мир, тогда как Россия в основном сосредоточивается на Евразии.

Изменения, произошедшие в мире после окончания «холодной войны», носили поистине революционный характер. Заметим, что в последнее время эти изменения слишком часто

воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Но и Россия, и США многое пережили и многим пожертвовали, чтобы эти драматические перемены в картине мира стали необратимыми. Какими бы неприятными ни были отдельные разочарования и какими бы серьезными ни были разногласия, наши страны перестали быть противниками.

Признавая прогресс, достигнутый с конца 80-х годов, мы в то же время должны усвоить и уроки периода после «холодной войны». Их можно кратко суммировать следующим образом:

1) американско-российские отношения больше не являются стержнем системы международных отношений и не находятся в центре внешней политики друг друга (последнее, правда, в различной степени);

2) способность Вашингтона влиять на внутренние процессы в России, а Москвы – воздействовать на внешнюю политику США очень ограничена;

3) российско-американские отношения асимметричны, и не только в силу неравенства ролей, которые две страны играют на мировой арене, но и с точки зрения их нынешней и будущей заинтересованности друг в друге.

Хотя Россия и США уже не представляют реальной обоюдной угрозы, они так и не стали партнерами в решении проблем, стоящих перед каждой из стран. «Позитивная конверсия» не завершена из-за серьезных разногласий и конфликтов интересов. Препятствуют взаимному пониманию и многие ошибочные представления друг о друге. Большинство людей в обеих странах не видит возможностей для тесного сотрудничества до тех пор, пока противоположная сторона не изменит либо саму себя (в случае с Россией), либо свое международное поведение (в случае с США). На наш взгляд, однако, чтобы каждая сторона смогла извлечь максимальную пользу из двусторонних отношений, необходимо сосредоточиться на том, что является реально достижимым в ближайшем будущем и желательным в более отдаленной перспективе. Таким образом, в настоящем докладе мы предлагаем воспринимать Россию и Америку такими, «какими они есть» и какие они станут в краткой и среднесрочной перспективе.

США, по всей вероятности, сохраняют военное и экономическое превосходство на протяжении по крайней мере первой четверти XXI века. Вопрос в том, каким образом Соединенные Штаты распо-

рядятся своим превосходством, как будто сочетать односторонние и многосторонние подходы в своей политике. В той степени, в какой будут преобладать многосторонние подходы (а мы считаем, что политика Соединенных Штатов должна эволюционировать в этом направлении), Российская Федерация могла бы стать одним из главных партнеров США в вопросах безопасности и, в меньшей степени, в экономической сфере.

Следует также признать, что в следующие два десятилетия какая-либо страна вряд ли сможет достичь общего военного и экономического равенства с США. В принципе, американскому превосходству есть альтернатива – уход Америки в свои внутренние проблемы. Но это скорее могло бы обернуться международным хаосом, чем обеспечить всеобщую гармонию в условиях многополярного мира. Тем более что роль США в мировой системе сама по себе не является препятствием для повышения роли и влияния России.

В свою очередь, Россия решает масштабные задачи внутреннего переустройства и интеграции в глобальное сообщество. Результаты идущей общественной трансформации окажут огромное воздействие на то, как Россия определит свои интересы и какими ресурсами будет располагать. С нашей точки зрения, развитие России окажется более успешным в случае тесного взаимодействия с Соединенными Штатами.

Различия в политических системах двух государств не исключают сотрудничества и даже подлинного партнерства. Превращение России в зрелую, основанную на главенстве закона рыночную демократию может потребовать нескольких поколений, и ни США, ни Европейский союз, ни другие страны и организации не смогут оказать существенного воздействия на этот процесс. Россия, как и любая другая страна, вправе осуществлять международное сотрудничество, потому что считает его отвечающим национальным интересам, а не наградой за соответствие каким-то критериям политического и социально-экономического развития.

Конечно, Россия и Соединенные Штаты могут существовать и без прочного партнерства. Однако такое партнерство помогло бы им достичь своих национальных целей быстрее и в более полном объеме. Этот тезис служит исходной посылкой доклада.

В первом разделе мы рассмотрим приоритеты России и США в области внешней политики и безопасности, а также проанализируем, как двустороннее партнерство в принципе могло бы способствовать реализации этих приоритетов. Во втором разделе будут рассмотрены способы продвижения общих интересов по конкретным политическим направлениям.

# § 1.

## Американские и российские внешнеполитические цели и двусторонние отношения

Чтобы понять, насколько сильно пересекаются национальные интересы США и России, необходимо взглянуть на то, как каждая страна представляет свои основные приоритеты в области внешней политики и безопасности.

### 1. ИНТЕРЕСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основные внешнеполитические интересы России можно классифицировать по следующим разделам: 1) мировой порядок и интеграция в международное сообщество; 2) глобальная, региональная и территориальная безопасность; 3) экономический рост и развитие.

#### Мировой порядок и интеграция

Россия стремится:

- вернуть статус великой державы – быть экономически жизнеспособной, технологически современной, социально привлекательной и политически влиятельной;
- обеспечить место в группе промышленно развитых демократий (G-8), а также усилить влияние на процессы принятия ре-

шений в глобальном и региональном масштабах;

- достичь максимальной интеграции на приемлемых условиях в многосторонние международные организации, влияющие на управление мировыми процессами.

#### **Всемирная, региональная и территориальная безопасность**

Россия ставит цели:

- обеспечить суверенитет и территориальную целостность государства;
- уничтожать террористические и сепаратистские группировки, перекрывать финансовые источники их поддержки;
- укрепить мир и стабильность на своих границах, предотвращать вооруженные конфликты на соседних территориях;
- предупреждать появление недружественных режимов у своих рубежей, а также укреплять военные структуры и коалиции, продвигающие российские интересы;
- предотвращать нелегальную миграцию, транспортировку наркотиков и незаконную торговлю оружием;
- осуществлять сотрудничество в области нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ).

#### **Экономический рост и развитие**

Россия хочет:

- способствовать созданию внешних условий, максимально благоприятствующих экономическому росту и развитию страны;
- продвигать свои деловые и экономические интересы на иностранных рынках и привлекать инвестиции в российскую экономику;
- завершить переговоры о вступлении в ВТО;
- создать выгодные условия для экспорта, в том числе – природных ресурсов, не ставя, однако, под угрозу интересы будущих поколений россиян;
- усилить экономическую интеграцию среди стран-членов СНГ и создать региональную зону свободной торговли;
- диверсифицировать свою экономику с тем, чтобы положить конец существующей высокой зависимости от экспорта природных ресурсов.

## **2. ИНТЕРЕСЫ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ**

Интересы США мы рассмотрим по трем, не-

сколько отличным, категориям: 1) международная безопасность; 2) мировая экономика и экономический рост; 3) мировой порядок и интеграция.

#### **Международная безопасность**

США стремятся:

- уничтожить силы международного терроризма путем пресечения источников его финансирования и вооружения, углублять сотрудничество с союзниками и партнерами, которые разделяют эту цель, способствовать изменению политики или – в качестве крайней меры – смене правительств в государствах, которые ее не разделяют;
- предотвращать распространение оружия массового уничтожения, сочетая меры по укреплению международного режима нераспространения и специальные усилия по нераспространению, осуществляемые совместно с партнерами;
- предотвращать появление равноценного конкурента в военной области и в сфере безопасности, который был бы в состоянии бросить вызов американскому превосходству.

#### **Мировая экономика и экономический рост**

США ставят задачи:

- поддерживать доллар на уровне достаточно высоком, чтобы, с одной стороны, обеспечить привлечение массированных иностранных инвестиций в американские казначейские обязательства для финансирования долга США, а с другой стороны, обеспечить конкурентоспособность американского экспорта;
- обеспечивать стабильные поставки нефти и газа по постоянным и приемлемым ценам для обеспечения здорового экономического роста;
- ускорить прогресс США в области высоких и информационных технологий, которые имеют критически важное значение как для экономического роста, так и для поддержания военного превосходства.

#### **Мировой порядок и интеграция**

США хотят:

- способствовать распространению демократических ценностей и институтов, а также развитию свободных рынков как фундамента мирового порядка и глобальной интеграции;
- использовать международные и многосто-

ронные региональные институты для продвижения американских экономических, оборонных и политических целей.

### 3. ПОЧЕМУ АМЕРИКА НУЖДАЕТСЯ В РОССИИ

Даже если считать, что сегодня мир однополюсен, нельзя не признать, что он непременно окажется другим во второй четверти XXI столетия, хотя бы и в условиях продолжающегося процветания США. Китай и Индия с гораздо более многочисленным населением демонстрируют высокие темпы развития. Европейский союз, превосходящий США по общей численности населения и совокупному экономическому потенциалу, постепенно становится активным игроком на международной арене, проводящим все более согласованную политику. Такие страны, как Россия (а также Япония и, возможно, Бразилия), будут важными акторами в быстро меняющемся мире. Различным странам потребуется много времени, чтобы преодолеть отставание от США в военной области, но уже сегодня становится очевидным: превосходство США имеет свои пределы – война в Ираке и ее последствия показали ограниченность американских ресурсов.

В начале XXI века глобальной системе был брошен вызов не какой-то державой, претендующей на мировое господство, а антисистемными силами – исламистскими радикалами, которые используют террористические методы; изолированными режимами, стремящимися к обладанию ОМУ и ракетными технологиями; растущей анархией в несостоявшихся государствах. Эти вызовы являются главными источниками общей угрозы и будут оставаться таковыми в кратко- и среднесрочной перспективе. В долгосрочном плане, однако, нельзя исключать возможность возобновления и более традиционных конфликтов – между крупными державами. Структура статичных, оборонительных альянсов времен «холодной войны» недостаточно приспособлена к отражению новых вызовов. Америке потребуется поддерживать взаимопонимание и со старыми, и с новыми друзьями, включая государства–лидеры различных регионов.

США привержены укреплению безопасности в Европе, Восточной Азии и на Ближнем Востоке посредством поддержания и укрепления союзнических и других партнерских структур. В каждом из этих регионов у Российской Федерации имеются важные интересы, связанные с собственной

безопасностью, и разнообразные потенциальные возможности для их защиты либо собственными силами, либо с помощью союзнических связей со странами СНГ. Сильная Россия, преследующая аналогичные цели в этих регионах, несомненно, не противоречит интересам США.

В обозримой перспективе Россия формально не окажется «частью Запада», по-прежнему оставаясь вне евроатлантических структур. Россия не растворится в составе более широкой Европы и не будет институционально интегрирована в американскую систему альянсов. Россия намерена следовать неантагонистическим, но по существу независимым курсом в отношениях с США. И это основное следствие российских реформ последних двух десятилетий для развития международной ситуации. Вместе с тем прагматичные и прочные отношения Запада с Россией могут внести существенный вклад в обеспечение мира и безопасности в Европе.

Для укрепления региональной безопасности в Евразии необходимо понимание правил игры на пространстве бывшего Советского Союза. Россия пользуется значительным влиянием в соседних с ней регионах в силу исторических, географических, культурных, экономических, политических причин. Она контролирует критически важные транспортные маршруты в Центральной Азии, является важнейшим рынком для экспорта из Средней Азии, Закавказья, Белоруссии и Украины. Сегодня Россия дает работу миллионам трудовых мигрантов из этих стран, выступает источником существования их семей.

Российские вооруженные силы, которые еще не полностью оправались от последствий экономических, политических реформ и беспорядка 90-х годов, по-прежнему представляют собой самую мощную военную организацию в регионе и сохраняют существенное присутствие на территории бывшего Советского Союза. В настоящее время Россия не может самостоятельно полностью обеспечить стабильность и безопасность на постсоветском пространстве, однако ее поддержка или по крайней мере молчаливое согласие с усилиями, которые могут предпринимать в этой связи США, являются необходимым исходным условием успеха любых подобных усилий.

Помимо географических Российская Федерация располагает другими значимыми факторами силы, которые существенны с точки зрения широкого круга американских внешнеполитических интересов.

Это, во-первых, ее статус постоянного члена Совета Безопасности ООН, где возможность применения российского права вето при решении ключевых вопросов заслуживает большего дипломатического внимания со стороны США, как это было продемонстрировано в ходе дебатов двухлетней давности о санкционировании ООН коалиционной операции в Ираке.

Во-вторых, Россия является единственной державой, ядерный потенциал которой (военный и мирного применения) сравним с американским. Поскольку предотвращение распространения ядерного, биологического и химического оружия – фундаментальный приоритет Соединенных Штатов, существует потребность как в обеспечении безопасного хранения российских ядерных материалов и оружия, так и в тесном сотрудничестве России с США и с другими ведущими державами в укреплении режима нераспространения.

В-третьих, хотя объемы экономики России и ее внешнеторговых связей с США сегодня недостаточно масштабны, чтобы оказать существенное влияние на достижение Соединенными Штатами своих основных экономических целей, все большее значение для американских политических и коммерческих интересов приобретает статус России как энергетической сверхдержавы, располагающей крупнейшими в мире запасами нефти и природного газа.

#### 4. ПОЧЕМУ РОССИЯ НУЖДАЕТСЯ В АМЕРИКЕ

В начале нового столетия Россия оказалась в весьма непростой геополитической ситуации. На западе происходит расширение Европейского союза и его становление как сильно интегрированной и мощной международной силы. На востоке и юге быстро растут два потенциально огромных глобальных игрока – Китай и Индия. На южной границе Россия соседствует с относительно слабыми государствами, которые географически связывают ее с ядром исламского мира. Хотя Европа, а со временем и Китай, по всей вероятности, окажутся важнейшими **экономическими** партнерами России, Москва может обнаружить, что Америка останется как той страной, от которой в наибольшей степени зависит продвижение геостратегических целей России, так и, наоборот, возможной причиной ее разочарований. США и сейчас являются единственным государством, способным реально отвечать на широкий

спектр вызовов в различных районах мира. Поэтому ключевой вопрос для российских элит состоит не в том, как парализовать Америку, а в том, как использовать американские возможности для продвижения российских интересов.

Если Россия намерена играть роль автономной системной державы и активно развивать свою экономику, ей было бы разумнее для достижения собственного успеха в объективно существующих условиях американского глобального превосходства поддерживать прочные отношения с Вашингтоном.

И наоборот, изоляция России от США и Европы чревата экономической, оборонной, технологической, информационной маргинализацией. Это помогает прояснить ответ на вопрос «С кем должна быть Россия?»: не поступаясь своей индивидуальностью и суверенитетом, России целесообразно двигаться в сторону передовых и ответственных стран, расположенных по обе стороны Атлантики. Идя этим курсом, Россия сможет лучше реализовать цели ускорения экономического развития и упрочения своего международного влияния. Российский истеблишмент постепенно осознает, что набор моделей развития довольно ограничен. По большому счету существует одна успешная модель, которая подтвердила свою эффективность в развитых западных странах, а также в Азии (Япония). Продвижение к успеху предполагает следование ряду универсальных рецептов, основанных главным образом на западном опыте.

Роль России в клубе великих держав в решающей степени будет зависеть от ее способности обеспечить стабильный экономический рост, четко сформулировать и донести до других собственные национальные интересы, эффективно мобилизовать внутренние ресурсы для их продвижения.

Россия уже стала членом большинства международных организаций, членство в которых представляет для нее интерес, кроме ВТО и, в перспективе, ОЭСР. Россия не интегрируема и не стремится к членству в НАТО или ЕС, удовлетворяясь специальными уникальными отношениями с ними. Поэтому основной целью становится достижение более сильной интеграции и большего влияния в формальных и неформальных объединениях, в которых Россия уже состоит. В некоторых случаях американская поддержка России в решении этих задач может оказаться весьма существенной.

Для полноценного экономического развития Россия нуждается в передовых технологиях и современных методах менеджмента, которые зачастую приходят вместе с прямыми иностранными инвестициями. Россия заинтересована в расширении научно-технического сотрудничества с США в самых разных сферах: здравоохранении, сельском хозяйстве, охране окружающей среды, обрабатывающей промышленности, транспорте, телекоммуникациях, научном обмене; в получении доступа к американскому экспертному опыту в области менеджмента и технологий, наконец, в доступе на американский рынок.

#### 5. ГДЕ ИНТЕРЕСЫ ДВУХ СТРАН СОВПАДАЮТ И ГДЕ ПРОТИВОРЕЧАТ ДРУГ ДРУГУ

Двумя областями, где сближения американских и российских интересов сейчас и в обозримом будущем можно ожидать в первую очередь, являются **безопасность и энергетика**.

В области безопасности обе страны разделяют заинтересованность в борьбе с терроризмом и в предотвращении распространения оружия массового уничтожения. В то же время, несмотря на заявленную общую цель обеспечения мира и стабильности в Евразии, несовпадение точек зрения относительно стран бывшего Советского Союза, как показали недавние президентские выборы в Украине, не позволяет обеспечить глубокое сотрудничество.

Среди всех государств мира именно Соединенные Штаты и Российская Федерация подверглись за последние пять лет самым крупным нападениям террористов. Террористические группировки, вдохновляемые радикальным исламом, будут и впредь представлять широкомасштабную угрозу для России и Соединенных Штатов (и, конечно, не только для них). Терроризм останется серьезнейшим вызовом творцам политики в предстоящие годы и десятилетия. Несмотря на различия в подходах Вашингтона и Москвы к этой проблеме, существует общая заинтересованность в том, чтобы не допустить захвата антисистемными силами большей части Среднего и Ближнего Востока, предотвратить дальнейшее распространение исламистского терроризма. Общность подходов двух стран к вопросам стабильности в этом регионе особенно наглядно проявилась в ходе разгрома движения «Талибан» в Афганистане.

Невзирая на расхождения в вопросах о наиболее эффективных способах борьбы с распро-

странением ОМУ, о степени и интенсивности угрозы, ни российская, ни американская стороны не заинтересованы в появлении новых стран-обладательниц ядерного оружия. Оба государства высказываются за недопущение распространения оружия массового уничтожения и особенно создания ядерного арсенала в Северной Корее и в Иране, что развязало бы гонку вооружений в Азии и сделало бы применение ядерного оружия более вероятным. Недавние террористические акты в России должны удвоить обеспокоенность Москвы и Вашингтона по поводу безопасности хранения огромных запасов ядерного оружия и ядерных материалов.

Исходя из нынешних тенденций, в центре и российской, и американской внешней политики и политики в области безопасности по-прежнему будут находиться Европа, Ближний, Средний Восток и Восточная Азия. С точки зрения географии США являются ключевым «внешним» игроком в этих регионах, тогда как Россия – ключевым «внутренним» игроком. В настоящее время существует большое различие в факторах силы двух стран, но со временем оно должно сократиться. В последние годы мы уже становились свидетелями подтверждения Россией своего влияния, в основном экономическими и политическими средствами. Обе страны, возможно, будут и дальше руководствоваться инстинктом соперничества на постсоветском пространстве, но в отношении Европы и Азии они имеют более широкое поле совпадающих интересов в области обеспечения региональной стабильности и развития.

Беспрецедентное вмешательство США в дела соседних с Россией стран и регионов вызывает как ответную реакцию возникновение мощного консенсуса среди российских политиков в отношении необходимости консолидировать окружение России. Со своей стороны, США не намерены отступать от своей приверженности концепции независимости соседних с Россией государств. Сотрудничество здесь предпочтительнее, поскольку полномасштабное соперничество за влияние на постсоветском пространстве между Россией и США с участием третьих сторон нанесло бы ущерб интересам и России, и Соединенных Штатов. Более того, оно поставило бы под угрозу те хрупкие достижения, которых добились постсоветские государства со времени приобретения независимости, и могло бы иметь следствием деградацию некоторых из них.

Россия и Соединенные Штаты также заинтересованы в том, чтобы сильное, эффективное российское государство играло более существенную роль в международных делах и в ключевых международных организациях. Как уже отмечалось ранее, для более полной интеграции России в многосторонние политические, экономические и оборонные структуры или налаживания сотрудничества с ними – от «восьмерки» до ВТО, НАТО и других – поддержка Америки имела бы большое значение. Однако администрации Путина и Буша расходятся в ответе на вопрос, что следует понимать под «сильным и эффективным» российским государством. Усилия Путина добиться большей эффективности государственной власти путем консолидации центральной власти расцениваются правительствами и политическими элитами США и Европы как растущая авторитарность, которая может иметь следствием внешнеполитические осложнения.

В энергетической области непререкаемым фактом остается то, что США являются крупнейшим потребителем энергоресурсов, а Россия – крупнейшим их производителем и обладателем самых больших запасов. Россия никогда не была в числе ведущих прямых поставщиков нефти и газа в США (как это имеет место в случае с Европой), но ее значение как поставщика энергоресурсов и в США, и в Европу в следующем десятилетии определенно будет возрастать. Если даже Россия не станет осуществлять крупные прямые поставки в Соединенные Штаты, они все равно ощутят выго-

ду вследствие увеличения предложения энергоносителей на мировом рынке за счет России, что будет понижать действующее на цены на нефть.

Экономически Россия больше уже не зависит от Международного валютного фонда и займов других международных финансовых институтов, в которых США имеют доминирующую позицию. Отныне Россия заинтересована главным образом в доступе к глобальному финансовому капиталу, в прямых инвестициях транснациональных корпораций. Несомненно, американские компании и финансовые институты будут иметь большое значение для России, но им предстоит конкурировать с корпорациями из Европы, Азии и самой России за наиболее привлекательные инвестиционные проекты в России. Мы видим крупные нереализованные возможности развития американо-российского экономического сотрудничества в областях, связанных с высокими технологиями, в частности, с исследованием космоса.

Огромными энергетическими, минеральными и природными ресурсами располагают Сибирь и Дальний Восток. Относительная неразвитость этих территорий, которые сейчас распахнулись перед внешним миром, ставит перед Москвой долговременные политические вызовы. Соединенные Штаты также заинтересованы в развитии и процветании этих регионов, в использовании их огромных природных ресурсов. Общим интересом Соединенных Штатов и России является и продолжение мирного возрождения Китая как ответственной региональной и, в перспективе, мировой державы.

## § 2.

### Как улучшить отношения: программа действий

И россияне, и американцы должны руководствоваться в отношениях друг с другом собственными национальными потребностями. США имеют большое значение для развития России, а от России зависит многое в функционировании мирового порядка. Это само по себе – хорошая основа для подъема двусторонних отношений на новую ступень. В то же время намеченная в докладе программа действий свободна от иллюзий по поводу российско-американского партнерства. Мы не ожидаем установления союзнических отношений в краткосрочной перспективе.

Наряду с Китаем Россия является одной из немногих крупных стран (помимо США), которые проводят и будут проводить независимую внешнюю политику, – если не в мировом, то по крайней мере в трансрегиональном масштабе. Однако это должно рассматриваться как объективная реальность, а не как препятствие к сотрудничеству. Асимметрия силы сохранится, и она по-преж-

нему будет подталкивать США к игнорированию многих российских озабоченностей, анализируя тем самым антиамериканские настроения среди российских элит и электората. Что касается российских политических, правовых институтов и экономической системы, то время, когда они станут соответствовать западным представлениям о подлинной демократии и рыночной экономике, еще не наступило.

Предлагаемая программа действий основывается на оценке американских и российских интересов, имеющихся в распоряжении обеих сторон средств для их реализации и определении областей, где интересы могут носить взаимный характер. Соединенные Штаты и Россия не могут позволить себе оказаться на «тропе войны», но не может быть речи и о тайном сговоре. Единственной возможностью может служить проявление терпения в сочетании с практическими шагами, консультациями и прозрачностью политики, с ясностью в вопросе о «красных линиях» и компромиссами – если на кону не стоят ключевые интересы одного из государств.

Необходимо сконцентрироваться на том, что реально можно сделать сейчас и в обозримом будущем. Каждая страна строит свою политику, исходя из собственных приоритетов. Когда различия в интересах не носят непримиримого характера, сотрудничество не должно становиться заложником разногласий по поводу темпов внутренней трансформации России или эволюции внешней политики Соединенных Штатов в сторону большей многосторонности. В той степени, в какой мы сможем успешно сотрудничать по широкому кругу вопросов, будет расти и доверие между нашими странами, усиливаться восприятие взаимности интересов, понимание их связи с ценностями обоих обществ.

## 1. СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

### Международный терроризм

Трагедия в Беслане драматическим образом изменила восприятие Россией характера и степени угрозы ее безопасности и территориальной целостности со стороны сил терроризма. Соединенные Штаты и их европейские союзники также должны проявить озабоченность фактом реального существования террористической угрозы в отношении России и, возможно, им самим в связи с событиями в Чечне и в це-

лом на Северном Кавказе. Россия могла бы оказать Соединенным Штатам помощь в объявленной ими «войне против терроризма», обеспечив собственную безопасность. Слабость России, бесспорно, не в интересах США.

США, их союзники и партнеры могут и должны оказать российскому правительству конкретную помощь в следующих областях:

- предоставлять более полную разведывательную информацию об известных террористических группах;
- оказывать материальную и техническую поддержку в целях обеспечения безопасности российских границ, аэропортов и других объектов транспортной инфраструктуры, атомных электростанций, ядерного и химического оружия и материалов (программа Нанна-Лугара);
- активнее перекрывать иностранные источники финансирования террористических групп, действующих на территории России;
- помочь в подготовке специалистов и, возможно, оказывать прямую операционную поддержку при поиске и захвате террористов.

Даже скромные успехи в американо-российском сотрудничестве по предотвращению террористических угроз в отношении России могут содействовать преодолению недоверия между двумя странами. Недавнее подписание меморандума о сотрудничестве между ФСБ и ФБР стало важным шагом в правильном направлении, однако многое еще предстоит сделать. У нас не вызывает сомнения, что целый ряд угроз безопасности России, в том числе исходящие от таких чеченских террористов, как Шамиль Басаев, представляют также угрозу и интересам США.

США и Россия, возможно, больше, чем какие-либо другие страны, заинтересованы в том, чтобы оружие массового уничтожения не попало в руки международных террористов. Эта проблема заняла центральное место в политике безопасности США после трагедии 11 сентября и должна приобрести то же значение в России после Беслана. Достоверно известно, что в течение многих лет организация «Аль-Каида» предпринимает активные попытки завладеть оружием массового уничтожения для осуществления ядерной террористической атаки с катастрофическими последствиями. В настоящее время двумя наиболее вероятными целями для такого удара являются США и Россия, где находятся наибольшие арсеналы ядерных вооружений.

Именно поэтому Россия и США должны удвоить совместные усилия по предотвращению угрозы терроризма и распространения ОМУ. Очень важно, чтобы эти цели рассматривались во все большей взаимосвязи по мере того, как будут расширяться обмен разведывательной информацией и осуществляться другие совместные действия. За последние годы Россия и Америка многого добились в сотрудничестве в борьбе с терроризмом, особенно в Афганистане, и в укреплении ядерной безопасности (например, программа «Совместное уменьшение угрозы»). Однако теперь необходимо все более тесно увязывать сотрудничество в области ядерной безопасности и нераспространения ОМУ с совместными усилиями по борьбе с терроризмом. Обе страны согласны, что возможность попадания оружия массового уничтожения в руки террористов представляет в настоящий момент непосредственную угрозу, однако до сих пор не существует связи между обменом разведывательной информацией с целью противодействия терроризму и информацией по нераспространению. Объединение усилий в обеих областях пока не рассматривается в качестве приоритетной задачи. Некоторый прогресс в этой сфере был достигнут в рамках Совета Россия–НАТО, где программа совместных ответных действий в чрезвычайных ситуациях имеет контртеррористическую составляющую. Важным шагом в этом направлении стало также решение России присоединиться к Инициативе по безопасности в области нераспространения (PSI), которая призвана ограничить транспортировку оружия массового уничтожения и техники, средств их доставки в страны и из стран – потенциальных распространителей ОМУ.

#### Ядерное оружие и нераспространение

В кратко- и среднесрочной перспективе важнейшей задачей России и США останется ограничение возможности утечки российских ядерных материалов и технологий в руки государственных и негосударственных акторов. Однако было бы ошибочно ограничивать сотрудничество в области ядерной безопасности рамками только этой задачи. Это означало бы по-прежнему представлять себе Россию как страну дезорганизованную, охваченную финансовым кризисом – какой она была в 1990-х годах. Для следующего десятилетия нового века необходимо более широко сформулировать

наши цели, чтобы они включали большую безопасность и прозрачность двусторонних отношений в ядерной области, совместные усилия по оживлению режима нераспространения. Как наиболее сильные и опытные ядерные державы мира Соединенные Штаты и Российская Федерация должны нести наибольшую ответственность за укрепление этого режима, не допустить его окончательного обрушения.

В настоящее время и Россия, и США посылают остальному миру негативные сигналы в отношении своей приверженности режиму нераспространения. Из-за износа обычных вооружений Россия все больше полагается в своей военной доктрине на ядерное оружие, подчеркивая при этом возможность использования тактического ядерного оружия. А США проводят разработку нового класса – «противобункерного» – ядерного оружия. В то же время действия в противоположном направлении принесли бы больше пользы: отводя меньшую роль ядерному сдерживанию в мире после окончания «холодной войны», Соединенные Штаты и Россия обеспечили бы большее доверие своим усилиям по нераспространению. Такая позиция воздействовала бы на другие ядерные державы и помогла бы заручиться их поддержкой в деле предотвращения распространения ОМУ.

Россия и Америка официально исключили друг друга из списка потенциальных противников, но они не изменили списки потенциальных целей своих ядерных ударов. Это является не подтверждением агрессивности обеих стран, а стимулом для дальнейшего сокращения стратегических наступательных вооружений. В соответствии с договором, подписанным в Москве в 2002 году, Россия и США оставили себе **слишком** много ядерных боеголовок (от 1700 до 2250 ед.). Это количество следовало бы сократить. Договор необходимо продлить хотя бы на пять лет, до 2017 года, сохранив в силе положения о взаимных инспекциях в соответствии с Договором о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) и о других мерах по поддержанию доверия.

Еще более важно, чтобы стратегии ядерного сдерживания обеих стран были модифицированы. Доктринальное положение о пуске ракет немедленно по получении предупреждения о ракетном нападении другой стороны должно быть заменено более безопасными и контролируемы-

ми процедурами. Важно последовательно выводить ядерные ракеты из состояния боеготовности и контролировать этот процесс. В то же время Америка и Россия должны определить принципы политики сдерживания в отношении угроз ядерных ударов со стороны третьих стран, использования ОМУ странами-изгоями или «несостоявшимися» ядерными державами.

В ближайшие несколько лет центральное место в международной повестке дня по вопросам безопасности, по всей видимости, будут занимать ядерные программы Ирана и Северной Кореи. Москва и Вашингтон должны объединить свои усилия для установления проверяемого безъядерного статуса Ирана и Северной Кореи, при котором все действия этих стран в ядерной области подвергались бы строжайшему международному контролю. Вашингтон и Москва должны совместно предотвратить превращение Ирана в ядерную державу, вооруженную к тому же ракетами дальнего радиуса действия. Наиболее перспективным было бы сочетать постоянное международное давление на Тегеран с усилиями по встраиванию Ирана в будущую систему безопасности в регионе Персидского залива. Что касается Северной Кореи, то проблему можно было бы решить, стимулируя Пхеньян к постепенным реформам и расширению контактов с остальным миром.

**Другие совместные инициативы должны включать в себя:**

- активизацию деятельности и расширение функций Центра обмена данными о пусках ракет (ЦОД), созданного в 1998 году;
- укрепление усилиями России и США режима контроля над ракетными технологиями (РКРТ) для предотвращения передачи технологий двойного назначения, а также побуждение стран, которые в настоящее время воздерживаются от вступления в режим РКРТ, присоединиться к нему в ближайшее время;
- расширение спектра механизмов и норм противодействия распространению ОМУ, включение в него инспекций, санкционированных международным сообществом, в том числе – поддержанных силой;
- достижение договоренности между Россией и США об обмене информацией в области разработки, развертывания и использования систем противоракетной обороны и ударных систем, осуществление сотрудни-

чества в этой области на полностью равноправной основе;

- продолжение усилий России и США по разработке безопасных атомных реакторов нового поколения, производящих минимальное количество ядерных материалов, которые могут быть использованы для производства атомного оружия;
- установление международных стандартов учета, физической защиты, безопасной транспортировки, хранения и утилизации ядерных материалов; финансовая и техническая поддержка этим мерам может осуществляться в рамках Программы глобального партнерства.

## 2. ПОСТСОВЕТСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ОБЩИЕ ИНТЕРЕСЫ И КОНФЛИКТЫ

Как показали события в Украине, постсоветское пространство представляет особенно сложный вопрос в повестке дня российско-американских отношений. Американское (и европейское) видение процессов на постсоветском пространстве во многих отношениях не совпадает с российским.

Поскольку российское руководство решительно настроено на главенствующую позицию на постсоветском пространстве и в гораздо меньшей степени озабочено дальним зарубежьем, гипотетическое взаимопонимание между Россией и США в отношении их интересов и правил игры является единственной прочной основой для гармоничных отношений. Обеим странам следует воспринимать как должное готовность постсоветских государств поддерживать устраивающий их уровень отношений и с Россией, и с США. Если подобное понимание невозможно, Россия и Соединенные Штаты должны стремиться к минимизации масштаба и интенсивности разногласий. Определенно стабильность в странах СНГ более предпочтительна, чем раздирающий их хаос. В то же время нельзя обходить стороной негативное восприятие в России американского вмешательства в этих регионах и критику в США российского «неоимпериализма».

Мы не призываем к достижению «стратегического компромисса» по вопросу об Украине, он был бы невозможен и иллюзорен. Будущее этой страны должны решать сами украинцы, и любое соглашение о разделе сфер влияния не является приемлемым или реальным. Вместо

этого мы призываем российское и американское руководство откровенно обсудить повестку дня в отношении стран СНГ и установить такие системы «противопожарной защиты», которые позволили бы избежать превращения конфликта интересов в новую «холодную войну» между Москвой и Вашингтоном.

Весьма показательными для нынешней тупиковой ситуации являются также разногласия между Россией и США по вопросам «замороженных конфликтов» в Абхазии и Южной Осетии (Грузия), в Приднестровье (Молдавия), а также в Нагорном Карабахе. Опасность «разморозки» конфликтов в силовой форме со всей наглядностью предстала летом 2004 года в Южной Осетии. Признавая, что каждая ситуация имеет свои особенности, мы в то же время считаем, что основное различие в подходах заключается в желании России сохранить статус-кво (по крайней мере, в исключении силовых решений). Кроме того, Москва порой рассматривает центральные власти ряда новых независимых государств и выступающие за независимость анклавы на их территории как равных партнеров. Такая позиция отличается от подхода США и Евросоюза, которые настаивают на разрешении конфликтов в интересах усиления безопасности и сохранения суверенитета и целостности Грузии, Молдавии и Азербайджана.

Мы полагаем, что Россия и США должны подтвердить свою приверженность мирному решению всех разногласий, поддержке территориальной целостности Грузии и Молдавии и достижению соглашения с этими странами по вопросу о российском военном присутствии. США должны исходить из того, что никакое долгосрочное соглашение по Грузии и Молдавии невозможно без полномасштабного участия в нем России как составной части международных усилий, приемлемых для всех сторон конфликтов.

Наилучшим путем решения конфликтных ситуаций в Грузии и Молдавии может стать выработка общей платформы, полностью гарантирующей соблюдение прав и свобод всех заинтересованных сторон. Что касается Нагорного Карабаха, Россия и США – как сопредседатели (наряду с Францией) Минской группы ОБСЕ – должны сделать все возможное, чтобы не допустить возобновления этого потенциально наиболее опасного в Закавказском регионе конфликта, который самым серьезным образом угрожает интересам России и США.

Наряду с указанными разногласиями существует и общность интересов. Соединенные Штаты разместили свои базы в Центральной Азии, а также предоставили военную помощь Грузии; НАТО взаимодействует с центральноазиатскими и закавказскими государствами в рамках «Партнерства ради мира». Одновременно страны СНГ укрепляют Договор о коллективной безопасности и расширяют свои двусторонние военные связи с Москвой. Несмотря на различия между собой, и Россия, и США сталкиваются с одной и той же угрозой – терроризмом, взращиваемым на почве исламистского радикализма. Поэтому их общий интерес – не допустить, чтобы террористические силы обосновались в каких-либо новых регионах СНГ. Другие вопросы на этом фоне выглядят второстепенными.

Несмотря на столь явный общий интерес, мы в полной мере даже не исследовали все возможности объединения двусторонних и многосторонних усилий для укрепления безопасности на постсоветском пространстве. Если способность России в сотрудничестве со странами СНГ обеспечить безопасность в сопредельных регионах возрастет, Соединенным Штатам (а также их европейским и другим партнерам) необходимо будет более тесно сотрудничать с Москвой и правительствами регионов. Это сотрудничество могло бы осуществляться в различных многосторонних форматах и включать в себя улучшение обмена разведывательными данными, подготовку региональных сил безопасности на мировом уровне, проведение военной реформы, а также ускорение социально-экономического развития, нацеленного на интеграцию постсоветских государств в глобальную экономику. Такое сотрудничество могло бы снизить вероятность их дестабилизации или превращения в террористические анклавы.

Диалог и – в идеале – взаимопонимание относительно правил игры не должны быть истолкованы как попытка России и США разделить постсоветское пространство на сферы влияния. Обе страны – всего лишь часть, хотя и очень важная, общей системы международных связей государств региона. Но процесс консультаций исключит нарастание напряженности между двумя странами по проблемам их интересов, озабоченностей и действий. В противном случае, из-за отсутствия взаимного общения, они могут оказаться в плену ложных

представлений, которых сегодня предостаточно в этом и без того деликатном вопросе.

Мы надеемся, что расширение диалога в конечном счете приведет к регулярным контактам между специально назначенными офицерами связи американских и российских вооруженных сил, дислоцированных в Центрально-азиатском регионе. Оптимальным были бы общая оценка возникающих угроз, проведение совместных учений и выработка стратегии противодействия новым угрозам, исходящим из этого региона. Мы бы также рекомендовали проводить неформальные консультации между посольствами двух стран в регионе по вопросам, грозящим конфликтами и дестабилизацией в Закавказье и Центральной Азии.

Особенно важным является сотрудничество в противодействии наркотрафику из Афганистана через Центральную Азию в Россию и Европу. Несмотря на то, что и Москва, и Вашингтон непримиримо относятся к наркоторговле, они до сих пор не выработали общих подходов к проблеме. Учитывая, что региональная стабильность напрямую зависит от успехов в борьбе с наркобизнесом, оказывающим финансовую поддержку радикальным и террористическим группам, Россия и США должны уделять этим вопросам гораздо большее внимание, чем сейчас.

Несомненно, к проблеме Чечни нельзя подходить с теми же мерками, что и к другим «замороженным» конфликтам на территории СНГ. Российско-американское сотрудничество в решении чеченской проблемы нереалистично. Только сама Россия в состоянии решить проблемы Северного Кавказа, а другие страны могут быть приглашены к участию в восстановлении региона, когда он станет безопасным. По мере того как Россия стабилизирует ситуацию в этом регионе, Соединенные Штаты должны демонстрировать большее понимание этих усилий и масштаба проблем, с которыми сталкивается Российская Федерация. Однако российское руководство должно учитывать, что Соединенные Штаты и международное сообщество, как и в случае с другими «замороженными» конфликтами на территории СНГ, будут и впредь с озабоченностью следить за проблемой безопасности в Чечне, а также за реальными или возможными нарушениями международного права.

Соединенным Штатам необходимо при-

знать, что Россия правомерно озабочена судьбой россиян, ныне проживающих за пределами страны, на обширном постсоветском пространстве. Естественно, что по мере улучшения экономического положения России ее влияние на соседние страны будет возрастать. Российский бизнес расширяет свои позиции в соседних странах, вызывая на Западе опасения по поводу стратегического проникновения в соседние страны. Однако решения об экономических связях с Россией должны принимать сами эти страны и только они.

### 3. РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Развитие экономических связей, которые могли бы укрепить двусторонние отношения, ограничивают все еще слабая законодательная и финансовая инфраструктура России, а также огромное расстояние между Россией и США. Торговые связи остаются недостаточно развитыми. Объем взаимной торговли в 2003 году составил 7,1 миллиарда долларов, поставив США на седьмое место среди торговых партнеров России, в то время как Россия заняла лишь 39-е место среди торговых партнеров США. Соединенные Штаты по-прежнему являются одним из основных инвесторов в российскую экономику, хотя общий объем прямых инвестиций остается на низком уровне по сравнению с другими переходными экономиками стран Центральной и Восточной Европы.

Арест Михаила Ходорковского и продажа компании ЮКОС затормозили – по крайней мере временно – развитие более широкого двустороннего сотрудничества в энергетике, одной из ключевых отраслей с огромным долгосрочным потенциалом.

Необходимым условием для американских (и отечественных) инвестиций в российскую экономику стало бы создание нормальной экономической среды в России. Это предполагает соблюдение прав собственности (в том числе интеллектуальной), защищенность бизнеса от власти, от коррупции, прозрачность и недискриминационность исполнения законов. Если даже исходить из того, что Россия в настоящий момент является страной среднего уровня развития, с переходной экономикой, то и тогда она могла бы ставить более высокие стандарты в борьбе с коррупцией и соблюдении законов. Вместе с тем необходимо отметить, что для

страны с ее уровнем доходов Россия имеет прекрасные макроэкономические показатели, и мы можем только приветствовать усилия российского правительства по поддержанию столь впечатляющих экономических результатов.

Правительство США остается принципиальным сторонником вступления России в ВТО. После проведения успешных переговоров с Европейским союзом и Китаем в 2004 году российское правительство в большей степени переклонило на достижение договоренности с США. Основными препятствиями в переговорном процессе с Соединенными Штатами о вступлении России в ВТО остаются вопросы либерализации российского сектора услуг, в особенности банковских и страховых, а также интеллектуальной собственности. Споры об импорте из США куриных полуфабрикатов и мясной продукции привлекли больше внимания, чем они того заслуживали. Рискую прозвучать как заезженная пластинка, мы тем не менее настоятельно рекомендуем отменить наконец абсолютно анахроничную поправку Джексона-Вэника. Хотя она и не оказывает существенного влияния на торговые отношения между двумя странами, но остается серьезным раздражителем для России. Ее отмена означала бы, что администрация президента Буша готова использовать свой политический капитал для развития отношений с Россией, а Конгресс США не подвержен антироссийским настроениям.

Россия никогда не была крупным прямым поставщиком нефти и газа в США (в отличие от Европы), но в следующем десятилетии эта ситуация скорее всего изменится. Основным интересом США заключается в том, чтобы на мировом рынке попадало как можно больше российского газа и нефти – и чем раньше, тем лучше. России также необходимы существенное расширение сети нефте- и газопроводов, продолжение разведки и ускоренной разработки газовых и нефтяных месторождений в сложных климатических и геологических условиях Дальнего Востока и Севера, чтобы сохранить статус энергетической сверхдержавы на многие десятилетия вперед.

Несмотря на важность диверсификации источников роста российской экономики, Россия тем не менее заинтересована в ускоренном развитии своей ресурсной базы. Мы не знаем, когда, но в некоторой обозримой перспективе зависимость мировой экономики от ископаемого

топлива как основного источника энергии начнет снижаться. Диверсификация российской экономики не должна осуществляться за счет ограничения роста энергетического сектора. Российскому правительству и промышленникам необходимо совместно решить сложную задачу рационального инвестирования прибыли, полученной от реализации энергетических ресурсов, для обеспечения долгосрочного экономического роста на благо россиян. В этом не последнюю роль могли бы сыграть зарубежные компании, которые приносят с собою инвестиции и навыки компетентного менеджмента.

Подписание осенью 2004 года соглашений между компаниями Total и Conoco Phillips и российскими компаниями Новатек и ЛУКОЙЛ означает, что привлечение иностранного капитала к развитию российского энергетического сектора сохраняет свою важность для российского правительства. В условиях, которые заметно изменились с 2002 года, когда президенты Путин и Буш благословили развитие российско-американского партнерства в энергетической сфере, обе стороны должны найти реалистические пути оживления прежней идеи в новой ситуации.

Развитие топливно-энергетической базы в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, располагающих огромными неиспользованными ресурсами, – это та область, которая вполне способна связать стратегические интересы России и США. В последние два года большое внимание уделялось предложению о строительстве нефтепровода из Ангарска в районе озера Байкал в российский порт Находка на берегу Тихого Океана и/или в китайский город Дацин.

Существуют и другие проекты. Например, прямые поставки нефти и сжиженного газа в США с Сахалина, которые планируется начать в 2005–2006 годах. Российское правительство должно принять стратегически важное решение о начале разработки в 2005 году Ковыткинского нефтегазового месторождения – одного из крупнейших в мире. Если российское правительство и Газпром достигнут соглашение с РУСИА Петролеум (дочерней компании TNK-BP) о строительстве газопровода для поставок газа на китайский и корейский рынки, это положит начало разработке дополнительных ресурсов и позволит России со временем довести объем экспорта газа и нефти в Азию до объема экспорта в Европу.

Хотя энергоресурсы имеют шанс стать ос-

новой статьей российского экспорта в США, существуют и другие перспективные области. Уже долгое время в России работают американские компании в области высоких технологий. Их привлекают высокий уровень математической, научной и технологической компетентности кадров и возможности совместной работы. Среди компаний, работающих в России, – Boeing, Intel, Motorola, Sun Microsystems, Silicon Graphics и другие. В аэрокосмической области необходимо отметить продолжение работы на Международной космической станции и в рамках проекта «Морской запуск».

В то же время серьезными препятствиями для развития сотрудничества являются нерасформированность российских высокотехнологических отраслей и недостаток опыта работы в рыночных условиях. В сфере аутсорсинга Россия сталкивается с серьезной конкуренцией со стороны других стран. И наоборот, некоторые российские предприятия все чаще вступают в стратегические альянсы для того, чтобы получить доступ к финансовым ресурсам, маркетинговым возможностям, предлагая со своей стороны человеческие ресурсы, технологии и патенты. Мы наблюдаем также, как крупные российские компании приобретают огромные американские активы (Интеппос/Stillwater Mining, Северсталь/Rouge Industries, ЛУКойл/Getty). Быстрорастущий российский рынок потребительских товаров тоже представляет очень привлекательные возможности для инвестиций.

Существует две высокотехнологические области, в которых Россия обладает значительным потенциалом, – исследование космоса и ракетные технологии (оборона от баллистических ракет). Дальнейшая совместная работа на международной космической станции и сотрудничество в запуске спутников и исследовании космоса – это те сферы, которые захватывают воображение и молодых, и пожилых, и молодых людей и которые на деле отвечают национальным интересам двух стран. Привлечение российских инженеров и высокотехнологических предприятий к исследованиям в области противоракетной обороны – то направление сотрудничества, которое тоже может способствовать формированию доверия и основы для партнерства.

Вероятно, пора подумать о создании двусторонней зоны свободной торговли подобно тем, что США имеют с Израилем, Чили или Сингапуром. Такой формат может стать основой для

конструктивных экономических связей – от инвестиций и технологий до экспортного контроля. В любом случае желательно разработать более продвинутый статус внешнеэкономических отношений или по крайней мере поставить цель достичь такого статуса в будущем.

Экономический рост России может быть ускорен, если деловой климат в стране станет привлекательным для иностранных инвестиций и зарубежных специалистов, которые принесут передовой технологический опыт.

#### 4. МНОГОСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ И МИРОВОЙ ПОРЯДОК

В период сокращения своего глобального влияния Россия, что естественно, стремилась усилить роль тех многосторонних институтов, где она традиционно занимала ведущие позиции, – ООН, ОБСЕ и другие. Сегодня Россия как возрождающаяся держава стремится усилить свой голос в многосторонних форумах включая «большую восьмерку» и, в меньшей степени, в связях с НАТО. США же настаивают, чтобы в отношении к России применялись те же стандартные условия членства и поведения, которые распространяются на других участников различных международных клубов, дабы не подрывать доверие к самим этим клубам.

Во многих случаях США сами виноваты в подходе к многосторонним институтам по принципу: присоединяйтесь к нам или не мешайте. Конечно, для любого государства естественно следовать нормам и процедурам многосторонних институтов, когда они соответствуют его интересам, и забывать об этих нормах, когда они этим интересам противоречат. Однако США должны более серьезно отнестись к своим обязательствам по укреплению мирового порядка, для поддержания которого многосторонние организации оказались недостаточно эффективными. Усиление эффективности многосторонних институтов – также в интересах США. После окончания «холодной войны» эта задача не была приоритетной для США, однако Америке следует рассматривать ее таковой ввиду вероятного изменения соотношения сил на международной арене. В российских политических кругах идея серьезной трансформации глобальных и многосторонних региональных институтов международного сотрудничества уже стала популярной.

Российское правительство, со своей стороны, считает, что такие институты, как ОБСЕ и

Совет Европы, занимают предвзятую позицию по отношению к России, ущемляют ее интересы. Москва тем самым тоже ставит под сомнение свою прежнюю приверженность к идее многосторонности.

В этой связи крайне важно, чтобы США и Россия в преддверии саммита глав государств «большой восьмерки», который планируется провести в 2006 году под председательством России, обсудили пути совершенствования институтов мирового управления – от ООН до самой «восьмерки». Москва рассматривает проведение саммита «большой восьмерки» в 2006 году в России как реальную демонстрацию ее места в мире, а правительство США могло бы активно участвовать в разработке, совместно со своими российскими коллегами, повестки дня саммита.

#### 5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Отношения между президентами двух стран остаются главным стратегическим активом в двусторонних отношениях. Президенты настроены на сотрудничество больше, чем, возможно, 90 процентов их бюрократических аппаратов, которые еще предстоит включить в налаживание партнерства.

Канал связи между Советом национальной безопасности США и Советом безопасности Российской Федерации (канал Белый дом – Кремль) в последнее время являлся главным инструментом взаимодействия государств на оперативном уровне. Оба ведомства возглавляют сейчас опытные и компетентные фигуры – Игорь Иванов и Стивен Хэдли, которые остаются сторонниками развития отношений между двумя странами. Мы настоятельно рекомендуем институционализировать этот канал, однако он не должен оставаться единственным для высшего эшелона руководства двух стран.

Мы не предлагаем восстанавливать Комиссию Гор-Черномырдин, однако возрождение **Группы стратегической стабильности** в составе руководителей внешнеполитических и оборонных ведомств США и России имело бы смысл. Для достижения реальных результатов этой группе необходима интеллектуальная поддержка со стороны отдельных рабочих групп (одни из них могут быть постоянными, другие – временными, в их состав могут входить как официальные, так и неофициальные лица, обладающие

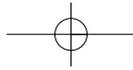
большим профессиональным опытом и пользующиеся доверием партнеров).

Учитывая важность борьбы с терроризмом, мы предлагаем создать принципиально новый институт – **Совместный разведывательный комитет**, в состав которого вошли бы специалисты органов безопасности двух стран и предназначением которого стал бы регулярный обмен идеями и информацией, разработка новых направлений сотрудничества в области безопасности.

Необходимы некоторые шаги и на национальном уровне. Так, нам представляется целесообразным восстановить подразделение Государственного департамента США, которое занималось бы специально отношениями с Россией вне контекста остальной Европы. Это позволит правительству США уделять больше внимания стране, значение которой для Соединенных Штатов в предстоящие 10–15 лет, несомненно, будет возрастать. Нам также представляется необходимым совершенствовать аналитическую, прогностическую и планирующую работу Совета безопасности РФ, что позволит Кремлю выработать политику двусторонних отношений с США на долгосрочную перспективу.

Мы также предлагаем крепить межпарламентские связи. Ключом к этому должны стать тесные личные контакты между авторитетными парламентариями, а также между сотрудниками аппаратов Конгресса США и Федерального собрания Российской Федерации.

Наконец, было бы полезно создать **Российско-американский гражданский форум**, который способствовал бы развитию двусторонних отношений с позиции неправительственных организаций. Этот форум мог бы объединить усилия представителей гражданского общества обеих стран для обеспечения общенациональной поддержки более тесных двусторонних отношений между Россией и США. Политические и предпринимательские элиты, средства массовой информации, деятели культуры и ученые должны иметь голос в выработке стратегии двусторонних отношений. Теперь, когда прошло уже более десяти лет после окончания «холодной войны», неразумно ограничивать российско-американские отношения контактами только между Кремлем и Белым домом.

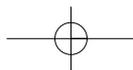
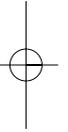
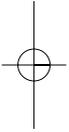


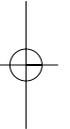
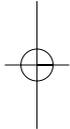
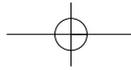
# § 3.

## Заключение

Мы не провозглашаем наступление новой эры. Мы призываем Соединенные Штаты и Россию рассматривать двусторонние отношения как стратегически значимые, что полностью соответствует национальным интересам. Необходимо также оценивать их в позитивном ключе, несмотря на то, что отношения между двумя странами после окончания «холодной войны» принесли политикам и в Москве, и в Вашингтоне много разочарований. Мы продвинулись далеко вперед от непредсказуемой конфронтации, которая на протяжении десятилетий составляла смысл российско-американских отношений. Однако должны признать, что наши правительства и политические элиты предпринимают слишком мало усилий для того, чтобы уровень сотрудничества отвечал национальным интересам обеих стран.

Мы надеемся, что наш доклад привлечет внимание к реальным возможностям улучшения отношений России и США и поможет избежать сценария, при котором их интересы столкнутся и подорвут отношения двух стран.





МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*

[www.carnegie.ru](http://www.carnegie.ru)



ФОНД ПОЛИТИКА  
[www.polity.ru](http://www.polity.ru)



