

Статьи и интервью

Российско-американские отношения в контексте приближающихся выборов

Энджела Стент

Еще до наступления 2008 г. в США началась предвыборная парламентская и президента кампания, и ставки в ней высоки. В Америке продолжает расти число противников войны в Ираке, и итоги этих выборов при отсутствии впервые со времени окончания Второй мировой войны явных лидеров среди партийных кандидатов наиболее непредсказуем. Как правило, в ходе американских избирательных кампаний вопросы внешней политики не выходят на первый план, но сейчас из-за Ирака положение дел изменилось. Хотя ввиду большей насущности ближневосточных проблем отношения с Россией и не будут играть ведущую роль во время дебатов между кандидатами, Россия тем не менее является ключевым участником мировой политики и может либо помочь, либо воспрепятствовать американским попыткам решить свои задачи в Ираке, Иране, Афганистане и Палестине. Таким образом, отношения с Россией являются важным элементом в любом решении международных проблем.

Противоречивые взгляды и подходы к российско-американским отношениям

В отличие от периода «холодной войны», когда СССР рассматривался как угроза американским интересам, сегодня в Соединенных Штатах нет консенсуса в оценке России. В частном секторе значительна доля тех, кто вполне положительно оценивает Россию и хотел бы принимать большее участие в ее деловой жизни. Предпринимательское сообщество в целом заинтересовано в российском фондовом рынке, потребительском секторе и сфере недвижимости. Оно также заинтересовано и в энергетическом секторе, хотя недавние шаги российского правительства в направлении пересмотра энергетических сделок с международными нефтяными и газовыми компаниями и отсутствие узаконенных гарантий прав иностранного бизнеса вынудили энергетические компании проявлять большую осторожность в подходах к российскому рынку. Тем не менее Россия с ее огромными нефтегазовыми запасами является одним из немногих мест в мире, где компании могут найти новые резервы. И они хотят остаться в России, что показывает опыт ТНК-ВР. Июньский Экономический форум в Санкт-Петербурге, подчеркнувший экономические достижения России, продемонстрировал энтузиазм международного бизнес-сообщества в отношении экономических перспектив России. Так переход к капитализму в России изменил ее образ на Западе. Более того, сравнительный подход делового сообщества к оценке внутреннего развития России отличается от подхода экспертного сообщества, фокусирующегося исключительно на вопросах политики. Частный сектор рассматривает траекторию внутреннего политического развития России в долгосрочной перспективе и верит, что процесс модернизации и окончательной демократизации зайдет достаточно далеко.

В то время как частный сектор настроен на тесные связи с Россией и приспособился к ведению там бизнеса, политическое сообщество более разделено, и разные точки зрения проявятся в ходе дебатов во время президентских выборов и выборов в Конгресс. В свою очередь, эти дебаты будут частью более широкой дискуссии о достижениях администрации Буша в отношениях с Россией и по более обширной проблеме глобальной демократизации. И если было бы преувеличением писать, как это делают российские и американские ученые мужи, что российско-американские отношения находятся «на самой низкой отметке со времен Второй мировой войны», — тот факт, что за последние два года эти отношения стали более хрупкими, не подлежит сомнению. Отношения между нашими странами с их разнообразными международными интересами всегда колебались, однако сейчас США понимают, что появилась новая российская реальность: при президенте Путине преуспевающая, уверенная в себе Россия стремится пересмотреть сложившееся после окончания в 90-х годах «холодной войны» положение дел, когда Россия была слаба и принимала повестку дня, в большей степени разрабатывавшуюся Западом. Теперь Россия стремится к новым правилам игры в политических,

экономических и военных отношениях с Западом. Более того, в то время как Соединенные Штаты заняты Ираком и непопулярны в большей части мира, Россия ощущает новые возможности. Как писал ученый Дмитрий Тренин, «Россия на подъеме, США на спаде, а Европа вне игры». Июньский саммит в Кеннебанкпорте был задуман для улучшения атмосферы двусторонних отношений, но не вполне ясно, в чем заключаются его конкретные достижения. Таким образом, российско-американские отношения остаются на уровне выборочного партнерства, в основе которого лежат два весьма различных понимания того, что произошло в двусторонних отношениях после 11 сентября 2001 г. Обе стороны, похоже, ощущают, что не получили заслуженного за свой вклад в развитие отношений.

Россия уверена, что не получила того, что заслужила своей поддержкой Соединенных Штатов в войне в Афганистане после 11 сентября. Она рассчитывала на признание Вашингтоном Евразии в качестве ее сферы влияния, а вместо этого увидела «цветные революции» в Грузии и на Украине, расширение НАТО и ЕС за счет стран Балтии и возросшую активность США в соседних с Россией регионах. Более того, США вышли из Договора по ПРО и отказались от серьезного участия в переговорах по контролю над вооружениями, вторглись в Ирак в обход Совета Безопасности ООН, одного из немногих международных органов, в котором Россия имеет равный с Соединенными Штатами голос. Подход США, конечно, иной. С точки зрения Вашингтона, изначально разгром «Талибана» совпал с интересами России, так как убирал главную угрозу безопасности от российских южных границ. Больше того, США уверены, что Россия способствовала изгнанию их в 2005 г. с военной базы в Узбекистане, ключевой в контртеррористических операциях. США с озабоченностью наблюдали и за тем, как государство возвращается на командные высоты в российской экономике, и за спадом политической конкурентной борьбы.

Грядущие проблемы

Ключевой вопрос для многих экспертов — советников кандидатов в президенты заключается в том, как достичь более продуктивных отношений с Россией, не поступившись при этом коренными интересами США. Однако в самом американском обществе идут споры о том, что же является коренными интересами Соединенных Штатов кроме необходимости борьбы с терроризмом, стабилизации положения в Ираке и обуздания ядерных амбиций Ирана. Более того, расхождения во взглядах не всегда просто совпадают с партийным делением. По некоторым международным проблемам у умеренных республиканцев и центристов из демократов больше общего, чем с представителями правого крыла Республиканской партии или, соответственно, левого крыла Демократической партии.

Иран. Все кандидаты согласны, что главная цель состоит в том, чтобы не допустить Иран к обладанию ядерным оружием. Некоторые призывают к содержательному диалогу с Ираном, иные выступают против и поддерживают жесткие акции. В целом Россию рассматривают как страну, все более тесно сотрудничающую с ЕС и США в осуществлении санкций ООН в отношении Ирана, хотя некоторые и задаются вопросом, почему Россия не проявляет большей озабоченности по поводу долгосрочных ядерных амбиций Ирана. С точки зрения Соединенных Штатов Россия определенно видится частью решения иранской проблемы.

Косово. До недавних пор США и Европа верили, что смогут достичь с Россией соглашения по окончательному определению статуса Косово, однако теперь уверенности в таком компромиссе все меньше. С точки зрения Вашингтона возможны действия в трех направлениях:

продолжать попытки поиска решения, приемлемого как для Запада, так и для России и Сербии;

ничего не предпринимать и сохранять статус-кво;

признать в одностороннем порядке (Соединенными Штатами и рядом европейских государств) независимость Косово с сохранением особого статуса региона Митровицы, населенного сербским большинством.

Поскольку не исключена возможность новой вспышки насилия между сербами и косоварами, большинство американцев не рассматривает сохранение статус-кво в качестве хорошего варианта. И если не будет достигнуто соглашение с Россией, одностороннее признание независимости Косово для них более предпочтительно, хотя и не самый желаемый выход. И хотя в целом Запад уверен, что

Косово не создает прецедента для любого иного конфликта, это, безусловно, может отразиться и на изменении статуса Абхазии и Приднестровья.

ПРО. Вокруг этой проблемы в Соединенных Штатах идут споры, демократы ставят под вопрос эффективность и стоимость системы. До настоящего времени большинство групп населения приветствовало предложение президента Путина о российско-американском сотрудничестве в области ПРО в Азербайджане и на юге России, но некоторые американские официальные лица утверждают, что это может служить лишь дополнением к развертыванию систем в Польше и Чехии, а не альтернативой ему. Существует и внутренний электоральный аспект этой проблемы. На Среднем Западе значительная часть избирателей — выходцы из Восточной Европы, склонные поддержать развертывание систем в Центральной Европе.

Обычные системы вооружений в Европе. В Соединенных Штатах вызвало беспокойство заявление Кремля о приостановке участия в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе (и возможном выходе из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности). Некоторые политики и эксперты критиковали администрацию Буша за пренебрежение к ключевому аспекту российско-американских отношений — вопросам контроля за ядерными и обычными вооружениями. По мере приближения срока окончания действия Договора СНВ демократы и некоторые республиканцы склоняются к продолжению взаимодействия с Россией по вопросам контроля над вооружениями. Некоторые выступают за радикальное сокращение ядерных арсеналов, расширение рамок действия программы Нанна-Лугара «Совместное уменьшение угрозы» и расширение сотрудничества с Россией в области мирного атома, что поддерживает администрация Буша.

СНГ — главная проблема, источник напряженности между Россией и США, имеющий несколько ключевых вопросов, в том числе до какого предела в американской политике в отношении постсоветских государств должны учитываться специфические интересы и чувствительные проблемы России? Некоторые представители обеих партий настаивают на том, что коренной интерес Америки заключается в продуктивных отношениях с Россией и что она должна выстраивать свою политику в отношении Евразии с учетом этого фактора. Другие же убеждены, что жизненно важно поддерживать независимость и суверенность государств СНГ и оказывать содействие тем из них, кто будет стремиться к интеграции в евроатлантические структуры независимо от обеспокоенности России. Спектр мнений большинства граждан располагается между этими двумя точками зрения. Ключевые стратегические и энергетические интересы взаимосвязаны с проблемами евразийского политического развития. Проблема для кандидатов в президенты заключается в том, чтобы представить обоснованное видение того, в чем состоят и какими должны быть американские интересы в Евразии, как их согласовать с заинтересованностью в плодотворных отношениях с Россией и как найти баланс между внешнеполитическими и энергетическими интересами и задачами продвижения демократии.

Энергия будет главной темой американских выборов, в большей степени по внутривнутриполитическим соображениям. Превалирующими в дебатах будут два вопроса — вовлечены ли американские нефтяные компании в игры с ценами, что приводит к росту цен на нефть, и как быть с глобальными климатическими изменениями, которые Эл Гор вывел на первое место в дебатах. Россия также является частью дискуссии по энергии в силу того, что обладает наибольшими в мире газовыми и огромными нефтяными запасами и играет ключевую роль в обеспечении мировой потребности в энергии. На Россию смотрят как на конкурента в поставках газа из Центральной Азии — во многом выигрывающего у соперника, — и существует озабоченность тем, что растет зависимость Европы от импорта российского природного газа. Соединенные Штаты продолжают сосредотачиваться на проблеме безопасности в области энергии как на проблеме безопасности поставок, в то время как для России энергетическая безопасность означает безопасность спроса на энергию и поддержание контроля над путями транспортировки. Однако США также хотят более интенсивно работать с Россией в сфере энергетической кооперации — в частности, в области мирной атомной энергетики.

Продвижение демократии. Заявленная администрацией Буша тема приверженности мировой демократии непременно возникнет во время предвыборной кампании и может стать источником разногласий между Россией и Соединенными Штатами. Стоит вспомнить, что эта дискуссия возникает периодически. Во время избирательной кампании 2000 г. республиканцы обвиняли администрацию Клинтона в установлении чрезмерно близких связей с тем, что было названо «коррупцированным ельцинским режимом», и пообещали, что будут осуществлять более «нормальные» отношения с Россией. Пару лет назад Совет по международным отношениям подготовил доклад (одним из авторов

которого был сенатор Джон Эдвардс, ныне кандидат в президенты от демократов), в котором администрация Буша была подвергнута критике за то, что продолжила поддерживать тесные отношения с Россией, что было «движением в неправильном направлении». В ходе кампании 2008 г. демократы наверняка будут критиковать администрацию Буша за недостаточность действий по продвижению демократии в России. Другие же станут приводить аргументы в пользу того, что США в делах с Россией в большей степени должны концентрировать внимание на интересах, чем на провозглашенных ценностях.

Выводы

Во время избирательной кампании наряду с критикой российской политики администрации Буша будут раздаваться и голоса, настаивающие на том, что, увязнув в Ираке и Афганистане, администрация не уделяла России должного внимания. Сегодня не так много людей, заинтересованных в российско-американских отношениях. Оба президента плодотворно сотрудничают и часто общаются друг с другом, есть и совместно работающие чиновники из различных министерств, но весьма желательны наличие более плотной группы чиновников и людей, не входящих в официальные структуры, которые взаимодействовали бы между собой.

Американский Конгресс тоже играет ключевую роль в этих отношениях, поскольку под его контролем находятся решающие законодательные вопросы. Например, как только Россия вступит во Всемирную торговую организацию, американский бизнес окажется в невыгодном положении до тех пор, пока на Россию не будет распространен статус нормальных торговых отношений. Для этого необходимо отменить поправку Джексона-Вэника, тридцать лет назад законодательно увязавшую получение статуса страны наибольшего благоприятствования с реализацией права на эмиграцию. Со временем эта проблема должна быть решена, но поправка оказалась связана с более широким кругом вопросов российско-американских отношений и не может быть отменена до 2009 г.

Учитывая приближающиеся и в России, и в Америке парламентские и президентские выборы, маловероятна возможность существенного улучшения отношений, ибо обе страны слишком погружены в соответствующие внутренние кампании. Стали фактом укрепление международного положения России, ее успехи в экономике, растущая уверенность в своих силах, и после 2008 г. будут необходимы новые обсуждения характера отношений, учитывающих новые реалии. Будущая администрация США станет предпринимать новые шаги в отношении Ирака, искать решение, которое позволило бы Вашингтону продвигаться и на других направлениях включая российское. Для этого необходим и такой президент в Кремле, который был бы заинтересован в оживлении диалога. Поскольку в настоящий момент трудно предсказать, кто займет место в Белом доме и Кремле, пути движения вперед пока не определены.

Новому обитателю Белого дома придется решать, как переосмыслить двусторонние отношения на новых основах, когда Россия уже не испытывает, как прежде, нужды в Западе и более сосредоточена на том, чтобы сформулировать международную повестку дня на своих условиях. Реалистичная американская политика должна вовлекать Россию, чьи ценности и интересы порой совпадают с нашими, но зачастую и расходятся с ними. Тем не менее сотрудничество наших стран по широкому кругу ключевых для глобальной безопасности вопросов жизненно необходимо. США и России придется начать диалог о том, как продвигаться вперед в ситуации, когда мы больше и не союзники, и не враги, в чем можем одновременно и сотрудничать, и конкурировать. Ключевой же проблемой станет выработка умения правильно формулировать желаемые результаты, что не было в полной мере сделано в 90-е годы. Когда пройдут избирательные кампании, начнется тяжелая работа.

Энджела Стент — директор Центра евразийских, российских и восточноевропейских исследований Джорджтаунского университета.