

А.А. Манухин

К вопросу о характере двусторонних отношений США и России в начале 2000-х годов

В статье рассматриваются корни напряженности, возникшей в российско-американских отношениях в первые годы XXI века. Дается оценка внешнеполитических концепций, разрабатывавшихся государственными институтами и академическими сообществами обеих стран в предшествовавшее десятилетие. Показано значение как реалистических, так и идейных факторов отчуждения.

Ключевые слова: Россия; США; конфликт; кризис; вовлечение.

Рубеж тысячелетий застал двух главных противников по «холодной войне» в качестве государств, существенно отличающихся по их месту в системе международных отношений. США являлись крупнейшей экономикой мира, возглавляли НАТО, динамично развивающийся военно-политический блок, который в 1999 году принял в свой состав Польшу, Чехию и Венгрию и готовился к дальнейшему расширению. Россия продолжала переживать болезненные последствия распада СССР и перехода к рыночной экономике, что резко снизило ее влияние на другие страны и военно-политическую обстановку по периметру своих границ.

Данные обстоятельства не могли не накладывать отпечаток на процессы осмысления приоритетов в двусторонних отношениях. Американскими независимыми и партийными экспертами утверждалось, что Россия «будет продолжать слабеть, причем не только в глобальном, но и в региональном отношении» [17: р. 68]. Вывод, который следовал из данного прогноза, был таким: не стоит придавать слишком большого значения каким-либо действиям России по наращиванию своей мощи. Однако дальнейшие практические рекомендации, которые делали на основе этих прогнозов аналитики каждой из партий, существенно различались.

Действующая администрация президента У. Клинтона и «мозговые центры» Демократической партии в основном продолжали следовать подходу по «вовлечению» (*engagement*) России в структуры однополярного, американоцентричного мира [14: с. 8]. Основой для данного курса была разработанная еще в начале 1990-х годов концепция «расширения демократии», автором которой являлся первый руководитель СНБ при Клинтоне Э. Лейк, яркий представитель такого течения в американской внешнеполитической мысли, как

«либерально-демократический идеализм». Эксперты-демократы предполагали, что к России применим тот же подход, что был использован в отношении ФРГ и Японии после Второй мировой войны [14: с. 8].

Что касается мнения представителей американского политического и научно-исследовательского истеблишмента, традиционно наиболее показательными в нашей стране считались взгляды З. Бжезинского. К слову, теперь они таковыми уже не являются, так как не вызывают в самих США большого резонанса. В середине 1990-х годов он сформулировал свое видение геополитического статуса России после «холодной войны» — как «черной дыры» Евразии. Россия потеряла способность выстраивать коалиции, направленные против США, так как главные потенциальные партнеры в этом направлении (Китай, Индия, Иран) «не готовы связать свою судьбу с нестабильной и слабой Россией» [5: с. 141]. Аналогично России не удастся создать блок с Германией и Францией, хотя она и может надеяться достичь этого за счет объективных трудностей, возникающих на пути к европейской интеграции и определению будущей модели НАТО [5: с. 142].

Во внешнеполитических планах демократов важное место занимало дальнейшее развитие сотрудничества, которое сложилось в 1990-е годы. Важную роль на протяжении 90-х годов играла деятельность Совместной российско-американской комиссии по экономическому и технологическому сотрудничеству («комиссии Гор – Чернобырдин»). Стратегия национальной безопасности США от 1999 года отмечала участие России в программе НАТО «Партнерство ради мира» с 1994 года, подписание Основополагающего акта о взаимных отношениях, партнерстве и безопасности в 1997 году и работу Совета Россия — НАТО, сотрудничество в рамках ОБСЕ, развитие «программы Нанна-Лугара» по финансированию утилизации сокращаемых российских ядерных арсеналов [19: р. 29–30].

Последнее порой фигурировало как приоритетная задача в отношениях с Россией. Ожидалось, что «неконтролируемый регионализм» на территории РФ, нарушение механизмов управления и коррумпированность ее армии могут привести к утечке ядерных материалов или даже несанкционированной политическими властями атаке [21: р. 55].

Такой пессимистический настрой дополнялся выводами о том, что экономики России и других бывших союзных республик все еще относятся к «переходным» в сторону рыночных. В политической системе подобных государств наблюдается усиление авторитаризма, сохраняются проблемы в области охраны окружающей среды, соблюдения прав человека, борьбы с преступностью и коррупцией [19: р. 32; 17: р. 69]. Эксперты-демократы рекомендовали больше финансировать программу сокращения ядерного оружия и безопасности российских ядерных объектов, перейти с не оправдавших себя кредитов на более эффективно работающие гранты [16: с. 222]. Большинство экспертов-демократов видели в России скорее пассивную, нежели активную угрозу для национальной безопасности США [2: с. 270].

Республиканские аналитики, отмечая те же негативные черты развития России, выносили прямо противоположные рекомендации. В ходе предвыборной кампании 2000 года неоконсерваторы из фонда «Наследие» представили в штаб Дж.У. Буша комплект предложений по внешней политике. Россия в нем рассматривалась как враг, стремящийся к восстановлению былой мощи. Подчеркивалось право США на развитие односторонней программы ПРО, поскольку Россия не могла считаться правопреемницей СССР в Договоре по ПРО 1972 года [16: р. 214].

Значительное место в докладах фонда на рубеже веков занимали оценки возможных действий России по установлению сферы исключительной ответственности на территории СНГ пересмотра границ [2: с. 309]. Данная перспектива рисовалась как республиканскими, так и демократическими экспертами, но именно республиканцы делали из нее наиболее однозначные тактические выводы. В рекомендациях для штаба Буша отмечалось, что Россию стоит лишить доступа к кредитам МВФ, обязать ее предоставить информацию о вооружениях и технологиях двойного назначения, проданных «государствам-изгоям», настаивать на «сохранении гражданского общества в странах СНГ» [16: с. 213]. В частности, корифей теории и практики американской дипломатии, один из «законодателей мод» среди приверженцев политического реализма, Г. Киссинджер писал, что Западу не следует «приближать границы НАТО вплотную к России» но «равным образом у Запада есть обязательство побудить Россию отказаться от своих намерений доминировать над соседями» [9: с. 70–71].

В России также происходила корректировка модели поведения в международных отношениях. Хронологически она была связана с приходом к руководству МИД команды Е.М. Примакова в 1996 году и прекращением попыток выстраивания «нового стратегического партнерства» со сверхдержавой. Новые внешнеполитические ориентиры предполагали «диверсификацию» международных отношений России, по словам А.Г. Арбатова, за счет дополнения активного сотрудничества с США и ЕС мерами по укреплению безопасности на постсоветском пространстве и «поиска друзей на Юге и Востоке» [1: с. 32, 37–39].

В практических шагах, которые стала предпринимать Россия на международной арене, особенное значение приобрели меры по укреплению отношений с Китаем и Ираном, в том числе и продажа последнему ядерных технологий, несмотря на сопротивление США и ЕС. Применительно к США российские эксперты предлагали использовать «стратегию выравнивания»: 1) поддержание постоянного диалога по контролю над вооружениями; 2) отстаивание свободы маневра России в вопросах о конфликтах близ ее границ; 3) четкое международно-правовое закрепление понятий «права человека» и «государственный суверенитет» (что было актуально после применения силы НАТО в Косовском конфликте); 4) избавление от финансовой зависимости от Запада; 4) расширение экономического сотрудничества с США [6: с. 27–28].

Во многом формирование более ясного представления о приоритетах в национальных интересах было обусловлено улучшением общего положения страны. Выход из экономического кризиса совпал с выходом из политического тупика 1998 – 1999 годов и консолидацией власти после перехода президентства к В.В. Путину. В этих условиях идеи экспертного сообщества нашли отражение в Концепции внешней политики России от 28 июня 2000 года [10].

Главным положением Концепции стало утверждение о многополярной природе современного миропорядка; этот тезис стал краеугольным камнем всей дальнейшей внешней политики страны вплоть до настоящего времени. Осуждалось стремление США к проведению односторонней внешней политики, исходя из их собственных представлений об однополярном характере мира [10]. Утверждалось, что ставка во всем на «западные институты и форумы ограниченного состава, на ослабление роли Совета Безопасности ООН» может «дестабилизировать международную обстановку» [10]. Тем самым Россия заявляла о себе как о государстве с консервативной внешней политикой прежде всего в силу своего последовательного отстаивания прежней роли ООН, что диаметрально расходилось с тенденцией США на целенаправленное «размывание» понятия государственного суверенитета с приданием функций главного международного инструмента механизму «Большая семерка – НАТО». Российский «континентализм» противостоял американскому «атлантизму».

Непосредственным выражением таких ориентиров внешней политики России стало противостояние курсу США на закрепление «плюралистической однополярности», т. е. «доминирования небольшой группы наиболее развитых и мощных государств (преимущественно Запада) над остальным миром в форме обретения и удержания особых возможностей», причем для него характерно отсутствие жесткого деления мира на противостоящие друг другу блоки [15: с. 239–240].

Согласно американским прогнозам, в условиях нового миропорядка характер внутренней и внешней политики всех стран серьезно изменится. Государственные институты, как следовало из прогноза Национального совета по разведке от 2000 года, в долгосрочной перспективе будут все меньше способны контролировать потоки информации, распространение технологий, а также миграцию, эпидемии, локальные асимметричные военные конфликты. Задачей США должно стать создание «глобального компакта», ответственного за регулирование мировых процессов [17: р. 8–15].

Проблема заключалась в том, что Россия с самого окончания «холодной войны» весьма ограниченно участвовала в складывании и поддержании этого нового миропорядка, так как он мало отвечал ее долгосрочным интересам. С точки зрения американских стратегов, она попадала в разряд «сильных стран за пределами западного мира» (вместе с Китаем и Индией) [11: с. 27–29]. По мнению М. Макфола, тогдашнего члена Совета по международным отношениям, «даже при самом лучшем раскладе Россия в ближайшем будущем

вряд ли станет союзником США, полностью включенным в НАТО или другие структуры» [18: р. 314, 316].

Усиление наступательного компонента во внешней политике США после прихода к власти республиканцев создавало объективные сложности для российско-американских отношений. Краеугольным камнем оборонной стратегии США стало принятие Конгрессом Закона о национальной противоракетной обороне в 1999 году [7: с. 4–5]. Во многом оно обосновывалось концепцией «асимметричной войны»: основное внимание сосредотачивалось именно на «странах-изгоях», стремящихся к овладению ядерным оружием [12: с. 5; 14].

Место России в таком видении национальной безопасности США было глубоко тактическим. На встречах с В.В. Путиным летом 2001 года в Генуе и Любляне президент Буш заявил, что США «не считают Россию врагом» и намерены создать «новые стратегические рамки» [12: с. 48]. В то же время «Четырехгодовой оборонный обзор» от 30 сентября 2001 года отмечал, что «существует возможность для сотрудничества с Россией», поскольку она «не представляет крупномасштабной конвенциональной военной угрозы для НАТО» и «имеет ряд тех же проблем безопасности, что и США, включая уязвимость для ракетных ударов со стороны региональных агрессоров, опасность случайных или несанкционированных запусков стратегических ракет, а также проблему международного терроризма» [22: р. 4–5]. При этом указывалось, что «некоторые действия, предпринимаемые Россией на международной арене, противоречат интересам США» [22: р. 5]. Под этим подразумевались ее действия по укреплению отношений внутри СНГ, а также наметившаяся тенденция к налаживанию «континентальных» связей с государствами Европы и Азии.

В этой ситуации российское руководство избрало практически единственно возможную для него линию поведения, сразу же заявив о поддержке американской операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане, предоставив воздушные коридоры и данные разведки. Москва согласилась на предоставление Киргизией и Туркменистаном аэропортов и военных баз для Международных сил содействия безопасности, оговорив, что не приемлет какое-либо непосредственное участие России в афганской интервенции. Между тем важно отметить, что это решение России объективно позволило США и НАТО получить плацдарм для увеличения своего влияния в регионе Центральной Азии [8: с. 83–84].

Ограниченное сотрудничество по Афганистану на время создало благоприятный международный климат вокруг России и подтолкнуло ее к поиску решения ряда старых проблем с США. Так, осенью 2001 года была сделана попытка реанимировать работу Совместного постоянного совета Россия — НАТО. Конгресс США в специальном документе «Российско-американские отношения: новые времена, новое начало» указывал, что переговоры должны «выйти за узкие рамки военных проблем», перейдя к реальному экономическому сотрудничеству. Тогда же Конгрессом было списано 3,5 млрд долл. российских долгов [12: с. 63–64].

Тем не менее провал переговоров по ПРО, проходивших в ноябре 2001 года в Москве и Вашингтоне, позволил администрации Буша заявить о намерении совершить односторонний выход из Договора. Выход США из Договора по ПРО в июне 2002 года означал, что США на деле готовы встать на путь «унилатерализма». Важную роль играло представление о слабости России, которая в новой редакции Стратегии национальной безопасности США от 2002 года официально признавалась главной помехой для сотрудничества с ней [20: р. 26–27]. Многократно увеличались размеры финансовой помощи со стороны США странам постсоветского пространства на их «демократизацию» [4: с. 19–22; 13: с. 53]. Началось свертывание почти всех программ реального двустороннего сотрудничества: по сокращению стратегических вооружений, региональным проблемам, нераспространению ядерного оружия, торговле и инвестициям [3: с. 19].

Таким образом, во внешнеполитических ценностях и ориентирах России и США обозначились фундаментальные различия. США явно недооценивали стремление своего восточного оппонента к обеспечению собственных стратегических интересов путем формирования «континентальной» системы отношений. Оно проявилось в создании в 2000–2002 годах ЕврАзЭС, ШОС и ОДКБ для укрепления экономических и военно-политических отношений со странами СНГ и Китаем, а также в сближении с ведущими странами ЕС. По мере того как продолжала разворачиваться «доктрина Буша», Россия все чаще не оправдывала надежд республиканцев на ее самоустранение из глобальной и особенно региональной политики. Весьма симптоматичным стало американское вторжение в Ирак в марте 2003 года, вызвавшее солидаризацию части европейских стран с позицией России, осудившей действия Вашингтона. Все это свидетельствовало не только о сложности миропорядка нового тысячелетия, но и делало практически неизбежным дальнейший рост напряженности в двусторонних отношениях.

Литература

1. *Арбатов А.Г.* Российская национальная идея и внешняя политика. Мифы и реальности. М.: МНФ, 1998. 125 с.
2. *Баталов Э.Я., Журавлева В.Ю., Хозинская К.В.* «Рычащий медведь» на «диком Востоке». Образы России в работах американских авторов (1992–2007 гг.). М.: РОССПЭН, 2009. 384 с.
3. *Батюк В.И.* Трудное партнерство. Двусторонние режимы и институты в российско-американских отношениях после окончания «холодной войны». М.: Прометей, 2008. 212 с.
4. *Батюк В.И.* Российско-американский диалог по региональным проблемам в XXI веке: итоги и перспективы // США, Канада: экономика, политика, культура. 2009. № 8. С. 17–32.
5. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Международные отношения, 2006. 256 с.
6. *Богатуров А.Д.* «Стратегия выравнивания» в международных отношениях и внешней политике США // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 20–29.

7. Десять лет без договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях. М.: Спецкнига, 2012. 78 с.
8. *Ермаков С.М.* Политика США и НАТО на постсоветском пространстве // Проблемы национальной стратегии. 2010. № 1. С. 79–91.
9. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? М.: Ладомир, 2002. 352 с.
10. Концепция внешней политики Российской Федерации. 28.06. 2000 г. // Сайт президента РФ. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html>.
11. Политика США в меняющемся мире. М.: ИСК РАН, 2004. 336 с.
12. *Рогов С.М.* 11 сентября 2001 г.: реакция США и последствия для российско-американских отношений. М.: ИСК РАН, 2001. 88 с.
13. *Самуйлов С.М.* Агентство по международному развитию: перенацеливание на «продвижение демократии» // США, Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 6. С. 51–64.
14. *Самуйлов С.М.* «Мозговые центры» демократов и республиканцев: сравнение подходов к России // США, Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 2. С. 3–21.
15. *Сетов Р.А.* Современный миропорядок и государственные интересы России. Термины, теории, прогнозы. М.: Три квадрата, 2010. 386 с.
16. *Шаклеина Т.А.* Россия и США в новом мировом порядке: дискуссии в политико-академических сообществах России и США (1991–2002 гг.). М.: ИСК РАН, 2002. 442 с.
17. Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts. Wash., D.C.: National Intelligence Council, 2000. 98 p.
18. *McFaul M.* Realistic Engagement. A New Approach to American-Russian Relations // Current History. Vol. 100. № 648. 2001. October. P. 313–317.
19. A National Security Strategy for a New Century. Wash., D.C: White House, 1999. 49 p.
20. The National Security Strategy of the United States of America. Wash., D.C: White House, 2002. 31 p.
21. *Nunn S., Stulberg A.N.* The Many Faces of Modern Russia // Foreign Affairs. Vol. 79. № 2. 2000 (March – April). P. 45–62.
22. Quadrennial Defense Review Report. September 30, 2001. Wash., D.C.: Department of Defense, 2001. 71 p.

References

1. *Arbatov A.G.* Rossijskaya nacional'naya ideya i vneshnyaya politika. Mify' i real'nosti. М.: MNF, 1998. 125 с.
2. *Batalov E'.Ya., Zhuravleva V.Yu., Xozinskaya K.V.* «Ry'chashhij medved'» na «dikom Vostoke». Obrazy' Rossii v rabotax amerikanskix avtorov (1992–2007 gg.). М.: ROSSPE'N, 2009. 384 с.
3. *Batyuk V.I.* Trudnoe partnerstvo. Dvustoronnie rezhimy' i instituty' v rossijsko-amerikanskix otnosheniyax posle okonchaniya «xolodnoj vojny'». М.: Prometej, 2008. 212 с.
4. *Batyuk V.I.* Rossijsko-amerikanskij dialog po regional'ny'm problemam v XXI veke: itogi i perspektivy' // SShA, Kanada: e'konomika, politika, kul'tura. 2009. № 8. S. 17–32.
5. *Bzhezinskij Z.* Velikaya shaxmatnaya doska. Gospodstvo Ameriki i ego geo-strategicheskie imperativy'. М: Mezhdunarodny'e otnosheniya, 2006. 256 с.

6. *Bogaturov A.D.* «Strategiya vy'ravnivaniya» v mezhdunarodny'x otnosheniyax i vneshnej politike SShA // *Mirovaya e'konomika i mezhdunarodny'e otnosheniya*. 2001. № 2. S. 20–29.
7. *Desyat' let bez dogovora po PRO. Problema protivoraketnoj oborony' v rossijsko-amerikanskix otnosheniyax*. M.: Speczkniga, 2012. 78 s.
8. *Ermakov S.M.* Politika SShA i NATO na postsovetском prostranstve // *Problemy' nacional'noj strategii*. 2010. № 1. S. 79–91.
9. *Kissindzher G.* Nuzhna li Amerike vneshnyaya politika? M.: Lodomir, 2002. 352 s.
10. *Koncepciya vneshnej politiki Rossijskoj Federacii*. 28.06. 2000 g. // Sajt prezidenta RF. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/25.html>.
11. *Politika SShA v menyayushhemsya mire*. M.: ISK RAN, 2004. 336 s.
12. *Rogov S.M.* 11 sentyabrya 2001 g.: reakciya SShA i posledstviya dlya rossijsko-amerikanskix otnoshenij. M.: ISK RAN, 2001. 88 s.
13. *Samujlov S.M.* Agentstvo po mezhdunarodnomu razvitiyu: perenacelivanie na «prodvizhenie demokratii» // *SShA, Kanada: e'konomika, politika, kul'tura*. 2008. № 6. S. 51–64.
14. *Samujlov S.M.* «Mozgovy'e centry'» demokratov i respublikancev: sravnenie podxodov k Rossii // *SShA, Kanada: e'konomika, politika, kul'tura*. 2011. № 2. S. 3–21.
15. *Setov R.A.* Sovremenny'j miroporyadok i gosudarstvenny'e interesy' Rossii. Terminy', teorii, prognozy'. M.: Tri kvadrata, 2010. 386 s.
16. *Shakleina T.A.* Rossiya i SShA v novom mirovom poryadke: diskussii v politiko-akademicheskix soobshhestvax Rossii i SShA (1991–2002 gg.). M.: ISK RAN, 2002. 442 s.
17. *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts*. Wash., D.C.: National Intelligence Council, 2000. 98 p.
18. *McFaul M.* Realistic Engagement. A New Approach to American-Russian Relations // *Current History*. Vol. 100. № 648. 2001. October. P. 313–317.
19. *A National Security Strategy for a New Century*. Wash., D.C: White House, 1999. 49 p.
20. *The National Security Strategy of the United States of America*. Wash., D.C: White House, 2002. 31 p.
21. *Nunn S., Stulberg A.N.* The Many Faces of Modern Russia // *Foreign Affairs*. Vol. 79. № 2. 2000 (March – April). P. 45–62.
22. *Quadrennial Defense Review Report*. September 30, 2001. Wash., D.C.: Department of Defense, 2001. 71 p.

A.A. Manukhin

Toward the Essence of Russian-American Relations at the Beginning of the 21st Century

The article deals with the roots of the tensions that rose in Russian-American relations in the first years of the 21st century. Assessment is given to the concepts of foreign policy that state agencies and academic communities of both countries had been developing over the previous decade. Both realistic and idealistic factors of the alienation are shown.

Keywords: Russia; United States; conflict; crisis; engagement.