

## ПРОБЛЕМЫ И НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ КУРСА «ПЕРЕЗАГРУЗКИ» В РОССИЙСКО- АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

© 2013 г. **В.И. Кривохижа\***  
*Институт США и Канады РАН, Москва*

*В статье анализируются интересы и обстоятельства, обусловившие выдвижение Вашингтоном и принятие Москвой идеи «перезагрузки» отношений. Рассмотрены ключевые события двустороннего взаимодействия, включая внутривластные процессы, а также роль факторов динамической международной среды, которые в своей совокупности и предопределили нынешнее состояние отношений России и США.*

**Ключевые слова:** «перезагрузка», российско-американские отношения, национальные интересы, избирательная кампания, поправка Джексона – Вэника, закон Магнитского, парадигма национальной безопасности.

За свою короткую историю курс на «перезагрузку» российско-американских отношений вызывал разнообразные оценки и нередко сопровождался самыми противоречивыми толкованиями его целей и результатов. Между тем базовые мотивы выдвижения американской и принятия российской стороной этой идеи были изначально вполне понятны – неудовлетворённость и в Вашингтоне, и в Москве состоянием двусторонних отношений, в частности, появлением признаков тенденции к возобновлению постоянной широкой конфронтации. Похоже, что и сегодня обе стороны сходятся во мнении, что развитие отношений по такому сценарию нежелательно и нецелесообразно.

Однако каждая из сторон видит причины нынешней достаточно напряжённой ситуации и способы выхода из неё по-разному. Тем не менее в любом случае проблема корректировки отношений России с США и Западом в целом сохраняется в повестке дня наших отношений. Это сложный, прежде всего практический вопрос, существенно обременённый как наследием «холодной войны», так и разнообразными процессами, сопровождающими реструктуризацию современных международных отношений. Внедрение в массовое сознание образа врага, позиционирование внешнеполитического курса как постоянной борьбы с «вызовами» (что отражает реальность человеческого бытия и объясняет, почему этот введённый американскими политиками образ был так легко принят и растиражирован в нашей стране) играет для государства важнейшую функциональную роль: позволяет консолидировать нацию и проводить тот или иной курс, осуществляя непопулярные в обществе программы.

Показательно, что образ нашей страны несколько трансформировался в американском сознании: Россия уже не «империя зла», но всё ещё противник.

---

\* **КРИВОХИЖА** Василий Иосифович – доктор политических наук, главный научный сотрудник ИСКРАН.

При этом, отношение к России, например, в Конгрессе США, заметно более критическое, чем могло бы быть, если ориентироваться на результаты опросов общественного мнения по стране. Но политику даже в демократической стране всё же формируют и проводят властные структуры при активном участии истеблишмента в целом. Заметно изменить в лучшую сторону отношение к России «перезагрузка» не смогла. Однако, поскольку мир не живёт в условиях стабильности и окончательных решений, опыт «перезагрузки» позволяет не только скорректировать представление о реальном характере российско-американских отношений, но и уточнить некоторые ориентиры на будущее; лучше осознать из чего складывается формат отношений; где и при каких условиях возможны компромиссы, а в чём на сегодняшний день противоречия непреодолимы. Наконец, опыт последних лет полезен для того, чтобы лучше понять потенциалы сотрудничества и соперничества, глубину разногласий, а отсюда и некоторые перспективы на будущее.

В этих целях интерес может представлять учёт следующего.

Прежде всего, заслуживает внимания идея и сам термин «перезагрузка» (в смысле целесообразности привнесения в характер двусторонних отношений больше позитивных моментов и собственно некоторой их нормализации), который появился ещё в последние годы администрации Дж. Буша-мл. 1 июля 2007 г. газета «Вашингтон пост» поместила статью П. Бейкера. Речь в ней шла о том, что, рассчитывая восстановить взаимное расположение между руководителями наших стран, существовавшее, как считает автор статьи, в начале 2000-х годов, американский президент впервые пригласил зарубежного лидера в семейное поместье Бушей Уокер-Пойнт. Такой знак внимания, по словам журналиста, предполагал возможность нажать кнопку «перезагрузки» в российско-американских отношениях [23].

К этому времени российско-американские отношения очередной раз заметно ухудшились, о чём свидетельствовали опросы общественного мнения в США, которое, касательно сферы международных отношений, формируется под непосредственным воздействием мощного и скрупулёзно разработанного пропагандистского обеспечения внешнеполитического курса США.

Так, согласно опросу, проведённому совместно Институтом Гэллага, телекомпанией «Си-эн-эн» и газетой «Ю-эс-эй-тудей» 1–14 апреля 1999 г. [18], т.е. в период вооружённого конфликта в Косово, боевых действий НАТО против Югославии (24 марта – 10 июня 1999 г.) и, соответственно, во время противостояния Москвы и Вашингтона, отношение американцев к России, тем не менее, выглядело следующим образом.

Россия воспринималась респондентами в качестве:

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| Союзника                                             | 2%  |
| Дружественного государства, но не союзника           | 44% |
| Недружественного государства, но не врага            | 27% |
| Врага                                                | 5%  |
| Не владели достаточной информацией, чтобы дать ответ | 20% |
| Не имели мнения                                      | 2%  |

Заметно лучше отношение американцев к России было в 2002 г. Согласно данным опроса телекомпании «Эй-би-си» от 15–19 мая, 63% респондентов сочли своё отношение к России благоприятным и только 28% квалифицировали его как неблагоприятное [18].

Тем не менее, летом 2009 г., т.е. даже после того, как был провозглашён курс на «перезагрузку» (опрос «Эн-би-си ньюс»/«Уолл-стрит джорнэл» от 12–15 июня), 49% респондентов заявили, что считают Россию противником США и только 29% рассматривали её в качестве союзника [18].

Относительно благоприятное отношение к России в начале – середине первого десятилетия 2000-х годов было подготовлено активной информационной поддержкой – первоначально перспективой, а затем и налаживанием совместно с Россией некоторых форм борьбы с международным терроризмом после терактов в США 11 сентября 2001 г. Кроме того, опрос «Эй-би-си» был проведён накануне подписания в Москве 24 мая 2002 г. Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП). Правда, некоторые ключевые положения Договора о СНП стали объектом серьёзной критики. Так, например, странам не удалось формально согласовать позиции по вопросу соотношения понятий «боезаряд», «ядерный заряд», что, по мнению ряда экспертов, открывало возможность для разных методик подсчёта при выполнении условий договора. Но сам факт подписания такого важного документа (если не акцентировать внимания на существенных преимущественно для экспертного сообщества деталях) в целом позиционировался как отражение большей степени доверия, о чём и говорилось в преамбуле Договора.

Во главу угла был поставлен «принцип обоюдной безопасности». Акцент делался на развитие основы стратегических отношений. Свою роль для американской стороны играло и то, что Договор был подписан (и ратифицирован Государственной думой 14 мая 2003 г.), несмотря на критику в адрес США в связи с дипломатической нотой от 13 декабря 2001 г., в которой правопреемники по Договору по ПРО (1972 г.) уведомлялись о выходе из него Вашингтона.

Колебания настроений общественного мнения в США явились отражением соответствующих изменений во внешнеполитическом курсе Вашингтона. Параллельно они дают ориентиры относительно тех рамок, в которых использование образа врага приносит дивиденды, а выход за которые представляется уже контрпродуктивным. К концу периода нахождения в Белом доме администрации Дж. Буша-мл. уровень напряжённости в отношениях с Москвой, в первую очередь в связи с вопросом о ПРО, похоже, был расценён как излишний. Для изменения ситуации, с учётом сложившегося в Москве представления об администрации Дж. Буша и характере его политики в отношении России и СНГ в целом, нужно было значительное время, которого в специфических условиях предстоявших в США выборов у обеих сторон уже не было. Окончательно перечеркнуло возможность улучшения двусторонних отношений с действовавшей администрацией противостояние, сложившееся в результате военных действий Грузии против Южной Осетии и роли США как в подготовке, так и пропагандистском обеспечении операции «Чистое поле».

Кроме того, заметный разворот в сторону улучшения отношений с Россией за несколько месяцев до выборов президента США выглядел бы явно неуместным, поскольку давал демократам возможность представить всё как признание республиканцами ошибочности своего курса в отношении России.

Но вопрос об улучшении отношений между Россией и США оставался крайне актуальным. И администрация Обамы в какой-то мере унаследовала его, что, скорее всего, входило в планы нового президента, как, похоже, и намерение сыграть конструктивную роль в урегулировании Ближневосточного конфликта. Уже два месяца спустя после инаугурации, в марте 2009 г. в Женеве, госсекретарь Х. Клинтон и министр иностранных дел России С. Лавров нажали кнопку

«перезагрузка». Это обстоятельство скорее символизировало декларацию о намерениях нормализовать ситуацию в двусторонних отношениях, чем давало представление о конкретных целях курса и путях их достижения.

Действительно, заимствованный из сферы компьютерных технологий термин «перезагрузка» в политическом плане едва ли мог чётко объяснить характер отношений, которые могли бы обеспечить более конструктивную направленность будущего курса. Более того, в самом начале он был интерпретирован российской стороной как нечто избыточное (скорее всего – напряжение).

Однако некие общие ориентиры термин всё же закладывал. Не случайно, исходя из того пафоса, который сопровождал презентацию американской инициативы, курс на «перезагрузку» был воспринят в мире как стремление наладить более позитивные отношения между двумя странами.

Формально понятие «перезагрузка» предполагает процесс очищения оперативной памяти и возобновление работы компьютера без обременительной нагрузки ранее накопленного информационного массива. Правда, и это ключевой момент, при «перезагрузке» программное обеспечение остаётся прежним.

Реально представить вероятность такого резкого, кардинального перехода к необременённой драматическими событиями недавнего прошлого политике практически невозможно. Поэтому курс «перезагрузки» не мог ассоциироваться, например, с началом неких процессов, которые могли бы перестроить основы российско-американских отношений. Идея, как и взаимно заявленный курс на «перезагрузку», не включали в себя чётко обозначенных конкретных мероприятий по их нормализации – тех шагов, которые смогли бы в какой-то мере нейтрализовать воздействие негативных моментов, вызванных несовпадением интересов в формате не только собственно двустороннего диалога, но и обусловленных расхождением позиций по ряду острых международных проблем.

Тем не менее, понимание целесообразности изменить характер отношений присутствовало. И не случайно, когда 7 февраля 2009 г. в ходе 45-й Мюнхенской конференции по безопасности вице-президент США Дж. Байден, сославшись на президента Б. Обаму, заявил, что теперь настало время нажать кнопку «перезагрузки», вице-премьер С. Иванов, как и большинство других политиков и экспертов, расценил предложение в качестве «позитивного сигнала». Его комментарий, однако, содержал скрытую озабоченность, поскольку многое зависело от того, что были намерены предпринять США [19].

Можно считать, что неопределённость курса «перезагрузки» (и не только термина) в целом устраивала обе стороны. В этом случае в обеих странах процесс мог быть запущен без очередной внутренней и неизбежно масштабной дискуссии, предварительно согласованного планирования содержательной стороны «перезагрузки» на межпартийном, а также двустороннем уровнях, которые могли бы похоронить инициативу ещё до начала попыток её реализации. Каждая из сторон сохраняла свободу манёвра и собственной интерпретации происходящего, что позволяло не только несколько ослабить неизбежную критику, но и преподнести уже саму готовность к «перезагрузке» в качестве достижения.

Необходимо также учитывать, что «перезагрузка», хотя с самого начала воспринималась в России как новый курс в двусторонних отношениях, всё же позиционировалась Вашингтоном как их очередной, новый период. Это снимало ряд неудобных и сложных для правительств обеих стран вопросов и параллельно позволяло использовать в качестве достижений начального этапа назревшие или уже подготовленные договорённости. Такая ситуация давала

дополнительное время, необходимое для поиска путей нормализации отношений. Фактически стоял вопрос о заключении нового Договора СНВ-3.

Речь ещё не шла о полномасштабных переговорах. Но сама ситуация делала такой договор для обеих сторон если не необходимым, то во всяком случае востребованным. Срок действия Договора СНВ-1 истекал 5 декабря 2009 г. Договор СНВ-2, подписанный в январе 1993 г., так и не был ратифицирован в силу ряда политических и военно-стратегических соображений российской стороны. Более того, официальные представители РФ постоянно подчёркивали, что Договор СНВ-2 базировался не только на Договоре СНВ-1, но и на Договоре по ПРО. И в случае выхода США из последнего заложенные в Договоре СНВ-2 параметры автоматически теряли своё значение, что предполагало радикальный пересмотр российского подхода к двустороннему разоруженческому процессу. Последний находился в упадочном состоянии. В этой связи можно сослаться на отсутствие перспектив реанимировать ДОВСЕ, а также на резкую критику в России планов США по развёртыванию европейского сегмента ПРО.

Вместе с тем, обе стороны исходили из возможности дальнейшего сокращения количественных показателей стратегических ядерных арсеналов, которые для США были излишними, а для России, в первую очередь, финансово обременительными. С началом экономического кризиса они стали очевидно обременительными и для США. Придя в Белый дом, Б. Обама отказался от программы прежней администрации по повышению надёжности ядерных боеголовок и замене боеголовок *W76*, треть из которых в 2008 г. исчерпала свой тридцатилетний срок надёжности.

Важна была, разумеется, и политическая составляющая успеха в случае заключения нового договора в сфере стратегических вооружений. Поэтому уже в декабре 2008 г. появляется первая информация на этот счёт. В апреле 2009 г., после встречи на высшем уровне в Лондоне, начинаются соответствующие двусторонние переговоры. Причём первоначально обе стороны в своих оценках давали основания для предположений о возможности многостороннего формата этих переговоров. Уже через год, в апреле 2010 г. президенты подписывают новый Договор между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению стратегических наступательных вооружений. В декабре 2010 и январе 2011 гг., соответственно, новый Сенат США и Госдума, преодолев критику, ратифицируют Договор СНВ-3. При этом, в частности, Сенат США ратифицировал договор с условием, что не будет принято никаких ограничений на развёртывание систем ПРО, продолжится программа модернизации ядерных боеголовок и что следующий этап переговоров по сокращению ядерных вооружений будет касаться тактического ядерного оружия.

Учитывая рекордно короткий срок переговоров по Договору СНВ-3 и характер критики в обеих странах в его адрес, можно сказать, что заключение договора отчасти было обусловлено ожиданием улучшения отношений в связи с курсом «перезагрузки».

На подходе было «Соглашение 123» о сотрудничестве в области мирного использования атома. Несмотря на «условия» Сената США при ратификации Договора СНВ-3, российской стороне казалось, что по европейской ПРО всё же возможен компромисс; выдвигались соответствующие предложения. Появились, наконец, перспективы завершения переговорного процесса с США о вступлении России в ВТО. В СМИ обеих стран заговорили о налаживании столь высоко ценимого в отечественной политике личного контакта между президентами двух стран (раньше эту функцию выполняли ссылки на «атмосферу»).

Суммируя высказывания российских должностных лиц, логику восприятия в России смысла и содержательной стороны «перезагрузки» схематично и в самом общем виде можно представить следующим образом:

- Россия завершает выход из системного кризиса государства и общества, постепенно возвращается на место одного из ключевых субъектов мировой политики;
- пусть экономика России базируется в основном на экспорте энергоресурсов, тем не менее в условиях нарастающих кризисных явлений в экономике развитых стран её положение всё же не столь драматично;
- расхожее и не совсем корректное представление о различиях «удельного веса» вопроса о правах человека, гражданских свободах при формировании и осуществлении демократами и республиканцами внешнеполитического курса США также сыграло свою роль. Искушение допустить, что вопрос о демократических ценностях в России останется больше в риторике (даже у демократов, и то не в такой степени как было раньше), чем в практических делах Вашингтона, несомненно, сыграло свою роль. Ведь де-факто устраивает же его положение дел в этом плане в союзных США богатых энергоресурсами монархиях зоны Персидского залива или фактически «военная демократия» такого традиционного союзника США как Пакистан. В целом подобного рода иллюзии не представляются чем-то исключительным для истории российско-американских отношений, в том числе 1980–1990-х годов, о чём красноречиво свидетельствуют высказывания американских политиков того времени.

Правильное соотношение между самооценками и оценками других – вечная проблема общественных отношений и острая в практическом плане, особенно для России, проблема той же внешней политики. Поэтому система координат при оценке двусторонних отношений американскими политиками не могла не отличаться от российской.

Если исходить из статистических данных (что, правда, далеко не однозначно строгой объективной оценке ситуации в целом), то американцы могли выносить свои суждения на основе следующих показателей. Так, даже в условиях спровоцированной ситуацией на рынке недвижимости США и набравшего темп экономического кризиса, ВВП США в тот период (в 2010 г.) составил 14 526,6 млрд. долл., а России – 2 230,9 млрд. долл. Соответственно, доход на душу населения составлял в США 46 860 долл. по сравнению с 15 612 долл. в России, не говоря уже о технической оснащённости промышленности, расходах на НИОКР, разработку и внедрение инновационных технологий [9].

В этом плане показательно, что вскоре после опубликования «Стратегии национальной безопасности США 2010» Х. Клинтон утверждала, что Соединённые Штаты «экономически находятся в гораздо лучшем положении в мире», чем годом ранее (когда, получается, многое определялось решениями ещё предыдущей администрации). Значение этого факта проявляется, по словам госсекретаря, когда американские делегации едут в Китай, когда США пытаются повлиять на Россию. При этом курс США в отношении КНР в целом характеризовался планами расширения сотрудничества в различных сферах. Отношение к России периода «перезагрузки» выражалось призывами «быть мирной» и «вести себя как ответственный партнёр в Европе и Азии» [2].

Фактически такие акценты совпадали со смыслом «перезагрузки», изложенным Дж. Байденом в ходе ряда публичных выступлений. Например, в выступлении на той же 45-й Мюнхенской конференции, цитируя Б. Обаму и под-

тверждая готовность «перезагрузить» отношения с Россией, вице-президент разъяснял, что при этом США:

- не признают наличия у какого-либо государства особых сфер влияния (т.е., например, инициатив и роли России в интеграционных процессах в СНГ);
- будут отстаивать право суверенных государств вступать или не вступать в те или иные союзы;
- не признают независимость Абхазии и Южной Осетии;
- будут развёртывать систему ПРО в Европе [12].

Короче говоря, Дж. Байден не предложил сколько-нибудь приемлемого для России способа решения ни одного из вопросов сферы конфликта стратегических интересов между нашими странами, что позволило бы судить о возможных путях поиска компромиссных решений, собственно о том, что включала в себя содержательная сторона «перезагрузки».

Некоторые разъяснения на этот счёт, с житейской мудростью и учётом политических настроений значительной части американского истеблишмента, Дж. Байден очередной раз дал в интервью газете «Уолл-стрит джорнел» 25 июля 2009 г., которое получило в мире широкий резонанс. Вице-президент провёл мысль, что в первую очередь именно те проблемы, с которыми сталкивается Россия, заставляют Москву по-новому смотреть на современный мир, более реалистично оценивать положение страны в мировом сообществе. «Я думаю, что мы (США. – *В.К.*) серьёзно недооцениваем те рычаги, которые имеем», – сделал вывод Дж. Байден. Он предельно просто изложил, почему администрация Обамы верит, что «перезагрузка» состоится и будет успешной:

- её целесообразность определяется тем, что уже в ближайшем будущем Россия может стать заметно более враждебной к США;
- с учётом широкого комплекса разнообразных проблем, которые довольно давно не решаются в России, перспектива продолжающегося ухудшения отношений, вместо поиска путей их нормализации, выглядит неразумной;
- если США будут и впредь относиться к России как к государству, от позиции и курса которого многое зависит в глобальном геополитическом плане, то последствия станут ещё более контрпродуктивными.

Поэтому, подытожил Дж. Байден, и нужно было предложить России выход из бесперспективной для неё и нежелательной с точки зрения возможных последствий для США ситуации, позволяющей ей «сохранить лицо». И далее: «Не сработает, если мы пойдём и скажем им: эй, ребята, вы нуждаетесь в нас, пристраивайтесь к стойке и платите по счёту... Неразумно ставить в затруднительное положение любого человека или страну, когда это может обернуться существенной потерей лица. Мой отец обычно формулировал так: никогда не загоняй другого человека в угол, откуда единственный выход – это переступить через тебя» [13].

Логика «перезагрузки» в изложении Дж. Байдена не могла в той или иной степени не отражать мотивы по крайней мере части администрации и понимание ситуации значительной частью правящих кругов США. Но при таком её базовом толковании внешнеполитический курс Вашингтона не был в состоянии нормализовать отношения или хотя бы приостановить процесс возникновения новых и обострения уже накопившихся проблем. Фактически отношения периода «перезагрузки» по-прежнему определялись реакцией сторон на текущие события и процессы глобального развития, старыми приоритетами и

подходами к решению проблем двусторонних отношений, в том числе в связи с внутривнутриполитическими процессами и событиями в России.

Неслучайно в 11-м ежегодном обзоре событий, происходящих в трансатлантическом регионе, в сентябре 2012 г., впервые за десять лет существования этого документа, ситуация в настроениях общественности получила освещение. Отношение трансатлантического сообщества к России оценивалось таким образом:

- большинство общественности стран, находящихся по обе стороны Атлантики, изменили благоприятный взгляд на Россию на неблагоприятный;
- при этом половина респондентов в России высказывались благоприятно в пользу США, и двое из трёх, принимавших участие в опросах, настроены благожелательно к Евросоюзу;
- большинство граждан России исходят из того, что Азия более важна для России, чем США и ЕС, а лидерство последних в международных делах крайне нежелательно; также большинство рассматривает действия НАТО в негативном плане и т. д. [24].

### **Россия в последних доктринальных документах США и НАТО**

Взгляд США и их союзников по НАТО на Россию нашёл своё отражение и в доктринальных документах США периода «перезагрузки».

Содержащиеся в этих документах оценки, а в определённой мере и сами формулировки дают представление главным образом о внешних приоритетах государств, составляющих Евроатлантическое сообщество, и позволяют судить о месте России в системе их приоритетов. В этом плане оказывается, что реальная роль России в мировом сообществе весьма существенна. Что касается уточнения политики «перезагрузки», то упомянутые документы не содержат сколько-нибудь существенной информации на этот счёт. Фактически нет даже попыток вписать «перезагрузку» в общую концептуальную схему видения глобальных процессов современности Соединёнными Штатами и их союзниками по НАТО. Но это не менее интересно и показательно для понимания состояния и характера отношений России с упомянутыми государствами.

Так, в первой обнародованной администрацией Обамы Стратегии национальной безопасности 2010 года Россия упоминается дважды и весьма «обтекаемо». Первый раз – в контексте тезиса о стремлении США построить эффективные, дружеские отношения с такими «ключевыми центрами влияния», как «Китай, Индия и Россия...».

Второе упоминание о России, близкое по значению вышеназванному, говорит о том, что «Россия повторно появилась на международной арене как сильный игрок...» (напоминала о себе политкорректность официальных документов). «Перезагрузка» в документе не упоминалась.

Опубликованный 8 февраля 2011 г. Комитетом начальников штабов ВС США очередной вариант Национальной военной стратегии содержит положение о намерении «укреплять диалог и военное сотрудничество с Россией, основываясь на успешных усилиях по сокращению СНВ. Мы стремимся к сотрудничеству в сферах противодействия терроризму, нераспространения ядерного оружия и материалов, космоса, создания ПРО. И будем приветствовать активную роль в обеспечении безопасности и стабильности в Азии» [21].

Это звучало опять-таки корректно, позитивно, но неопределённо. Возможная повестка дня для продолжения переговоров по сокращению стратегиче-



ских вооружений сегодня далека от согласования и едва ли просматривается, как, например, и компромисс по европейской ПРО. В целом же перечислены традиционные для российско-американских отношений приоритеты, ни по одному из которых сегодня перспектива достижения каких-либо если не «прорывных», то, по крайней мере, существенных договорённостей не конкретизируется. Упоминание о той же Азии может подразумевать многое. Но непонятно, о чём идёт речь конкретно, и почему именно Азия, где положение дел в сфере безопасности заметно отличается, например, от Европы, и в целом в системе отношений превалирует формат двустороннего взаимодействия... И о каком её субрегионе идёт речь? В свою очередь позитивная специфика двусторонних отношений, привнесённых «перезагрузкой», опять не обозначена.

Имеет смысл в этой связи отметить, что декларации, принятые НАТО в ходе встреч на высшем уровне в последние годы, позволяют составить более определённое представление о месте России в системе приоритетов государств – членов Евроатлантического сообщества, чем это позволяют сделать доктринальные документы США для наших двусторонних отношений (даже если абстрагироваться от контекста «перезагрузки»). Так, согласно Лиссабонской (ноябрь 2010 г.) и Чикагской декларациям НАТО (май 2012 г.) и учитывая смысловую нагрузку последовательности изложения «вызовов», ситуация выглядит следующим образом:

- отмечалось (Лиссабонская декларация), что «Россия была приглашена, чтобы углубить её сотрудничество с НАТО в областях, где есть общие интересы»;
- упоминались сложности с урегулированием «афганской проблемы», которая в иерархии внешних приоритетов фактически заняла первое место. В этой связи отмечалась позитивная роль России в осуществлении поставок грузов по северному маршруту, т.е. через Россию и Среднюю Азию, союзному воинскому контингенту в Афганистане и заинтересованность продолжить диалог для развития сотрудничества на этом направлении в дальнейшем (своё значение северный маршрут будет сохранять и на период вывода воинского контингента НАТО из Афганистана);
- Россия упоминалась также в связи с призывом отказаться от признания независимости Абхазии и Южной Осетии [16]. (При этом можно вспомнить, что руководство НАТО отклонило предложение провести в августе 2008 г., как предлагала Россия, срочную встречу Совета Россия – НАТО для поиска выхода из ситуации, сложившейся в результате военных действий Грузии против Южной Осетии и находившихся там российских миротворцев. Показательно при этом, что альянс фактически до второй половины 2009 г. заморозил все отношения с Россией в сфере своей компетенции, кроме сотрудничества на афганском направлении);
- отмечался приоритет безопасности киберпространства;
- традиционно шла речь о противодействии распространению ОМУ;
- подчеркивалась угроза терроризма и роль международного сотрудничества в борьбе с ним;
- упоминалось стабильное обеспечение Европы энергоресурсами [15].

Вышеперечисленная иерархия интересов Североатлантического альянса – ещё одно свидетельство того, что приоритет отношений с СССР, который ранее определялся высокой степенью вероятности вооружённого конфликта, утратил своё значение.

Об этом говорит и то обстоятельство, что решение Лиссабонского саммита провести всесторонний анализ ядерной политики НАТО к следующей встрече на высшем уровне не было выполнено. Расхождение взглядов по данной проблеме среди стран – членов НАТО довольно существенно, а острой, постоянной и настоятельной необходимости преодолеть разногласия на этот счёт в настоящее время нет. Получается, что отношения России с Западом, прежде всего с США, определяются текущей конъюнктурой (нередко периферийного характера) гораздо в большей мере, чем двусторонними соображениями долговременного стратегического характера. Внешне это обычная для нормальных межгосударственных отношений ситуация, которая сама по себе может свидетельствовать преимущественно о том, что Россия (по объективным причинам и поэтому в первую очередь) и США отошли от части форм и методов, характера взаимодействия и ряда приоритетов «холодной войны», но ещё далеки от сдвигов, которые первоначально могли ассоциироваться с результатами «перезагрузки».

### **Итоги «перезагрузки» 2009–2012 гг.: некоторые американские оценки**

Достижения «перезагрузки» – вопрос далеко неоднозначный. В этом плане представляет интерес, что относит к успехам один из её главных теоретиков и архитекторов, нынешний посол США в России М. Макфол. Транскрипт его выступления в Российской экономической школе (РЭШ) 7 января 2012 г. насчитывает около 50 пунктов и начинается с причин «перезагрузки» [5].

По словам посла, отправная точка «перезагрузки» – 2008 год, который характеризовался «дрейфом» в российско-американских отношениях; вооружённой борьбой в Ираке; другими конфликтами, подрывающими безопасность; экономическим спадом. Сложилась динамичная глобальная ситуация, в которой противоборствующие и в какой-то мере совпадающие интересы членов мирового сообщества оказались переплетены таким образом, что могли дать толчок росту конфликтности в мире, напряжённости в российско-американских отношениях, или, напротив, содействовать сдержанности и поиску компромиссных решений. На последние и была ориентирована «перезагрузка».

Американская сторона исходила из того, что реализация «перезагрузки» открывала возможность продвигаться одновременно по двум трекам (использовать «двухколейный подход») – работать параллельно и с российским правительством, и с российской общественностью. При этом подразумевалось ещё и сохранение отношений с другими странами без увязки разных актуальных вопросов.

Предельно краткий характер формулировок пунктов транскрипта выступления даёт, тем не менее, понимание того, что США рассматривали продолжение своего активного участия в процессах демократизации российской действительности в качестве ключевого, базового положения.

В зачёт «перезагрузки» М. Макфол отнёс три встречи (на тот момент) на высшем уровне; деятельность двусторонней президентской комиссии, состоящей из двадцати рабочих групп, в том числе по вопросам гражданского общества, которую с американской стороны возглавлял сам Макфол. Отмечались различного уровня контакты руководства наших стран с представителями деловых кругов, гражданского общества, религиозных конфессий и т.д. Отдельно упоминались прямые связи с обществом без посредничества СМИ или неправительственных организаций.

Именно в актив «перезагрузки» М. Макфол засчитал результаты двустороннего взаимодействия практически на всех направлениях. Помимо СНВ-3 и «афганского транзита», это ещё и менее известная сеть поставок, а также формы технической помощи со стороны России союзническому воинскому контингенту, находящемуся в Афганистане. Кроме того, упоминались различные учения вооружённых сил России и США, в том числе и в сфере борьбы с терроризмом (с целью обнаружения сопровождения и перехвата самолётов в случае их захвата); совместные предложения в рамках МАГАТЭ по ядерной программе Ирана; резолюция СБ ООН № 1929 (9 июня 2010 г.), ужесточившая режим санкций в отношении этой страны; совместная выработка ряда условий для ограничения некоторых военных программ КНДР; комплекс мер по защите ядерных материалов; взаимодействие в вопросах борьбы с кибертерроризмом; рост двусторонней торговли и американских инвестиций в Россию; активное сотрудничество представителей российского бизнеса с компаниями «Боинг», «Кока-кола» и др.; кооперация в сфере инноваций; активизация культурных и общественных связей и т.д.

Список достижений в российско-американских отношениях, приведённых М. Макфолом, мог бы выглядеть достаточно убедительным, чтобы свидетельствовать в пользу процесса заметной нормализации наших отношений, если бы параллельно и достаточно активно в последние полтора-два года не стала проявлять себя тенденция к росту взаимной критики и в целом уровня напряжённости в отношениях между нашими странами. Основу этого процесса составляет нежелание Москвы и Вашингтона как согласиться на ту роль, которую каждая из сторон отводит другой, так и принять ту, которую каждая из сторон стремится закрепить за собой. При этом Россия в силу объективных причин занимает оборонительную позицию, в том числе и в отношении попыток США воздействовать на внутриполитические процессы в нашей стране.

Возникновению нынешней ситуации содействовали многочисленные и разноплановые обстоятельства. На стратегическом уровне уже сам распад СССР, быстрый подъём КНР и другие системообразующие процессы знаменовали начало формирования новой системы международных отношений, борьбы за строительство «нового мирового порядка». В стороне от этого процесса, включающего в себя не только сферу взаимодействия великих держав, но и развитие событий (их итоги) на первый взгляд в основном регионального уровня, не может остаться ни один из членов мирового сообщества, тем более большие страны с активной внешней политикой.

Показательна канва хотя бы части взаимосвязанных событий последнего времени, в отношении которых позиции России и США расходились:

- Иран, Ливия, Сирия в целом и события «Арабской весны»;
- внутриполитические процессы, связанные с избирательными кампаниями в России: по выборам в Госдуму (декабрь 2011 г.) и президента (март 2012 г.);
- заявление В.В. Путина об участии в президентской компании (сентябрь 2011 г.), которое однозначно интерпретировалось в западных оценках и комментариях СМИ как его гарантированное возвращение в Кремль;
- курс на активизацию формирования «Евразийского союза» и, как видится в Вашингтоне, якобы на возрождение СССР и сдерживание процессов либерализации российского общества.

Обращалось также внимание, что одной из «опор перезагрузки» стало личное взаимопонимание, которое сложилось между Б. Обамой и Д. Медведевым. Предсказывались гарантированные митинги в связи с предстоящей и якобы не-

избежной фальсификацией итогов выборов, а также вызванный складывающимися обстоятельствами отход США от «мягкого курса» в отношении Москвы.

Короче говоря, позиция, интересы и предпочтения, а отчасти даже вероятный курс США были обозначены вполне определённо. Как писал, например, Ч. Кловер в газете «Файнэншл таймс» от 3 января 2012 г., Вашингтон уверяет, что стремится к конструктивным отношениям с Россией, кто бы ни был президентом. «На практике же ясно, что грядущее возвращение Путина задало иную тональность диалогу и обострило взаимную нетерпимость сторон» [20, 3.01.2012].

Не осталось без внимания и то, что В.В. Путин не смог принять участие в работе саммита «Большой восьмёрки» в США (май 2012 г.), а Б. Обама, как об этом уже вскоре было объявлено, – в работе форума АТЭС во Владивостоке (сентябрь 2012 г.)

В связи с прибытием в Москву в январе 2012 г. нового посла США М. Макфола\*, США практически во всех сообщениях и комментариях по этому поводу подчёркивали, что он не просто профессор Стэнфордского университета с хорошими знаниями по России; особый акцент делался на его специализации по вопросам внутреннего развития и демократизации РФ. Обладает посол, как отмечалось, и разносторонним практическим опытом в этом плане. Его послужной список включает должности руководителя московского центра Фонда Карнеги, старшего директора Совета национальной безопасности, а также работу (о чём упоминалось выше) в составе российско-американской президентской компании, где он занимался правами человека и связями по линии гражданских обществ. Было вполне предсказуемо, что эту деятельность он продолжит и в качестве посла. Так и произошло. Это вызвало ряд критических замечаний с российской стороны, которые были им услышаны и породили некоторую полемику. По словам посла, его встречи с лидерами оппозиции практически совпадают с теми, которые состоялись в ходе визита президента Б. Обамы в Москву [7].

Таким образом, для экспертного сообщества внешне ситуация всё больше стала ассоциироваться с перспективой возвращения к некоторым характеристикам периода «холодной войны», когда в повестке дня двусторонних отношений доминировали вопросы, обусловленные конфликтом интересов, прежде всего в сфере национальной безопасности. В условиях глобальной борьбы двух систем категория безопасности включала многое, в том числе внутрисполитическую ситуацию как объект приложения средств и методов, выражаясь современным языком, «мягкой силы». Если не забывать, чем закончилась «холодная война», то такое алармистское восприятие становится понятным.

Однако конфронтации того типа, который характеризовал указанный период, с одинаковой степенью военной опасности для каждой из сторон в случае масштабного ядерного столкновения, крайне маловероятного даже в тех условиях, уже давно не существует. Для многих политиков в США именно это обстоятельство делает таким комфортным и с практической точки зрения полезным сохранение за Россией образа врага. В одном из материалов, размещённых на сайте Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, который был посвящён визиту вице-президента Дж. Байдена в Москву в марте 2011 г., содержится следующее весьма красноречивое для понимания не только состояния наших отношений с США, но и информационного интереса к

---

\* М. Макфол был выдвинут на эту должность президентом Б. Обамой ещё в сентябре 2011 г., но столкнулся с активной оппозицией в Конгрессе.

ним резюме: «За отсутствием иных заметных событий в российской внешней политике СМИ продолжают активно обсуждать визит... а эксперты спорят о значении и результатах прошедших переговоров» [1].

В целом получается, что Россия остаётся врагом не из-за угрозы, которую она представляет национальной безопасности США, и даже не столько из-за расхождения позиций по ряду международных проблем, сколько из-за того, что в своём нынешнем виде она по ряду параметров, в том числе внутренних, не соответствует тому, какой её хотят видеть в Вашингтоне (независимо от специфики предпочтений демократов и республиканцев). Между тем найти сколько-нибудь убедительные аргументы в пользу того, что Россия действительно представляет собой серьёзную угрозу для США, не смог даже кандидат в вице-президенты от республиканцев П. Райан, ранее назвавший Россию врагом № 1.

В ходе теледебатов 11 октября 2012 г. с Дж. Байденом, среди внешнеполитических «вызовов», по которым состоялся обмен критическими замечаниями, кандидаты высказывались в связи с войнами в Афганистане и Сирии, а также с опасностью, исходящей от ядерной программы Ирана. В этом контексте республиканский кандидат в негативном плане упомянул и Россию. Характер обвинений и полемики показательны для понимания глубины действительно исходящей от России, а не надуманной опасности. Республиканский кандидат утверждал: когда Б. Обама был избран президентом, Иран имел материалы для создания одной ядерной бомбы. Сейчас иранцы обладают материалами для создания пяти бомб и ускоренными темпами развивают программу ядерных вооружений. Иран, заявлял далее П. Райан, сейчас на четыре года ближе к созданию ядерного оружия. При предыдущей администрации республиканцам удалось 3 раза принять в СБ ООН пакеты санкций против накопления Ираном урана, в отличие от всего одного пакета санкций в период администрации Обамы. Всё это произошло потому, что Россия препятствовала санкциям против Центрального банка Ирана, подвёл итог П. Райан, напомнив, что ещё в 2007 г. М. Ромни предлагал ввести жёсткие санкции против Ирана, а сам Райан боролся за принятие такого решения Конгрессом.

Заслуживает внимания и то, как парировал обвинение Дж. Байден. Отметив, что оппонент не имеет представления о процессе принятия подобных решений в ООН, Дж. Байден задал следующий риторический вопрос: «Представьте, что республиканцы в Конгрессе выработали санкции. Вы думаете, что существовала хоть малейшая возможность того, чтобы остальной мир к нам присоединился? Включая наших союзников, Россию, а также Китай?» [22].

В том, что Россия и КНР не относятся к числу союзников США, мало кто сомневается. Известно также, что в подобного рода дискуссиях вопросы внешней политики, как правило, не относятся к числу приоритетных. Обращает на себя внимание другое – действующий вице-президент не счёл целесообразным обозначить своё отношение ни к итогам собственно «перезагрузки», ни к вопросу о состоянии российско-американских отношений в целом, т.е. к тем вопросам, которые прямо или косвенно ежедневно присутствуют и активно освещаются в информационном пространстве США. Это может свидетельствовать о том, что администрация Обамы не рассматривала «перезагрузку» в качестве однозначно выигрышного для завоевания голосов избирателей обстоятельства и не сочла целесообразным отнести её к числу своих достижений.

Показательно также, что в ходе третьих дебатов кандидатов в президенты, которые были запланированы как площадка для обмена мнениями по внешнеэкономическим вопросам, доминировали наиболее острые для США проблемы.

Россия, которую несколько ранее М. Ромни охарактеризовал как «врага № 1», с текущими приоритетами внешнеполитического курса США не ассоциировалась и практически не упоминалась. А обвинения М. Ромни в адрес Москвы свелись к тому, что в ООН Россия часто занимает несхожую с США позицию.

Оценки российско-американских отношений в ходе дискуссий, сопровождавших кампанию по выборам президента США, очередной раз заостряют внимание на том, какое место занимают эти отношения в иерархии внешнеполитических интересов США. Естественно, что доминирующие позиции, как было во времена бескомпромиссного противоборства «холодной войны», они не занимают. Но эти отношения постоянно напоминают о себе практически в каждом случае, когда решение внутренних проблем отдельных стран или межгосударственных противоречий требует активного участия мирового сообщества.

Важность российско-американских отношений проявляется каждый раз и при реализации США стратегии формирования так называемого «нового мирового порядка», что особенно показательно в тех случаях, когда внедрение параметров очередного элемента формирующейся структуры международных отношений требует их принятия и закрепления со стороны международного сообщества в неких новых принципах и нормах. Это может касаться как права на трансграничное внедрение «универсальных принципов демократии», так и обоснования права и необходимости уже даже не превентивных, а преземптивных военных акций в качестве легального средства самообороны, а точнее военной политики США. Де-факто США уже закрепили этот принцип (разработанный и изложенный в военно-доктринальных документах периода администрации Дж. Буша-мл.) среди значительной части западных юристов-международников, но пока всё же не в качестве универсальной нормы.

Комментарии некоторых политиков в России, включая официальных лиц, относительно преземптивных акций позволяли США рассчитывать на то, что реализация «перезагрузки», как она предполагалась в Вашингтоне, будет содействовать сближению позиций РФ и США при осуществлении вооружённых интервенций в гуманитарных целях. Этого не произошло. Геополитические интересы сторон слишком часто не совпадали. А противодействие США интеграционным процессам на пространстве СНГ под эгидой России стали просто «камнем преткновения». С точки зрения США, такой курс, как непосредственное содействие процессам демократизации России (в американском понимании), не противоречили смыслу «перезагрузки». Об этом напомнила уходящая с поста госсекретаря Х. Клинтон, выступая 6 декабря 2012 г. в Дублине на 19-м заседании Совета министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ. Она прямо заявила, что США будут препятствовать стремлению России воссоздать СССР посредством Таможенного или Евразийского союзов [20, 6.12.2012]. В этом заявлении не было ничего нового. Однако вызов состоит в том, что в последние десятилетия в мире активно развиваются интеграционные процессы. Для ряда государств – членов СНГ вышеназванные объединения – это один из способов решения проблем экономического развития в условиях, когда на протяжении двадцати лет США не проявляли особого интереса к инвестициям. Исключение составляли ситуации, когда инвестиции содействовали развитию определённых политических процессов. В свою очередь динамика глобального экономического кризиса в США и ЕС не даёт оснований рассчитывать, что в обозримой перспективе ситуация для стран, заинтересованных в получении иностранных инвестиций на нужды их экономического и социального развития, может заметно измениться к лучшему.

## **Итоги «перезагрузки» 2009–2012 гг.: некоторые российские оценки**

Достаточно скромно расценивает ход и итоги «перезагрузки» руководство России. В этой связи заслуживает внимания статья В. Путина «Россия и меняющийся мир», опубликованная в газете «Московские новости» 27 февраля 2012 г. Прежде всего, обращает на себя внимание то, что раздел «Российско-американские дела» – как и соответствующие проблемы в ряде официальных американских публикаций – размещён ближе к завершающей части материала. Как представляется, это отражало, скорее, «принцип взаимности» и характер сложившейся на тот момент конъюнктуры отношений, чем свидетельствовало о степени приоритетности самой темы.

Вместе с тем, статья даёт возможность составить представление о том, как в Кремле оценивается состояние двусторонних отношений и в чём, по мнению вновь избранного президента, кроются причины сложностей. Так, выражается готовность «пойти действительно далеко, чтобы добиться "качественного прорыва" в отношениях с США». «За последние годы сделано немало в развитии российско-американских отношений. Но всё-таки решить вопрос о фундаментальном изменении матрицы этих отношений пока не удалось, они по-прежнему подвержены приливам и отливам. Такая неустойчивость партнёрства с Америкой – отчасти следствие известных стереотипов и фобий. Наглядный пример – как Россию воспринимают на Капитолийском холме. Но главная проблема – это то, что двусторонний политический диалог и сотрудничество не опираются на прочный экономический фундамент. Объём торговли далеко не отвечает потенциалу экономик наших стран. То же самое – с взаимными инвестициями. Таким образом, страховочная сетка, которая оберегала бы наши отношения от конъюнктурных перепадов, так и не создана. Над этим надо работать» [6].

Показательна в этом плане также оценка, данная «перезагрузке» В. Путиным на встрече с редакторами ведущих иностранных изданий в Ново-Огарёво 1 марта 2012 г., а также то, как эта оценка была сформулирована. Речь шла о том, что попытка «перезагрузки» в отношении ПРО провалилась, но принесла экономические плоды. Эти экономические плоды, как следует и из положений вышеприведённой статьи, всё же оказались недостаточными. Да, по опыту отношений США с другими странами, с тем же Китаем, развитые торгово-экономические связи одновременно включают в себя и элементы соперничества. Не снимают они, хотя в силу ряда конъюнктурных мотивов могут заметно понижать или повышать приоритет проблематики демократизации, и многочисленных практических вопросов этой сферы.

Как отмечалось, к числу ключевых, системообразующих для российско-американских отношений вопросов относится вопрос о практике активно реализуемого Соединёнными Штатами «двухтрекового подхода» к процессам демократизации России. Фактически он стал камнем преткновения в наших двусторонних отношениях в ходе последних избирательных кампаний. Рассчитывать на успех комплекса мер «мягкого» воздействия из арсенала внешнеполитических инструментов США Вашингтону позволяет как критическое отношение значительных кругов российской общественности к различным сторонам современной российской действительности, так и несколько идеалистическое представление в России о многих американских реалиях.

Здесь следует вспомнить, что для российской действительности, для состояния общества и власти активные, масштабные контакты с западной политиче-

ской культурой и образом жизни нередко оборачивались потрясениями для государственного устройства и устоев жизни, социальными катаклизмами, особенно в тех случаях, когда имело место активное воздействие извне. Достаточно упомянуть петровские преобразования «по живому», смятение умов и искания периода декабристов, критический настрой, боль и безысходность «Философических писем», как и судьбы самого П.Я. Чаадаева, вольнодумство с российской спецификой, организационную несостоятельность и в результате – сползание в крайний радикализм (террор) некоторых общественных организаций середины XIX – начала XX века. Можно упомянуть и настрой на строительство «нового мира» всеобщего благоденствия, сформировавшийся, в частности, под влиянием западных идей демократии, прошедший через этапы вооружённой борьбы, революций и гражданской войны, и переродившийся на отечественной почве в «большевизм», который после внешних трансформаций закончился провалом «последней перестройки» и вновь вызвал – не без активного и разнообразного западного участия – распад уже советского государства.

Следовать путём «образа и подобию» общественной жизни, государственно-го устройства и системы ценностей Запада (кстати, весьма несхожей по ряду моментов в самих западных странах) России по множеству причин не удалось и вряд ли может удаться в обозримом будущем. Более того, периоды таких преобразований усиливали критику в адрес России, сопровождались нестабильностью внутренней жизни, нередко вызывавшей на Западе ещё большие опасения и диктовавшей более радикальные способы решения постоянной «российской проблемы». В итоге это не делало Россию органичной частью политической, культурной, экономической и в целом цивилизованной идентичности Запада. По иронии судьбы один из недавних российских законов – о деятельности на территории страны некоммерческих организаций – во многом представляет собой, опять-таки, заимствование опыта, способа решения и положений соответствующего американского законодательства, а в будущем, возможно, станет предметом ссылок на правоприменительную практику США. Ориентирован данный закон, в первую очередь, на упорядочение деятельности американских некоммерческих фондов и организаций, занимающихся на территории России политической деятельностью.

Подобное заимствование американского опыта не способствовало улучшению состояния двусторонних отношений. В частности, оно, как утверждала руководитель пресс-службы Госдепартамента США В. Нуланд, в определённой мере спровоцировало решение правительства РФ о прекращении деятельности на территории страны Управления международного развития США (УМР). Это утверждение вызвало уточнение со стороны заместителя главы администрации – пресс-секретаря Президента РФ Д. Пескова, заявившего, что такое решение могло быть принято только в случае нарушения УМР правовых норм Российской Федерации. «До тех пор пока американцы подчиняются этим нормам, никаких решений о прекращении деятельности управления на нашей территории мы принять, разумеется, не могли». В целом закрытие представительства УМР в России – это решение администрации США. Оно связано с принятием закона о НКО, который напрямую касается и деятельности этого государственного агентства, сопряжено с изменением его правового статуса, УМР входит в структуру органов Госдепартамента США. За два десятилетия в России было потрачено около 1 млрд. долларов. Согласно, например, «Коммерсанту», только в 2011 г. УМР выделило России 127,6 млн. долл., из которых 70 млн. долл. было направлено на программу «Развитие демокра-



тии и прав человека». УМР содействовало также реализации ряда программ в других сферах, включая здравоохранение [4]. Как заявила В. Нуланд, администрация США сохраняет приверженность демократии, соблюдению прав человека и развитию более сильного гражданского общества в России и рассчитывает на продолжение сотрудничества с её неправительственными организациями, хотя не будет иметь отделений на территории России [17]

Перечень проблемных вопросов текущей повестки дня двусторонних отношений, обуславливающих неоднозначные оценки «перезагрузки», был бы неполным и искажал бы реальное положение дел на современном этапе без упоминания ещё двух моментов.

Прежде всего, речь идёт о так называемом «списке Магнитского», соответствующем законопроекте сенатора-демократа Б. Кардина «О верховенстве закона и подотчётности органов власти», внесенном в повестку дня Конгресса ещё в апреле 2010 г., и увязке этого билля с отменой поправки Джексона – Вэника\*.

Реализация инициативы сенаторов Б. Кардина и Дж. Маккейна изначально получила двухпартийную поддержку в Конгрессе США, потребовала серии консультаций с администрацией. Свою роль играл и фактор межпартийной борьбы, отягощённый периодом избирательной кампании, тем более, что с самого начала законопроект был поддержан частью сенаторов-демократов. Прослеживались и интересы группы бизнесменов, имевших претензии к российским партнёрам. В результате очередная редакция законопроекта (S1039) предполагала право вводить не только визовые, но и финансовые санкции, и не только против российских официальных лиц, но и против должностных лиц других стран, причастных к нарушению прав человека. В конце июня 2012 г. законопроект был одобрен сенатским Комитетом по иностранным делам. Это вызвало резкую критику в российских политических кругах и заявления по поводу неизбежности ответных мер в случае, если такой закон будет принят.

В декабре 2012 г. ситуация, однако, ещё более обострилась. На заседание Сената был вынесен и принят вариант законопроекта с ещё более жёсткими формулировками. При этом 16 ноября 2012 г. Палата представителей Конгресса США, продемонстрировав редкое для законодателей единодушие, 365 голосами против 43 одобрила отмену поправки Джексона – Вэника. Одновременно с отменой поправки, игнорируя известную позицию российского правительства, конгрессмены рассмотрели и «законопроект Магнитского». В окончательной редакции закон Магнитского был подписан президентом Б. Обамой 14 декабря 2012 года.

На практике, применение закона Магнитского может стать сложным и неоднозначным по своим последствиям делом. Это касается прежде всего возможности и целесообразности введения санкций в банковской системе. Поэтому, скорее всего, по вопросу о характере конкретных санкций и будущей правоприменительной практике закона ещё предстоит серьёзное согласование позиций и интересов различных сторон в официальных и деловых кругах США. Показательно, в частности, что в утверждённом варианте закона уже не содержится требования к Министерству финансов и Госдепартаменту публиковать список должностных лиц, несущих ответственность за убийства во внесудебном порядке, пытки, а также другие серьёзные нарушения прав

---

\* См.: *Троицкий М.А.* Конгресс и политика США в отношении России // США ✧ Канада. 2013. № 2. С. 57–70. – *Ред.*

человека. По этому закону администрация получает право не раскрывать имена лиц, занесённых в список, если это противоречит интересам национальной безопасности. В целом, возможно, на уровне подзаконных актов работа будет продолжаться и после вступления закона в силу. Но это не мешает уже сегодня, в практическом плане, запустить и начать отрабатывать систему финансовых санкций против российских должностных лиц. Как заявил Б. Кардин: «посещение США и пользование нашей финансовой системой, в частности, американским долларом, – это привилегии, которыми не должны обладать нарушители основных прав и свобод человека» [14].

Помимо острой политической направленности указанного закона его принятие было обусловлено соображениями экономического порядка, которые, однако, особо не акцентировались. Это, прежде всего, необходимость заполнить нишу в сфере регулирования торгово-экономических связей с Россией, которая образуется отменой поправки Джексона – Вэника, когда формально, с вступлением России в ВТО, обе страны оказываются в единой системе регламентации торгово-экономической деятельности. Ещё в сентябре, за два месяца до отмены поправки, на брифинге в Госдепартаменте В. Нуланд, подчеркнула, что она является «нарушением наших обязательств перед ВТО» [3].

В свою очередь более 500 компаний, связанных с экспортом и объединённых в Коалицию за развитие американо-российских торгово-экономических отношений, постоянно призывали Конгресс нормализовать двусторонние отношения в торгово-экономической сфере. Ожидается, что новый торгово-экономический режим позволит заметно увеличить товарооборот и создать экономическую базу для стабильного укрепления двусторонних отношений. Так, по словам конгрессмена Д. Кемпа, открывается перспектива в скором времени удвоить американский экспорт в Россию [11]. При этом, однако, сохраняется список технологий, экспорт которых в Россию по соображениям безопасности будет по-прежнему запрещён. В свою очередь Совет Безопасности России рассматривает вопросы поддержки национальных производителей и экспортёров в условиях членства в ВТО.

Заслуживает внимания ещё одно обстоятельство. Активное содействие США процессам демократизации российского государства и общества затронуло и сферу межконфессиональных отношений, где интересы пересекаются не только в плане положения в стране той или иной конфессии, но и её возможности влиять на умонастроения в стране. Это не могло не затронуть интересы Русской Православной Церкви. Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, принимая в конце марта 2012 г. посла М. Макфола, заявил, что РПЦ будет участвовать в «перезагрузке» российско-американских отношений. «Задача церкви заключается в том, чтобы содействовать миру между людьми, изменению ситуации к лучшему, преодолению конфронтации... Церковь должна наполнить "перезагрузку" чем-то более существенным», – сказал Патриарх Кирилл. Речь также шла о том, что ежегодные отчёты Госдепартамента США о религиозной ситуации в России содержат критические замечания об ущемлении прав отдельных религиозных организаций. В этой связи Патриарх проинформировал посла, что он в прошлом, ещё будучи председателем Отдела внешних церковных связей, предлагал руководству Госдепартамента при составлении таких отчётов «расширить круг источников с тем, чтобы иметь более объёмное, стереофоническое восприятие реальности. Потому что иногда обращаешь внимание на те голоса, которые громче всех говорят... но не всегда они отображают реальную картину» [10].

Учитывая всё вышесказанное, становится более понятным, почему в Москве, три года спустя после начала «перезагрузки», официальный представитель МИД РФ А. Лукашевич 6 марта 2012 г. заявил следующее: «"Перезагрузка" – не наш термин и не наш тезис. Мы всегда исходили и продолжаем исходить из того, что Россия налаживает с США реальное равноправное стратегическое партнёрство, взаимоуважительный диалог при учёте интересов и позиций друг друга». Он пояснил, что этот термин скорее относится к тому курсу, который с приходом к власти начала проводить администрация Обамы» [8].

\* \* \*

В заключение можно отметить, что нынешнее состояние российско-американских отношений, как и их характер в предыдущие исторические периоды, – обычны для государств такого масштаба, интересов и потенциала. Исторически Россия и США, в каком бы положении в системе международных отношений они ни находились, всегда имели и имеют некоторые общие интересы, которые их разделяют (таковых на сегодняшний день, к сожалению, больше; пример дает хотя бы та же Арктика). Поэтому масштабы и направления сотрудничества сегодня заметно уступают различным формам взаимного противодействия. Немаловажно и то, что в настоящее время США имеют объективные основания для претензий на доминирующие позиции в мире, в то время как России предстоит ещё сделать многое, чтобы обратить свой потенциал в способность реально влиять на результаты процессов в системе международных отношений. Имеет значение и сохранение государственности в условиях продолжающегося давления со стороны стран Евроатлантического сообщества и исторически сложившейся культурной, национальной идентичности, устояв в этом плане перед активным воздействием ряда ценностей и форм западной цивилизации. При этом задача одновременно состоит в том, чтобы провести адекватную российским условиям и востребованную обществом демократизацию, сохранить перспективу наращивания взаимовыгодного сотрудничества с Западом. Основу межгосударственного сотрудничества и соперничества, независимо от того, под какими лозунгами они осуществляются, составляют изменчивые комбинации геэкономических и геополитических интересов. Вопрос о том, как гармонизировать такую реальность, имеет многовековую историю. Огромен опыт и интеллектуальный капитал, накопленный человечеством насчёт того, как совместить декларируемые принципы с прагматизмом (нередко циничным) политической деятельности, сформировать систему стабильно конструктивных отношений между субъектами международного общения.

Можно, в частности, вспомнить тех авторов, искания которых в сфере гармонизации международных отношений 200–400-летней давности хорошо иллюстрируют ряд важных и на сегодняшний день обстоятельств. Например, что, во-первых, вопрос этот далёк от своего универсального решения и гармонизация в данной сфере – это процесс постоянный.

Во-вторых, её восприятие многими членами мирового сообщества, как удовлетворительного состояния международных дел, динамично и в этой связи вопрос о степени необходимой гармонизации достаточно субъективен и во многом зависит от положения и активности тех или иных членов мирового сообщества в политике и информационном поле.

Наконец, следует также учитывать, что гармонизация отношений не тождественна гармонизации интересов. Первая может быть результатом сложных

несимметричных комбинаций конъюнктурных возможностей, компромиссных решений, временных изменений в мотивациях. Интересы более постоянны и более стабильны. Об этом очередной раз напоминают события и процессы, затрагивающие в условиях сегодняшнего кризиса интересы отдельных стран – членов ЕС и Евросоюза как организации в целом. Можно сослаться и на особое положение Великобритании в Европейском сообществе.

В истории развития человеческой мысли в основном превалировали три основных подхода к анализу межгосударственных отношений и парадигмы безопасности отдельных стран: так называемый реалистический, идеалистический и рационалистический. Суть различий между этими подходами составляют известные расхождения учёных в представлениях о природе человека и природе функционирования государства.

Движущая сила исторической эволюции парадигмы безопасности – неуклонное расширение границ «международной системы», в которой имеет место взаимодействие и координация её элементов – от совокупности ограниченных региональными интересами национальных государств до уровня глобальной взаимозависимости нынешней политической системы (для одних стран «индустриального», для других – «постиндустриального мира»).

В свою очередь, система национальной безопасности, исторически часто тождественная безопасности государства (и не только для России, но и для большинства государств в качестве основной составляющей парадигмы международной национальной безопасности), возникла одновременно с зарождением института национального государства и появлением проблемы его выживания в сообществе других «государств-конкурентов». Осмысление этой стороны жизнедеятельности государства в систематизированном для «нового времени» виде осуществил английский философ-материалист Т. Гоббс, согласно взглядам которого на международной арене каждая страна с неизбежностью должна бороться против всех остальных. В гомогенной системе национальных государств нет общих правил и институтов юридического принуждения. Суверен, будь то государь при монархии или сообщество граждан при демократии, уполномочен сохранять внутренний мир, защищать жизнь и собственность людей от любой внешней опасности.

Выступая против такой «натуралистической» постановки вопроса, И. Кант предложил схему «вечного мира» как моральной нормы, которой должны следовать все здравомыслящие люди. Его предложение было основано на убеждении, что система наций-государств и главенствующие национальные интересы отдельного государства могут быть перестроены посредством осознания и принятия членами мирового сообщества идеи целесообразности «просвещённого политического порядка» – республиканской конституции, федеральной государственной системы всемирного гражданства – для создания гармоничного человеческого сообщества. Для И. Канта причина, вынуждающая нации-государства подчинить свои национальные интересы нормам международного права, – это рациональное побуждение и моральное обязательство каждого отдельного гражданина по отношению к человеческому сообществу.

Третье направление поиска впервые наиболее последовательно было представлено голландским обществоведом и юристом Г. Гроцием, который, как впоследствии И. Кант, описывал международную политику в терминах взаимно координируемого сообщества государств. В противовес изложенным Т. Гоббсом взглядам, Г. Гроций заявлял, что государства не просто задействованы в борь-

бе как «гладиаторы на арене», а заведомо ограничены в конфликтах друг с другом общими правами и институтами. В отличие от И. Канта, Г. Гроций разделял, тем не менее, посылку Т. Гоббса, что не отдельные индивиды, а суверенные государства считаются первоосновой международной политики.

Правила международного поведения, по Г. Гроцию, заключаются в том, чтобы все государства в своих взаимоотношениях были связаны нормами того общества, которое они собой на данном этапе являют. Но эти императивы предписывали не упразднение системы государств и её замену универсальным человеческим сообществом, а признание требований сосуществования, сотрудничества в сообществе государств. Для регулирования взаимоотношений государств в отсутствие наднациональной власти одних законов (международного права) недостаточно. В этих целях необходимо известное добровольное подчинение отдельного государства решениям, совместно выработанным многосторонними межгосударственными органами и институтами.

Каждый из подходов, разработанных в своё время на эмпирическом материале под воздействием политической конъюнктуры и исходя из уровня научного познания своего времени, имеет основания и для реалий сегодняшнего мира и может быть использован для разработки концептуальных моделей внешней политики отдельных государств в целях создания стабильной международной системы. Оказывается, однако, что нет недостатка в теоретических знаниях и обобщениях. Вопрос же о том, как сделать это знание инструментом прикладного использования, остаётся открытым хотя бы потому, что есть государства большие и малые, сильные и слабые, со своими циклами развития и конкретными интересами, различные политические и религиозные системы, и некоторые другие достаточно стабильные или изменчивые характеристики, которые определяют параметры межгосударственных отношений, периодическую смену парадигм международной и национальной безопасности.

Вышеуказанное позволяет понять, во-первых, что быстрого решения вопроса о кардинальном улучшении российско-американских отношений быть не может. Даже интеграция Европы, при всех благоприятных для этого внутренних и внешних обстоятельствах, заняла десятилетия и всё ещё далека от завершения. Более того, на начальных этапах интеграционных процессов идёт активная борьба за признание и закрепление сторонами своих исходных позиций, а некоторые, на первый взгляд взаимовыгодные договорённости, могут оказаться в ходе их реализации контрпродуктивными. История СССР/России последних трёх десятилетий, как и нынешние отношения России с США и Евроатлантическим сообществом в целом, также дают этому многочисленные подтверждения.

Во-вторых, следует учитывать, что Россия не может существовать и функционировать в качестве периферийного государства. Нет альтернативы и успешному решению проблем внутреннего развития. Только существенный экономический подъём и консолидация общества в нашей стране могут содействовать отказу влиятельных членов мирового сообщества от подхода к России как к «объекту стратегического интереса», что далеко не тождественно столь популярному в России лозунгу о «стратегическом партнёрстве». В этом случае и российско-американские отношения могут приобрести тенденцию развития, при которой совокупность элементов конструктивного сотрудничества будет преобладать и стабилизировать неизбежные ситуации расхождения интересов, содействуя тем способам решения вызвавших их проблем, которые присущи странам с «постоянно нормальными» отношениями в целом.

## Список литературы

1. Визит Дж. Байдена: прощупал и улетел. 18.03.2011 ([http://rusrand.ru/pubpoll/pubpoll\\_336.html](http://rusrand.ru/pubpoll/pubpoll_336.html)).
2. Военно-политическое обозрение. 28.01.2011 (<http://belpo.com/234.html>; [http://rusrand.ru/pubpoll/pubpoll\\_336.html](http://rusrand.ru/pubpoll/pubpoll_336.html)).
3. Госдеп приветствует принятие законопроекта о поправке Джексона – Вэника // РИА-НОВОСТИ. 16.11.2012 (<http://ria.ru/economy/20121116/911071481.html>).
4. Деятельность USAID в России запрещена // Lenta.ru. (<http://lenta.ru/news/2012/09/19/usaidd/>).
5. Майкл Макфол. «Перезагрузка» – теория, результаты, будущее. Выступление Посла США Майкла Макфола в Российской экономической школе. 7.06.2012 (<http://slideshare.net/NewEconomicSchool/ss-13238129>).
6. Московские новости. 27.02.2012 (<http://lenta.ru/news/2012/09/19/usaidd/>).
7. Независимая газета. 23.01.2012.
8. Перезагрузка России и США: продолжению быть? // РИА-НОВОСТИ. 06.03.2012 (<http://ria.ru/analytics/20120306/585738803.html>).
9. Россия и США: основные показатели стран. 12.11.2011 (<http://ria.ru/infographika/20111112/485492996-print.html>).
10. РПЦ будет участвовать в перезагрузке отношений России и США // РИА-НОВОСТИ. 30.03.2012 (<http://ria.ru/world/20120330/609996675-print.html>).
11. Что получит Россия после отмены поправки Джексона – Вэника // Новости@mail.ru. 21.11.2012 ([news.mail.ru/politics/11019353](http://news.mail.ru/politics/11019353)).
12. *Biden J.R.* Address at the Munich Security Conference. 7.02.2009 ([http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2009=&menu\\_konferenz=en&sprache=en&id=238](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenz=en&sprache=en&id=238)).
13. Biden Says Weakened Russia Will Bend to U.S. // The Wall Street Journal. 25.07.2009.
14. Cardin Statement on the Status of the Magnitsky Act. 4.12.2012 (<http://www.cardin.senate.gov/newsroom/press/release/cardin-statement-on-the-status-of-the-magnitsky-act>).
15. Chicago Summit Declaration. 20.05.2012 ([http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm)).
16. Lisbon Summit Declaration. 20.11.2010 ([http://www.nato.int/cps/en/SID-9DC001D5BF839E4C/natolive/official\\_texts\\_68828.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-9DC001D5BF839E4C/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease)).
17. On Russian Decision to End USAID Activities in Russia. U.S. Department of State. Diplomacy in Action (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012//197846.htm>).
18. PollingReport.com. An independent, nonpartisan resource on trends in American public opinion (<http://pollingreport.com/Russia.htm>).
19. Remarks by Vice President Biden at 45<sup>th</sup> Munich Conference on Security Policy. 7.02.2009.
20. The Financial Times.
21. The National Military Strategy of the United States of America. 2011: Redefining America's Military Leadership. Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington, 08.02.2011 ([http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800\\_2011\\_NMS\\_](http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_)).
22. The New York Times. 11.10.2012.
23. The Washington Post. 1.07.2007.
24. Transatlantic Trends 2012. Key Findings. P. 2.