

Российско-американские отношения в 2012 году: новое охлаждение

314

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА/ОБОРОНА

2012 г. был переломным для российско-американских отношений. Процесс их поступательного позитивного развития, характерный для предыдущих трех лет и традиционно называемый «перезагрузкой», окончательно зашел в кризис. В отношениях на первый план снова стали выходить взаимное разочарование, отчуждение и негативная политическая атмосфера. В их повестке дня вновь стали преобладать раздражители и противоречия, при этом явный недостаток политической воли с обеих сторон мешает всерьез взяться за развитие новой позитивной повестки дня.

Закончился 2012 г. и вовсе «мини-кризисом» (по определению внешнеполитического советника В.В. Путина Юрия Ушакова) российско-американских отношений, заключавшимся в резком ухудшении их политической атмосферы, которая с российской стороны в декабре 2012 г. даже стала приобретать элементы нарочитой враждебности. Внешним выражением «мини-кризиса» стало прежде всего принятие в США закона Магнитского, который ввел визовые и экономические санкции против группы российских чиновников, причастных, по мнению американских законодателей, к делу о гибели в московском СИЗО в 2009 г. Сергея Магнитского, и ответное принятие в РФ так называемого

«Закона Димы Яковлева», запретившего усыновление российских детей американцами и деятельность российских политических НКО, получающих финансирование из США.

Оба закона не имеют ничего общего со здравым смыслом и нарушают целый ряд норм международного, внутрироссийского и американского права. Их смысл – продемонстрировать негативное отношение к противоположной стороне и сделать недружественный шаг.¹ Другое дело, что если администрация Обамы пошла на этот шаг вынужденно и предпринимала попытки минимизировать его негативный эффект для отношений с Россией, то Кремль сделал свой ответ столь болезненным для отношений двух стран весьма преднамеренно.

По сути, в 2012 г. в российско-американских отношениях завершился новый цикл от улучшения 2009–2010 гг. к новому ухудшению. «Перезагрузка», если ее рассматривать как попытку выстроить модель устойчивого долгосрочного позитивного партнерства, провалилась. Причем это произошло в условиях, когда у власти в США находится наиболее реалистичная и наиболее благожелательно настроенная в отношении России администрация за весь период после окончания «холодной войны», отказавшаяся от тех направлений внешней политики США, которые ранее позволяли многим в РФ рисовать Америку как чуть ли не главную угрозу российской политической, а то и военной безопасности.

Это означает, что российско-американские отношения по-прежнему системно больны, и до тех пор, пока эта болезнь не будет излечена, данные циклы будут повторяться. Болезнь заключается в двух факторах.

1. В российском случае - еще и искусственно создавать в лице США образ врага для маргинализации протестного движения и либеральной части гражданского общества, и в целом создавать обстановку, благоприятную для «закручивания гаек».

Во-первых, в недостаточности в отношении новой позитивной повестки дня, соответствующей тем объективным вызовам и возможностям, с которыми Россия и США сталкиваются в мире. Во-вторых, в доминировании в них философии взаимного стратегического сдерживания, которая мешает преодолеть взаимное недоверие, разрешить противоречия и начать реализовывать новую позитивную повестку.

Тактически же новое похолодание отношений существенно понижает стремление руководства обеих стран к попыткам выстроить устойчивое конструктивное партнерство в дальнейшем. Ни в Москве, ни в Вашингтоне на сегодняшний день не представляют, как они могут в нынешних условиях подействовать в продвижении внешнеполитических интересов друг друга, кроме тех вопросов, где подобное сотрудничество уже имеет место (прежде всего, по Афганистану).

Главным фактором, определявшим российско-американские отношения в 2012 г., была внутренняя политика. В США в ноябре 2012 г. прошли президентские выборы и выборы в Конгресс, сохранившие политический статус-кво и в Белом доме и на Капитолийском холме. В России по итогам мартовских президентских выборов на пост президента вернулся Владимир Путин. Влияние выборов выразилось в жесткой антиамериканской риторике, некорректном отношении к новому послу США Макфолу и попытках выставить оппозицию и протестное движение как «пятую колонну», якобы финансируемую и руководимую из США. В США же республиканцы не прекращали использовать тему отношений с РФ как средство борьбы с демократической администрацией. Ее конструктивный курс в отношении России выставлялся как предательство американских интересов и ценностей.

Ни в том, ни в другом случае это не способствовало укреплению доверия. Кроме того, в данных обстоятельствах ни одна из сторон не могла пойти на какой-либо стратегический шаг

в отношении, затрагивающий политически чувствительные вопросы. Это, а также неясность политического расклада в США после ноябрьских выборов означало, что еще с конца 2011 г. переговоры по таким вопросам, как ПРО или пути дальнейшего сокращения ядерного оружия, были приостановлены с перспективой возобновления только в 2013 г.

Однако и после завершения выборов негативное воздействие внутривнутриполитического фактора сохраняется. Взятый российским руководством курс на укрепление авторитарных тенденций подталкивает его к искусственному нагнетанию в стране антиамериканских настроений, рисованию в лице США образа как минимум крайне недружественного государства, а то и врага. У самих же США это вызывает естественное чувство отчуждения и усиливает недоверие. Даже при том, что администрация Обамы реагирует на те или иные российские демарши максимально сдержанно и слабо. Кроме того, укрепляя свою внешнеполитическую идентичность независимого полюса многополярного мира, Москва взяла курс на демонтаж из российско-американских отношений остатков «наследия 1990-х», когда США вплотную занимались трансформацией России и выступали с позиции учителя и спонсора. Это выразилось в ее решениях прекратить у себя деятельность Агентства США по международному развитию (USAID) и приостановить программу Нанна-Лугара, в рамках которой США финансировали работы по демонтажу и уничтожению излишков российского вооружения, в том числе ядерного оружия и стратегических носителей.

В США же сохранившееся «разделенное правление» по-прежнему будет препятствовать администрации Обамы идти на более глубокое сотрудничество с Россией по целому ряду направлений, в одних случаях буквально обрушая уже наработанные проекты сотрудничества, а в других минимизируя

стремление Белого дома их начинать. Последними иллюстрациями стали поправка в законопроект об оборонном бюджете США на 2013 г., потребовавшая от Пентагона прекратить сотрудничество с российской компанией «Рособоронэкспорт», и принятие Конгрессом законопроекта Магнитского.

Вторым магистральным фактором отношений РФ – США в 2012 г. было усиление взаимного разочарования и даже раздражения, ведущее к еще большему пессимизму элит обеих стран касательно возможности выстраивания устойчивого партнерства, уменьшению политической воли двигать отношения вперед. С обеих сторон оно было связано, прежде всего, с их политикой по Сирии, ставшей в 2012 г. главным раздражителем отношений.

Для России противостояние с США по Сирии было продолжением ливийской ситуации (Ливия стала поворотным пунктом в российском восприятии внешней политики США при Обаме, Сирия же закрепила это разочарование). Для Москвы подход США по Сирии представляется очередным примером узурпации права определять судьбу суверенных государств, решать, какой режим обладает легитимностью, а какой должен быть свергнут. События вокруг Ливии¹ и Сирии² с

русской точки зрения показывают, что по принципиальным вопросам Америка не меняется: она по-прежнему остается интервенционистской державой, игнорирует интересы и возражения других «великих держав» и нарушает суверенитет неугодных ей стран.

Вашингтон же был разочарован упорством, с которым Россия, как ему казалось, защищала своего «клиента», несмотря на творимые им преступления в отношении своего населения, и готовностью ради этого блокировать действия США при разрешении самого важного внешнеполитического конфликта 2012 г. Причем Вашингтон рассматривал это как отход России от правил, негласно согласованных на заре «перезагрузки» и позволивших добиться многих успехов в 2009–2010 гг.: что одна сторона не противодействует реализации второй стороной ее политики по важным и жизненно важным интересам, если это не затрагивает важных и жизненно важных интересов первой стороны. Аналогичным образом США рассматривали нежелание РФ идти на дальнейшие подвижки по другому центральному для Вашингтона внешнеполитическому сюжету – Ирану.

Неспособность России и США договориться по ПРО тоже продолжала оказывать на их отношения в 2012 г. негативное воздействие – даже несмотря на то, что полноценных переговоров в том году не было. Российское раздражение вызывает категоричский отказ США идти на какие-либо ограничения по ПРО, что воспринимается как очередная попытка ввести Москву в заблуждение и добиться возможности создания «в нужный момент» системы, способной перехватывать российские стратегические ядерные ракеты. При этом сохранение ядерного паритета с США и ситуации гарантированного взаимного уничтожения рассматривается в РФ как критерий ее безопасности и великодержавного статуса. США же раздражены максималистскими требованиями России, добывающейся по сути

1. США воспользовались решением тогдашнего президента РФ Медведева не ветоировать в СБ ООН резолюцию, санкционировавшую применение силы, но вместо операции по защите гражданского населения стали проводить операцию по смене режима в стране, Москва же была вычеркнута из процесса принятия решений.

2. США добиваются свержения режима Асада и захвата власти оппозицией, исключая возможность переговоров между ними. Столкнувшись же с нежеланием РФ поддерживать этот курс в рамках СБ ООН, США начали в 2012 г. действовать в обход ООН, оказывая моральную, политическую, экономическую и организационную поддержку оппозиции в ее борьбе с официальным Дамаском «до победного конца».

нового Договора ПРО, и ее негибкостью при том, что планируемая на сегодняшний день система на деле не способна подорвать сдерживающий потенциал российских стратегических ядерных сил (СЯС). У США отсутствуют технологические, экономические и политические условия для создания подобной системы в принципе, и наиболее приоритетным регионом для развертывания ПРО США является не Европа, а Восточная Азия.

Наконец, тревожная ситуация стала складываться в 2012 г. вокруг пока еще самого главного направления позитивного сотрудничества России и США: Афганистана. Чем ближе стороны к 2014 г., когда большая часть контингента США и НАТО должны покинуть эту страну, тем больше в российско-американском диалоге по Афганистану противоречий. Россия опасается, что США, во-первых, оставят после себя хаос, который быстро распространится на страны Центральной Азии, и, во-вторых, оставят в Афганистане несколько крупных военных баз, а по возможности еще и сохраняют некое присутствие в странах Центральной Азии под видом необходимости снабжения остаточного контингента в Афганистане. Москва усматривает в этом стремление сохранить плацдарм для геополитического влияния на Центральную Азию. Уже сейчас подходы сторон по тому, как лучше бороться с афганским наркотрафиком и содействовать экономическому развитию Афганистана, фундаментально не совпадают. Главная опасность здесь заключается в возможности нового прямого геополитического соперничества России и США на постсоветском пространстве, что будет для их отношений действительно губительным.

Вместе с тем, никакого фундаментального кризиса отношений, сопоставимого с кризисами 1999 (Косово) и 2008 (Грузия) гг., в 2012 г. не произошло. Переизбрание Барака Обамы на второй срок и возвращение Владимира Путина на президентский пост в

России означают, что политика обеих сторон будет характеризоваться преемственностью.

Более того, в 2012 г. не только сохранилось, но даже интенсифицировалось сотрудничество России и США по многим позитивным направлениям, начавшееся в период «перезагрузки». Так, расширилось сотрудничество по Афганистану – главной на сегодняшний день составляющей позитивной повестки дня отношений: был создан транзитный центр в российском Ульяновске, запущен так называемый обратный транзит грузов США и НАТО из Афганистана через территорию РФ. В двусторонней Президентской комиссии Россия – США – главном механизме рабочего взаимодействия двух стран, учрежденном на пике «перезагрузки», – созданы две новые рабочие группы. Впервые Россия приняла участие в военно-морских учениях США и их союзников в Тихом океане «РИМПАК». Наконец, стороны остаются приверженными наращиванию торгово-экономического и инвестиционного взаимодействия, официально рассматривая это как главный позитивный приоритет на ближайшие годы. В 2012 г. Россия благодаря поддержке администрации Обамы вступила в ВТО, а в конце года была, наконец, отменена ограничительная поправка Джексона–Вэника. Другое дело, что позитивный политический эффект от этой отмены был полностью смазан одновременным принятием США закона Магнитского.

Все это говорит о существенном усилении в отношениях РФ – США прагматизма, уменьшении максималистских воззрений и, как следствие, ослаблении негативных связей между отдельными составляющими российско-американской повестки. Сегодня Москва и Вашингтон могут совмещать сотрудничество по одним вопросам с конкуренцией и даже соперничеством по другим, не опасаясь, что противоречия, даже если их большинство, заблокируют сотрудничество по вопросам совпадающих интересов. Именно

эти прагматизм и инструментальность, скорее всего, и будут преобладать в отношениях двух стран в ближайшие годы, при этом их политическая атмосфера будет оставаться сухой и сдержанной, без излишней эмоциональности как в одну, так и в другую сторону.

Таким образом, наилучшей и, одновременно, наиболее вероятной моделью отношений Россия – США на ближайшие годы станет «избирательное прагматическое сотрудничество». Стороны откажутся от макропроектов по приведению отношений в то или иное желательное состояние (по типу «стратегического партнерства») и сконцентрируются на том, что им надо друг от друга здесь и сейчас, и где их интересы совпадают.

С одной стороны, это может уберечь от новых разочарований. С другой стороны, это гарантированно превращает ближайшие годы отношений двух стран в «период упущенных возможностей» в части создания и реализации их новой позитивной повестки дня.

Последняя объективно имеется. Это, прежде всего, сотрудничество России и США в Восточной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе, который становится центром гравитации мировой экономики и политики и, одновременно, одним из главных внешнеполитических приоритетов для Москвы и главным внешнеполитическим приоритетом для Вашингтона. И в том, и в другом случае возможности есть. Но нынешний прагматизм российско-американских отношений,

заставляющий стороны фокусироваться на самых неотложных и тактических вопросах и не думать о вопросах стратегических, и, в еще большей степени, дефицит политической воли, связанный с ухудшением отношений, «мини-кризисом» и взаимным разочарованием 2012 г., будет мешать их реализации.

Наконец, модель «избирательного прагматического сотрудничества» несет в себе риски еще большего ухудшения отношений в ближайшие годы. Главные приоритеты сторон объективно не совпадают. Для США это – новый раунд сокращения ядерного оружия, для России – создание ограничений на действия Вашингтона в сфере ПРО. Негативная повестка дня отношений будет нарастать, в то время как позитивная – сокращаться. Особенно после вывода США большей части войск из Афганистана. В результате ближе к следующим президентским выборам в США в отношениях может назреть новый кризис.

Преодоление противоречий и расширение масштабов сотрудничества требует политической воли. Преодоление ее дефицита – главная задача отношений России и США в 2013 г.

*Дмитрий Суслов
заместитель директора Центра
комплексных европейских и
международных исследований
факультета мировой экономики и
мировой политики НИУ ВШЭ.*