

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

М.В. Братерский, Д.В. Суслов, Я.Ю. Шеметова

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В 2013 ГОДУ: ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАГМАТИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО¹⁸

В 2013 г. в российско-американских отношениях закрепились модель избирательного прагматичного сотрудничества. В соответствии с ней Москва и Вашингтон не ставили перед собой, как при перезагрузке, задачи по целенаправленному улучшению отношений и поиску новых возможных слагаемых позитивной повестки дня. Отношения были пущены на самотек. Стороны сотрудничали там, где их интересы по тем или иным причинам сходились или совпадали, и соперничали в тех вопросах, где их интересы противоречили друг другу.

Одна из главных тенденций 2013 г. для российско-американских отношений состояла в понижении их места в иерархии внешнеполитических приоритетов обеих стран. Москва и Вашингтон не видели моментов, где они могли бы быть полезны друг другу для продвижения своих значимых интересов. Причем если российское руководство уже вошло с таким настроем в 2013 г., то администрация Обамы сделала для себя подобный вывод именно в этом году. Это произошло после того, как Москва отвергла ее предложение пойти на новый раунд сокращения ядерного оружия, превратив это в новый позитив двусторонних отношений на ближайшие три-четыре года.

28 января 2013 г. Россия остановила действие соглашения с США о сотрудничестве в правоохранительной деятельности и сфере контроля над оборотом наркотиков. Подписав в 2002 году это соглашение, РФ рассчитывала, что сможет вместе с США бороться с организованной преступностью и наркобизнесом по всему миру. Однако когда российская сторона начинала обсуждать с американцами проблемы борьбы с наркобизнесом в Афганистане, американцы напрямую говорили, что их больше интересует проблема «экспорта» наркотиков из Колумбии и Боливии. В качестве ответной меры на действия российской стороны, 28 января 2013 г. США объявили о выходе из группы по развитию гражданского общества, которая входила в российско-американскую президентскую комиссию, созданную в 2009 году в рамках «перезагрузки». Решение США выйти из рабочей группы по гражданскому обществу президентской комиссии – признак нынешнего тренда на ухудшение отношений между Москвой и Вашингтоном, так как сама комиссия была, по сути, одним из главных символов «перезагрузки».

Разумеется, в 2013 году в отношениях РФ-США были и весьма значительные позитивные моменты. Прежде всего, это блистательная российская дипломатическая инициатива по установлению международного контроля над сирийским химическим оружием и, на этой основе, ускорение подготовки

¹⁸ Братерский Максим Владимирович - профессор НИУ-ВШЭ; Суслов Дмитрий Вячеславович - старший преподаватель НИУ-ВШЭ, Зам.директора исследовательских программ Совета по внешней и оборонной политике; Шеметова Яна Юрьевна - студентка НИУ-ВШЭ.

Данная статья подготовлена при поддержке гранта НИУ-ВШЭ НУГ 14-05-0042 «Анализ влияния структурных проблем отношений США с Россией, Китаем, Индией и Бразилией на развитие глобального управления»

конференции «Женева-2» по политическому урегулированию гражданского конфликта в Сирии, а также серьезный прогресс по разрешению проблемы иранской ядерной программы. Эти эпизоды усиливают позитивный потенциал российско-американских отношений, показывают, что стороны, несмотря на разочарование в высшем руководстве обеих стран, все же нужны друг другу и что их сотрудничество способно приносить зримые и важные позитивные результаты.

Российско-американское взаимодействие касательно конфликта в Сирии разворачивалось вокруг вопросов о поставках вооружений режиму Башара Асада и оппозиции, о возможной роли действующего сирийского президента после урегулирования противостояния и о созыве международной конференции «Женева-2».

В Тунисе 22 февраля 2013 г. прошла конференция «Друзей Сирии» — группы государств, поддерживающих сирийскую оппозицию. 28 февраля 2013 г. в Риме состоялась дополнительная встреча наиболее активных участников (США, некоторых западноевропейских и ближневосточных стран). Встречи обозначили поворот в политике США в сирийском конфликте. Патовая ситуация в Сирии, вызванная провалом попыток оппозиции свергнуть режим, вынуждала президента Обаму отказаться от невмешательства в конфликт.

25 апреля 2013 г. власти США заявили, что во время конфликта в Сирии применялось химическое оружие и что администрация Барака Обамы считает такие действия «красной чертой» для режима Башара Асада. 5 мая 2013 г. министр обороны США Чак Хейгел заявил, что Вашингтон не исключает, что начнет поставлять оружие отрядам сирийской оппозиции. Комитет сената США по международным отношениям одобрил 21 мая 2013 г. законопроект, разрешающий такие поставки.

В начале сентября госсекретарь США Джон Керри выразил уверенность, что Конгресс США в ближайшее время одобрит запрос президента Барака Обамы по военному вмешательству в Сирию. 9 сентября 2013 г. Россия призвала Сирию передать свое химическое оружие под международный контроль, если это позволит избежать военного удара со стороны США. Также 9 сентября 2013 г. стало известно, что администрация Барака Обамы может не получить одобрения Конгресса на удар по Сирии. Дамаск согласился с призывом Москвы поставить свое химоружие под международный контроль.

Главы внешнеполитических ведомств России и США 26 сентября 2013 г. согласовали проекты резолюций по сирийскому химоружию в Совете Безопасности ООН и в ОЗХО. Стороны в проекте предусмотрели план действий в случае, если правительство Сирии или силы оппозиции все-таки нарушат достигнутые договоренности. Компромиссный вариант документа содержит упоминание о 7 статье Устава ООН, но лишь в виде предостережения о возможности применения этой статьи в случае, если Сирия не выполнит требования международного сообщества по передаче своего химического арсенала под международный контроль. 27 сентября 2013 г. голосование по проекту резолюции прошло в СБ ООН. Совету Безопасности ООН удалось согласовать резолюцию по Сирии, добившись тем самым, по словам госсекретаря США Джона Керри, исторического прорыва. Компромисс стал возможен после того, как США, Великобритания и Франция перестали настаивать на включении в текст документа положения, допускающего автоматическое применение силы в случае нарушения Дамаском достигнутых ранее договоренностей. Россия и Китай, в итоге, тоже пошли на уступку, дав добро на расширенные инспекции сирийских химических объектов.

На протяжении всего года РФ и США также участвовали в обсуждениях возможного проведения международной конференции по Сирии «Женева-2», на которую стороны делали главную ставку в плане прекращения войны. Главным фактором, затрудняющим созыв конференции, стала позиция и провокации стран Персидского залива. РФ настаивала на приглашении Ирана, союзники США — Катар и Саудовская Аравия — выступали категорически против.

Крайне удачная инициатива РФ по Сирии позволила администрации Обамы сохранить лицо и заложила основу для постепенного изменения подхода США к арабским проблемам в целом в менее идеологизированную сторону.

Другим позитивным моментом в российско-американских отношениях в 2013 г. было взаимодействие двух стран по вопросу об иранской ядерной программе. Именно Москва изначально выступала за то, что обвинение Ирана в военной ядерной программе бездоказательно, и что санкции в отношении Ирана нужно снимать частично, а не добавлять новые.

Благодаря во многом активной позиции Москвы 7-9 ноября 2013 г. в Женеве состоялись переговоры между Ираном и «шестеркой» международных посредников (Франция, Великобритания, Китай, США, Россия и Германия). Впервые с момента избрания президентом Ирана реформатора Хасана Роухани Тегеран и «шестерка» показали готовность выйти на конкретные договоренности. Тем временем 11 ноября 2013 г. в Тегеране было заключено рамочное соглашение между Ираном и МАГАТЭ. Согласно документу, Иран и МАГАТЭ будут далее сотрудничать в вопросах проведения проверок, которые должно предпринять МАГАТЭ для разрешения всех существующих вопросов. В подписанном гендиректор МАГАТЭ Юкие Амано и главой Организации по атомной энергетике Ирана Али Акбаром Салехи соглашении указывается, что Иран предоставит информацию и управляемый доступ к месторождению Гачин на юге страны и реактору на тяжелой воде в Араке. Также будет подготовлена информация о всех новых исследовательских реакторах, 16 участках, выделенных для строительства новых атомных электростанций. Также будут даны пояснения относительно заявлений Ирана о дополнительных объектах обогащения и лазерной технологии обогащения.

23-24 ноября 2013 г. в Женеве состоялись очередные переговоры между Ираном и «шестеркой». На них было достигнуто промежуточное соглашение по иранской ядерной проблеме. Договор, рассчитанный на полгода, предусматривает введение ограничений на развитие ядерных программ в обмен на ослабление антииранских санкций. В случае успешного выполнения соглашения стороны могут заключить договор о всеобъемлющем урегулировании иранской ядерной проблемы.

Отмечая позитивные моменты в российско-американском взаимодействии в 2013 г. следует все же заметить, что общий климат и философия российско-американских отношений оставались на начало 2014 г. прежними – основанными на недоверии и носящими циклический характер. Основа без изменений – прежде всего приверженность обеих стран, особенно России, двустороннему стратегическому сдерживанию в том виде, как он сложился в годы «холодной войны». Россия увязывает свою безопасность и статус великой державы с сохранением стратегического баланса с США (в его классическом виде периода «холодной войны», т.е. учета возможности гарантированного взаимного уничтожения), и малейший шаг в сторону воспринимается как угроза безопасности вне зависимости от того, создает ли он действительно какие-либо военные риски для России или нет. Воплощением такого подхода является российская позиция по ПРО, где нынешняя политика США на деле серьезных угроз для РФ не создает. Как отметил министр

иностранных дел России Сергей Лавров, проблема ПРО остается главным раздражителем в российско-американских отношениях.

Согласно озвученному 15 марта 2013 г. заявлению главы Пентагона Чака Хейгела, США начали проводить реструктуризацию размещения ракет-перехватчиков SM-3 IIB, предусмотренных для плана поэтапного создания системы ПРО в Европе (четвертая фаза ЕвроПРО). Пентагон принял решение перебросить средства, запланированные на программу размещения SM-3 IIB в Польше, на размещение дополнительных ракет-перехватчиков на территории США и разработку новейших видов наземных перехватчиков и новых версий SM-3.

После отказа США от планов развертывания четвертого этапа ЕвроПРО, одним из возможных вариантов урегулирование конфликта стало предложение Вашингтона РФ обменяться политическими гарантиями на высшем уровне по ПРО в форме президентского исполнительного соглашения (executive agreement). Для подписания такого документа президенту Бараку Обаме не нужно запрашивать согласие Конгресса. Недостаток исполнительных соглашений состоит в том, что они, по сути, являются обязательными лишь для администрации, подписавшей их: преемник Обамы имеет полное право отказаться от их выполнения. Москве таких гарантий мало. Кремль хочет долгосрочных юридически обязывающих гарантий, а исполнительные соглашения считает не более чем политическими декларациями.

В 2013 г. Россия сделала, первые, хотя и недостаточные шаги для преодоления этого устаревшего подхода и отказалась от дальнейшего сокращения ядерного оружия. Этот отказ продемонстрировал, что прежняя российско-американская повестка дня – повестка дня, основанная на контроле над вооружениями, – себя исчерпала. Пытаться продолжать эту линию в отношениях РФ-США сейчас, когда центром гравитации мировой экономики и политики становится АТР, где интересы Москвы и Вашингтона преимущественно совпадают, когда Россия и США объективно не угрожают друг другу, а вероятность войны между ними равна нулю, абсурдно. В этой связи можно утверждать, что в долгосрочном плане отказ Москвы от такой ориентации содействует постепенному оздоровлению российско-американской повестки.

Однако, в условиях негативной политической атмосферы, когда ни Россия, ни США в полной мере не осознают, для чего они по большому счету нужны друг другу, отказ от сокращения ядерного оружия не компенсируется ничем другим. Старая повестка отмирает, новая же не появляется. В результате образуется вакуум, в условиях которого на первое место выступают раздражители. Причем как новые, так и «хорошо забытые старые».

К сожалению, 2013 г. как раз характеризуется возвращением некоторых из таких старых раздражителей, которые за последние несколько лет, казалось, отошли на второй план. А именно, соперничество Соединенных Штатов и России на постсоветском пространстве. Обострение российско-европейской конкуренции за Украину и срыв подписания ее соглашения об ассоциации с ЕС спровоцировали администрацию Обамы к тому, чтобы впервые с 2010 г. громко провозгласить свою позицию, которая при этом входила бы в острое противоречие с позицией РФ. Вашингтон четко и открыто противопоставил евроинтеграцию Украины ее отношениям с Москвой, заявил, что Украина должна интегрироваться с Евросоюзом, а если нынешнее украинское руководство пойдет другим путем или будет медлить, то его ждет «хаос и насилие» (слова замгоссекретаря США Виктории Нуланд, сказанные в Киеве в начале декабря 2013 г.).

Одной из главных предпосылок позитивной «перезагрузки» в российско-американских отношениях стало именно ослабление их открытого геополитического

соперничества на постсоветском пространстве. В 2010 г. администрация Обамы совершенно спокойно восприняла отказ Украины от вступления в НАТО и продление базирования черноморского флота в Крыму до середины 21 века, а также не стала вмешиваться во внутривнутриполитический кризис в Киргизии в 2010 году. Именно это открыло путь к другим позитивным достижениям «перезагрузки». Если же сейчас Соединенные Штаты вернутся к активному перетягиванию каната на постсоветском пространстве с Россией, это обречет их отношения на деградацию, вплоть до нового сползания к фарсовой конфронтации.

Также в 2014 году к этому может добавиться обострение соперничества России и США в Центральной Азии на фоне вывода большей части американского контингента из Афганистана. В Москве опасаются, что вслед за выводом основной части иностранного контингента ухудшится обстановка в Центральной Азии, а это будет уже напрямую угрожать безопасности южных рубежей РФ. Россия исходит из того, что намерение США оставить в этой стране недостаточный для проведения военных операций, но слишком большой для просто обучения афганских вооруженных сил контингент связано с его стремлением усилить влияние на страны Центральной Азии, подрывая там российские интересы. Тем более, часть оборудования и военной техники, выводимой из Афганистана, США намерены передать правительствам центральноазиатских стран, также ослабляя там российские позиции. На сегодняшний день Россия не согласна ни с одним из аспектов политики США по Афганистану на период после 2014 г. (безопасность, экономическое развитие, методы борьбы с наркотрафиком), при этом накал и глубина этих несогласий продолжают нарастать.

Дополнительным раздражителем в двусторонних отношениях стала ситуация, сложившаяся вокруг бывшего сотрудника ЦРУ и Агентства национальной безопасности Эдварда Сноудена. В начале июня 2013 г. он передал газетам The Guardian и The Washington Post секретную информацию АНБ, касающуюся тотальной слежки американских спецслужб за информационными коммуникациями между гражданами многих государств по всему миру при помощи существующих информационных сетей и сетей связи, включая сведения о проекте PRISM (программа разведки АНБ). Москва укрыла Сноудена на своей территории, что спровоцировало небывало резкую, хотя и беспомощную реакцию США.

В целом, Москва извлекла политические дивиденды из разоблачений Эдварда Сноудена. В Первом комитете Генассамблеи ООН консенсусом одобрена выдвинутая Москвой резолюция «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникации в контексте международной безопасности». За этим названием скрывается ряд позиций, имеющих для РФ принципиальное значение. Во-первых, в документе широко используется термин «информационная безопасность», который Москва продвигает вместо применяемого американцами понятия «кибербезопасность». Разница в терминологии отражает принципиальные разногласия в подходе к проблемам Интернета: США говорят прежде всего о физических угрозах сетям (вирусах), РФ — о потенциально опасном контенте (дестабилизирующем политическую ситуацию, к примеру). Во-вторых, документ предусматривает выработку норм, правил или принципов ответственного поведения государств в информпространстве.

Понижение уровня значимости российско-американских отношений - очень серьезная проблема для взаимодействия России и США. Тактически тренд на понижение уровня отношений может обострить давние противоречия российско-американских отношений, которым в последние годы не позволяли выйти на острие повестки дня. Стратегически же отсутствие у сторон политической воли продвигать

отношения вперед погружает Россию и США на несколько лет в период упущенных возможностей. Ведь у сторон есть безусловный потенциал для взаимодействия и даже объективная потребность в нем.

Предотвратить доминирование негатива в российско-американских отношениях можно только одним способом: менять повестку дня отношений и выстраивать диалог с США по тем вопросам и регионам, где стороны могут сотрудничать и это сотрудничество объективно востребовано для обеих сторон. Именно к таким относится Азиатско-тихоокеанский регион. Россия желает избежать попадания в одностороннюю зависимость от Китая и заинтересована в наращивании комплексного сотрудничества с другими странами Восточной и Юго-Восточной Азии, а также в том, чтобы придать импульс развитию Сибири и Дальнего Востока. Без конструктивного участия США это попросту нереализуемо. США же не выгодна усиливающаяся поляризация региона, которая может быть предотвращена в случае превращения России в «третью великую державу» региона.

Диалог Россия – США по АТР – это масштабная повестка дня как на 2014 г., так и на последующие годы, а то и десятилетия. Одновременно следует продолжать наметившееся сотрудничество по Сирии и Ирану и согласовать более общие принципы подходов России и США в отношении «арабской весны», отталкиваясь при этом от начавшегося дрейфа американских оценок и действий в более реалистическую сторону. Наконец, следует избежать открытого столкновения двух стран на постсоветском пространстве. В частности, важно добиться согласованности взаимодействия России и США по Афганистану, а также убедить американский политический истеблишмент, что действия РФ и в отношении Украины и на постсоветском пространстве в целом не означают восстановление российского классического доминирования в регионе и уж подавно не влияют на безопасность и международное положение США.

Н.П. Скороходова

«КРУГИ ПО ВОДЕ» ОТ ЭДВАРДА СНОУДЕНА

Одним из важнейших мировых событий 2013 года стали разоблачения Эдварда Сноудена. Никому до этого неизвестный американский технический ассистент, бывший сотрудник ЦРУ и Агентства Национальной безопасности (АНБ) США в начале июля 2013 года передал газетам The Guardian и The Washington Post информацию, касающуюся тотальной слежки американских спецслужб за коммуникациями граждан по всему миру. Согласно предоставленным им данным, под колпаком американских спецслужб находятся многие страны. Эти сообщения всколыхнули мировую общественность и вызвали большой резонанс. Оценки шпионской практики АНБ и поступку Сноудена давались самые разные, зачастую диаметрально противоположные. Сноудена называли человеком года, борцом за мировую справедливость и мировые демократические ценности, шпионом, предателем, перебежчиком и т.д. Так или иначе, на первый план международных отношений вышли проблемы, которым раньше не придавалось большого значения.

В конце XX – начале XXI веков скорость информатизации общества увеличилась многократно. Потенциал мобильной связи и Интернета превосходит сегодня совокупные возможности радио, телевидения, бумажных СМИ. Преимущества Сети заключаются не только в более быстром получении информации, но и в «обратной связи», т.е. пользователь может не только