

# Трудная дорога к партнерству

## *Российско-американские отношения после "холодной войны"*

Статья выдающегося советского историка академика Е. В. Тарле была опубликована в 1951 году, в один из самых мрачных периодов сталинского правления. Это предопределило не только стиль автора, но и его политические установки. Действительно, во второй половине 1940-х в бывшем Советском Союзе утвердилось восприятие Соединенных Штатов Америки и как главного противника на международной арене, и как главной угрозы миру во всем мире, сохранившееся вплоть до распада СССР. Более того, антиамериканские настроения до сих пор характерны для части российского истеблишмента и массового сознания. В свою очередь в США после Второй мировой войны с растущей тревогой следили за расширением зоны коммунистических государств, охватывавшей обширные территории на востоке Европы и в Азии, проникавшей в Центральную Америку и Африку. Коммунистическая экспансия рассматривалась в США как угроза самому существованию демократических обществ. Противодействие ей стало сверхзадачей американской политики на мировой арене вплоть до начала 1990-х годов.

Глобальное антагонистическое военное и политико-идеологическое противостояние развитых демократий и левототалитарных государств ушло в прошлое после крушения коммунистических режимов в СССР и странах Центральной и Восточной Европы. Однако отношения России и США после окончания "холодной войны" складывались отнюдь не гладко. Обозначились области как совпадения, так и столкновения интересов. Далеко не просто оказалось преодолеть интеллектуальное и эмоциональное наследие прошлого. В конечном итоге и в России, и в США появились весьма скептические оценки перспектив и возможностей сотрудничества двух государств.

Это ставит несколько важных и сложных вопросов. Порождаются ли выявившиеся в них сложности переходящими обстоятельствами, в частности трудностями адаптации к новой, быстро меняющейся международной среде, или они вызваны столкновениями жизненно важных национальных интересов двух государств? Можно ли выстроить и реализовать позитивную долгосрочную повестку дня российско-американских отношений, и если да, то в чем она заключается? Каково место России и США в международной политике начала XXI века? Окончательных ответов на эти вопросы пока нет. Вместе с тем опыт российско-американских отношений после окончания "холодной войны" дает определенные основания для некоторых размышлений и выводов.

## **Первое десятилетие после "холодной войны": от эйфорических ожиданий к кризису**

На протяжении 1990-х годов российско-американские отношения развивались противоречиво и нестабильно. "Бархатные революции" в странах Центральной и Восточной Европы, провал августовского путча и затем крах коммунистического режима в СССР породили эйфорические ожидания как в России, так и в США. Возникли, как считали многие, не только необходимые, но и достаточные условия для быстрого перехода к партнерству и сотрудничеству. Самым ярким проявлением таких настроений стала невиданная овация в американском конгрессе в июне 1992 года, когда, выступая там, первый президент России Борис Ельцин заявил, что коммунизм в России ушел в безвозвратное прошлое. Для оптимистических прогнозов были определенные основания. Например, на удивление быстро, по сравнению с предыдущими соглашениями по контролю над стратегическими вооружениями, был разработан и в январе 1993 года подписан Договор СНВ-2, открывавший путь к глубоким сокращениям ядерных арсеналов двух государств. По инициативе американских сенаторов Нанна и Лугара была начата

масштабная программа Совместного уменьшения угрозы. Россия и США активно и в целом плодотворно сотрудничали, с тем чтобы добиться от Украины присоединения к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве неядерного государства. В первой половине прошлого десятилетия Россия, хотя и с оговорками, конструктивно взаимодействовала с США и европейскими государствами в бывшей Югославии.

Однако уже с середины 1993 года в отношениях России и США появились трещины. Первым камнем преткновения стало намечавшееся расширение НАТО на восток. Влиятельные российские политические и военные круги восприняли это как угрозу национальной безопасности и как предпосылку изоляции России от Европы. С середины 1990-х годов противодействие расширению НАТО на восток было фактически возведено в ранг ключевой стратегической задачи российской внешней политики. Остроту проблемы удалось несколько приглушить в 1997 году, подписав основополагающий акт Россия - НАТО, однако противоречия остались и вспыхнули с новой силой в конце прошлого десятилетия, когда на повестку дня встал вопрос о "второй волне" расширения, охватывающей в том числе новые независимые государства Балтии.

Другой узел противоречий в российско-американских отношениях возник в результате войны в бывшей Югославии. В 1993-1994 годах Россия поддержала резолюции №№ 816, 836 и 903 Совета Безопасности ООН. В соответствии с ними военно-воздушные силы стран НАТО, главным образом американские, осуществили бомбардировки позиций и тяжелых вооружений боснийских сербов. Последние постоянно срывали миротворческие усилия ООН, и лишь удары с воздуха вынудили их лидеров принять условия мирного урегулирования ситуации в Боснии - Герцеговине на основе Дейтонского соглашения. Но во второй половине 1990-х годов ситуация изменилась. В России взяли курс на поддержку режима Милошевича, возможно, видя в нем инструмент противодействия росту американского влияния на Балканах. Косовский кризис 1999 года вызвал острые противоречия между Россией и США, вплотную подвел их к порогу "холодной войны". А так называемый бросок российских десантников в Приштину в июне 1999 года вполне мог обернуться вооруженным столкновением российских войск и сил НАТО с непредсказуемыми последствиями. События в бывшей Югославии высветили также весьма сложные вопросы, связанные с гуманитарными интервенциями, ролью ООН и ее Совета Безопасности в решении вопросов войны и мира, ограниченности национального суверенитета в условиях нарастающей глобализации и некоторые другие. По большинству из этих проблем позиции России и США оказались несовместимыми. Тяжело сказалась на российско-американских отношениях подготовка США к выходу из Договора по ПРО. Со второй половины 1990-х годов в США усиливались настроения в пользу создания национальной системы противоракетной обороны, предназначенной для устранения угрозы ракетно-ядерного удара со стороны Северной Кореи, Ирана, возможно, Китая. В американской политической и военной элитах развернулись острые споры о перспективах создания такой системы и ее возможных параметрах. В администрации Клинтона в целом скептически оценивали необходимость разработки и последующего развертывания национальной ПРО, но были вынуждены считаться с настойчивыми требованиями ее сторонников, имевших очень сильные позиции в республиканской партии. В этих условиях Вашингтон искал какое-либо компромиссное решение, включавшее в себя, в частности, модификацию Договора по ПРО. В Москве, однако, заняли жесткую позицию, фактически отказавшись обсуждать возможные поправки к договору. В итоге, после прихода к власти в США республиканской администрации Дж. Буша-младшего судьба Договора по ПРО была решена: США твердо взяли курс на выход из него.

Таким образом, к концу 1990-х годов российско-американские отношения подошли к критической черте. В Москве все более определенно говорили о "контрмерах" в ответ на

выход США из Договора по ПРО и на приглашение прибалтийских государств в НАТО. Они включали в себя выход России из большинства или даже всех соглашений по контролю над вооружениями. Пресса также писала об усилении группировок вооруженных сил на западном направлении, наращивании военной интеграции с Белоруссией. Иногда говорилось и о развертывании тактического ядерного оружия в Калининградской области. Если бы эти "контрмеры" были осуществлены, в отношениях России с США и развитыми демократиями в целом возник бы острый кризис, сопоставимый с наиболее опасными военно-политическими кризисами времен "холодной войны".

## **Корни кризиса**

Обозначившийся к концу 1990-х годов кризис российско-американских отношений обусловлен многими причинами. Но в самом общем плане они сводятся к трудностям интеллектуальной, эмоциональной и институциональной адаптации к новой ситуации на мировой арене.

После распада Советского Союза для российского политического мышления было характерно ожидание, что вместо конфликтных отношений времен "холодной войны" российско-американские отношения быстро трансформируются в равноправное партнерство и сотрудничество. При этом ключевое значение имело представление о равноправии России и США в решении всех проблем, стоявших на повестке дня. Этот ключевой элемент российского подхода к строительству отношений с США абсолютно справедлив и обоснован. Ни один политик, ни в одной стране, будучи в здравом уме и твердой памяти, не может и не должен признавать неравноправное положение своей страны на мировой арене. Нельзя сбрасывать со счета и сугубо психологический, личностный фактор. Первый президент России не мог не воспринимать себя как лидера во всем равного своим американским партнерам.

Но на деле вес и влияние любого государства в решении международных проблем зависят от состояния его экономики, стабильности внутривнутриполитической ситуации и военной мощи. И если возникает разрыв между внешнеполитическими амбициями правящей элиты и потенциальными возможностями государства, то провалы и поражения неизбежны. Важно и другое. Необходимо ясно сформулировать, что, собственно, имеется в виду под равноправием в решении международных проблем? Российскому истеблишменту оказалось трудно преодолеть унаследованные от советского прошлого великодержавные установки. Последние предполагали, в частности, что равноправие России и США подразумевает признание за Россией права вето в решении ключевых военно-политических вопросов в Центральной и Восточной Европе, а также на Балканах, и согласие с "особой ролью" России на пространстве бывшего СССР.

Подобные представления пришли в противоречие с реальностью. В течение всего прошлого десятилетия Россия не могла преодолеть тяжелый экономический кризис, ее вооруженные силы кардинально ослабли, а внутривнутриполитическая ситуация осложнялась острой борьбой между сторонниками демократических реформ и левонационалистическими силами, добивавшимися, по сути дела, реставрации прежних порядков. Это, естественно, ослабляло позиции страны на мировой арене. Выдвинутые стратегические цели не были подкреплены необходимыми ресурсами и, следовательно, не могли быть достигнуты. Этим постоянно пользовалась оппозиция, обвинявшая президента в предательстве национальных интересов. В Кремле, в свою очередь, появилось раздражение в связи с тем, что в Вашингтоне далеко не всегда склонны считаться с позициями, заявленными лично Борисом Ельциным.

Американское руководство готово было учитывать точку зрения Москвы там и тогда, где и когда она не противоречила принципиальной линии США и их союзников. Администрация Клинтона не раз шла навстречу президенту Ельцину, стремясь не усложнять и без того тяжелые отношения, сложившиеся между президентом России и Государственной думой, в которой на протяжении всех 1990-х годов значительную роль играла левонационалистическая оппозиция. В целом же, стремление России добиваться права решающего голоса в решении крупных международных проблем не могло найти понимания в Вашингтоне.

Но главное в другом. Американская политика в отношении России включала в себя две основные установки. Стратегия США предполагала (как предполагает и до сих пор) содействие становлению в России рыночной экономики и демократических институтов. Это обусловлено не столько идеологическими представлениями, сколько пониманием, что лишь в этом случае можно исключить возобновление военно-политической конфронтации и обеспечить подлинное сотрудничество двух государств, которое предполагает следование сходным или одинаковым ценностям. Вместе с тем в директивных документах США с начала 1990-х годов подчеркивается неприемлемость воссоздания на территории бывшего СССР нового "центра силы", способного создать для Соединенных Штатов реальную или потенциальную угрозу, сопоставимую с той, что исходила от бывшего СССР.

В свете этого, а также учитывая вероятность прихода к власти в Москве реваншистских, открыто антизападных сил, США выступили против доминирования России на пространстве бывшего СССР, что, в частности, нашло отражение в официальном американском тезисе о поддержке независимости новых государств, возникших в результате распада Советского Союза. Это, однако, не означает, что США стремятся "вытеснить" Россию из соответствующих регионов. Американское руководство признает реальные экономические, политические и военные интересы России в новых независимых государствах в той мере, в какой они не угрожают независимости последних или не создают инструменты давления на них. Примером конструктивного отношения США к российским внешнеполитическим интересам стало сделанное в 1996 году американское предложение о пересмотре границ фланговых районов, позволившее России усилить военный потенциал в Северо-Кавказском военном округе.

Неготовность США признать за Россией право вето в решении военно-политических проблем на востоке Европы и ее "особую роль" на постсоветском пространстве интерпретировалась значительной частью российских политических и военных кругов как угроза национальной безопасности. Это питало в российском истеблишменте антиамериканские настроения и придавало внешней политике России все более отчетливый антиамериканский характер. Свою роль в осложнении российско-американских отношений играло и утвердившееся в американском политическом мышлении представление о том, будто победа в "холодной войне" подтверждает право и обязанность США "совершенствовать мир" путем распространения присущих американскому обществу ценностей во всемирном масштабе. Это не могло не вызвать раздражения в Москве, где все больше задумывались о некоем "особом пути" России, основанном на исконно русских ценностях и традициях. В свою очередь в Вашингтоне воспринимали подъем антиамериканских и традиционалистских настроений как подтверждение того, что, несмотря на происшедшие перемены, Россия остается потенциальным или реальным противником США. Это укрепляло позиции тех кругов в американской элите, которые по идеологическим или иным причинам видели в России угрозу американской безопасности. Возник, таким образом, замкнутый круг, воспроизводящий взаимные подозрения и опасения.

Кроме того, и в России, и в США в годы "холодной войны" сложились мощные группы интересов, чей статус в бюрократической или экономической системе связан с военно-политической конфронтацией двух сверхдержав. Ослабление последней, в частности, неизбежно приводило к необходимости пересматривать стратегические концепции и, соответственно, вносить существенные перемены в военное планирование и строительство. А это могло обернуться потерей политического влияния, сокращением экономических позиций и другими неблагоприятными последствиями для тех или иных компонентов вооруженных сил и военно-промышленного комплекса, которые в новой стратегической ситуации становились избыточными.

При определенной симметричности этой проблемы положение дел в России и США складывалось по-разному. В Соединенных Штатах после окончания "холодной войны" вооруженные силы подверглись существенным сокращениям, а военное строительство и стратегические доктрины постепенно корректировалось. Тем не менее роль США как глобальной военной державы не подвергалась пересмотру, а военно-промышленный комплекс в целом сохранил свои прежние позиции. В России же сразу после краха СССР выявились экономическая невозможность и политическая бессмысленность сохранения в прежних масштабах огромной военной машины, созданной для противостояния с Западом и Китаем. Политическим руководством страны была поставлена задача создания небольших по численности, но хорошо обученных и оснащенных высококомобильных вооруженных сил, соответствующих новому геостратегическому положению России и ее экономическому потенциалу. Это вызвало серьезную озабоченность у части военного командования и лидеров ВПК. Для этих групп сохранение, хотя и в меньшем масштабе, советской военной машины стало важным условием удержания своих позиций в обществе. Ключевым аргументом в пользу этого стало поддержание конфронтации с Западом. Последнее, в свою очередь, нашло полную поддержку левонационалистической оппозиции, использовавшей все возможные средства для противодействия президенту.

Приход к руководству страной Владимира Путина ознаменовал начало принципиально нового периода во внешней политике. Как показали события, последовавшие за сменой власти в Кремле, новый президент России хорошо понимал опасности, связанные с возрождением конфронтации с Западом. В частности, кризис, поразивший российско-американские отношения, был преодолен, и положение страны на мировой арене существенно укрепилось. Этому способствовал высокий авторитет Владимира Путина, что резко контрастировало со слабостью позиций Бориса Ельцина в конце прошлого десятилетия.

Обычно аналитики связывают сдвиги в российско-американских отношениях с решением президента Путина поддержать США после трагических событий 11 сентября 2001 года. Но представляется, это решение было подготовлено всем предыдущим ходом событий. Так, первые открытые сигналы о готовности Москвы отойти от бесперспективной позиции по проблеме Договора по ПРО появились после российско-американского саммита в Любляне. В частности, после беседы с новым американским президентом В. Путин заявил, что решать эту проблему Россия и США будут, исходя "из обоюдного понимания, что мы являемся партнерами. ...Думаю, - добавил он, - что мы можем выработать общий подход. ...Есть элементы, которые нас объединяют с нашими партнерами в США... Дело специалистов выявить общую платформу и попытаться найти совместные решения"<sup>1</sup>.

В беседе с журналистами сразу после встречи в Любляне российский руководитель согласился с Дж. Бушем, что Россия и США не являются противниками и что именно с этой точки зрения надо смотреть на весь пакет предыдущих договоренностей. Он говорил и о "возможной модификации" Договора по ПРО. Высказав сомнения, что страны-изгои смогут

создать ракеты большой дальности и их можно будет надежно перехватывать, В. Путин тем не менее подчеркнул: "Все это вопросы, которые требуют дополнительного внимательного изучения со стороны экспертов и очень высокой степени доверия. ...Компонент доверия у нас складывается"<sup>2</sup>.

Эти формулировки, по сути дела, означали готовность учесть американскую позицию по ПРО. Без этого невозможно ни "выявить общую платформу", ни искать "общий подход" или "совместные решения". Такие заявления существенно отличались от предыдущей позиции России и, судя по всему, вызвали озабоченность в военных кругах. Советник президента маршал Игорь Сергеев немедленно заявил, что пресса неправильно поняла президента и что Договор по ПРО является незыблемым<sup>3</sup>.

В совместном заявлении после встречи В. Путина с Дж. Бушем на саммите "группы восьми" в Генуе летом 2001 года с новой силой зазвучали конструктивные нотки. "Мы согласились, - говорилось в этом документе, - что значительные изменения в мире требуют конкретного обсуждения наступательных и оборонительных систем. У нас уже есть некоторые существенные области согласия. Мы вскоре начнем интенсивные консультации по взаимосвязанным вопросам наступательных и оборонительных систем"<sup>4</sup>. Таким образом, позитивные сдвиги в российско-американских отношениях наметились еще до 11 сентября 2001 года. Президент Путин, как считают многие эксперты, прекрасно понимал, что главная задача, стоящая перед Россией, - не демонстрация военной мощи, которой, по сути дела, уже не было, но преодоление экономического и социального кризисов, восстановление управляемости государством и модернизация экономики. Для этого необходимо не только предотвратить надвигающуюся конфронтацию с Западом, но и выстроить конструктивные отношения с ведущими западными странами, а в перспективе - интегрировать Россию в мировую экономику.

Свои причины для улучшения отношений с Россией были и у республиканской администрации США. Нельзя, разумеется, игнорировать личностный фактор. Видный американский ученый-международник Анджела Стент писала: "Поворотным моментом стала первая встреча Буша с Путиным в июне 2001 года в Любляне. Многие европейские средства массовой информации и некоторые официальные лица говорили о Буше в снисходительном тоне, нападая на его неопытность в международных делах. Европейцы расходились с США по широкому кругу вопросов... и обвиняли Вашингтон в стремлении к "однополярному миру". Позиция президента Путина была иной... вместо того чтобы критиковать США он сглаживал острые углы, преследуя цель нормализовать отношения с Вашингтоном, и относился к Бушу с уважением"<sup>5</sup>.

Но дело не только в симпатии, которую Путин и Буш стали испытывать друг к другу после первой встречи в Любляне, и в уважительном отношении Путина к своему американскому коллеге. Придя к власти, республиканская администрация внесла существенные новации во внешнеполитическую стратегию США. В частности, не подвергая сомнению необходимость укрепления отношений с союзниками, новая команда в Вашингтоне отдавала себе отчет в том, что НАТО не готова к эффективному противодействию новым угрозам: международному терроризму, распространению оружия массового уничтожения и т. д. Это предопределяло необходимость расширения списка государств-партнеров и формирования системы двусторонних отношений, дополнявших существующие международные структуры, прежде всего НАТО.

Такая логика влияла на подход Дж. Буша к отношениям с Россией. Во время предвыборной кампании республиканцы жестко критиковали политику администрации Клинтона на российском направлении. Традиционная проблематика взаимного ядерного сдерживания и

вытекающие из нее соглашения по контролю над вооружениями, подчеркивали они, исчерпали себя. Поэтому концентрация усилий на модификации Договора по ПРО, чего безуспешно добивалась администрация Клинтона, была не только бессмысленной, но и отвлекала внимание от более значимых проблем международной безопасности. Кроме того, команда Дж. Буша в полной мере разделяла накопившееся в США недовольство тем, что финансовые вливания из-за рубежа не только не способствуют рыночным и демократическим реформам в России, но в значительной части попадают в руки олигархических клик. Вместе с тем переключение внимания с противостояния по линии Восток - Запад на региональные проблемы, рост террористических движений и распространение оружия массового уничтожения обуславливали желательность стратегического сотрудничества с Россией, расположенной вблизи нескольких основных зон, где концентрировались источники новых угроз. В итоге, позитивный сдвиг в российском подходе к отношениям с США встретил соответствующий отклик со стороны республиканской администрации.

Подлинный перелом в российско-американских отношениях был обусловлен реакцией президента Путина на события 11 сентября 2001 года, в том числе поддержкой антитеррористической операции в Афганистане. Сложившаяся в результате новая атмосфера в отношениях с США позволила Москве достойно отреагировать на выход последних из Договора по ПРО. Комментируя этот шаг Вашингтона, президент России подчеркнул, что он не явился неожиданностью. Россия, отметил он, давно располагает эффективной системой преодоления противоракетной обороны. Поэтому принятое президентом США решение не создало угрозы национальной безопасности Российской Федерации. Но ключевой момент заявления, как представляется, был следующий: "Сегодня, когда мир столкнулся с новыми угрозами, нельзя допустить правового вакуума в сфере стратегической стабильности, нельзя подрывать режимы нераспространения оружия массового уничтожения. Считаю, что нынешний уровень двусторонних отношений между Российской Федерацией и США должен быть не только сохранен, но и использован для скорейшей выработки новых рамок стратегических взаимоотношений"<sup>6</sup>.

В этом заявлении отразилась новая логика российского подхода к отношениям с США. Москва отказалась от идеологизированной внешней политики. Вместо того чтобы ставить на первое место проблемы, по которым имелись разногласия, и обуславливать развитие взаимосвязей по иным направлениям их устранением, Кремль выдвинул на первый план разработку всего комплекса новых стратегических отношений. Становление их, в свою очередь, позволяет снизить значимость разногласий или нейтрализовать их. Такая линия принесла свои плоды. Президент Дж. Буш согласился на заключение юридически обязывающего Договора о сокращении стратегических наступательных потенциалов, хотя это и не включалось в американскую повестку дня.

Но дело не ограничилось, как это могло быть и ранее, своего рода "разменом" Договора по ПРО на Договор о сокращении стратегических наступательных потенциалов. В мае 2002 года была принята Декларация о новых стратегических отношениях между Россией и США, содержащая развернутую философию новых российско-американских отношений. Она сводилась к пяти основным концептуальным положениям<sup>7</sup>.

Во-первых, было констатировано, что "эпоха, когда Россия и США рассматривали друг друга как врага или стратегическую угрозу, закончилась", а "новые глобальные вызовы и угрозы требуют качественно новой основы" отношений двух государств.

Во-вторых, было дано определение новых стратегических отношений. Они, как сказано в Декларации, означают партнерство в целях "продвижения стабильности, безопасности,

экономической интеграции, совместного противодействия глобальным вызовам и содействия решению региональных конфликтов". Особое значение имеют при этом "совместные усилия в борьбе с новыми глобальными вызовами XXI века, включая борьбу с взаимосвязанными угрозами международного терроризма и распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки".

В-третьих, была обозначена принципиально новая модель отношений России и США в зоне бывшего СССР, основанная не на "игре с нулевой суммой", но на принципе сотрудничества в целях обеспечения стабильности и безопасности. В Декларации подчеркнуто: "В Центральной Азии и на Южном Кавказе мы признаем наш общий интерес в содействии стабильности, суверенитету и территориальной целостности всех государств этого региона. Россия и США отвергают показавшую свою несостоятельность модель соперничества "великих держав", которое может только усилить конфликтный потенциал в этих регионах. Россия и США будут сотрудничать в решении региональных конфликтов, в том числе в Абхазии и Нагорном Карабахе, а также приднестровского вопроса в Молдавии".

В-четвертых, было зафиксировано, что "успешное национальное развитие в XXI столетии требует уважения норм и практики свободного рынка. ... Открытая рыночная экономика, свобода экономического выбора и открытое демократическое общество являются наиболее эффективными средствами обеспечения благосостояния граждан наших стран". Президенты двух государств заявили, что они будут "уважать основные демократические ценности, права человека, свободу слова и свободу СМИ, терпимость, верховенство права и экономические возможности".

В-пятых, были обозначены практические шаги, направленные на формирование новых отношений в военной области. Среди них - укрепление доверия и расширение транспарентности, а также изучение возможности сотрудничества в области противоракетной обороны, в том числе совместные исследования и разработки, ознакомительные осмотры противоракетных систем и совместные учения. Было выражено намерение предпринять шаги, необходимые для начала функционирования Совместного центра обмена данными от систем раннего предупреждения.

Значение Декларации о новых стратегических отношениях между Россией и США трудно переоценить. В ней были обозначены принципиальные развязки практически всех проблем, дестабилизировавших российско-американские отношения в 1990-е годы, и намечены практические пути к реальному партнерству в области безопасности. Перелом в российско-американских отношениях содействовал позитивному решению проблем, накопившихся между Россией и НАТО в связи с расширением Североатлантического альянса на восток. Сразу после российско-американского саммита в мае 2002 года состоялось заседание Совета Россия - НАТО на высшем уровне. Таким образом, в мае - июне 2002 года были, по крайней мере на политическом уровне, сняты важнейшие противоречия, отравлявшие международный климат в последние годы.

Разумеется, что документы и договоренности, достигнутые к маю 2002 года, не разрешили все существующие проблемы и разногласия между Россией и США. Последнее вообще невозможно. Расхождения интересов существуют даже между близкими и давними союзниками, разделяющими одинаковые социальные и политические ценности. В российско-американских отношениях сохраняются сложные проблемы, связанные с российско-иранским ядерным сотрудничеством, реконфигурацией американского военного присутствия в Европе, событиями на постсоветском пространстве. Тем не менее Декларация о новых стратегических отношениях между Россией и США и другие



документы, принятые в 2002 году, отразили изменения в фундаментальной основе российско-американских отношений, выдержавшей испытание войной в Ираке.

## **Испытание Ираком**

Война в Ираке подвергла российско-американские отношения тяжелому испытанию. Проявились серьезные расхождения в подходах к обеспечению международной и национальной безопасности, в очередной раз о себе заявили силы, недовольные наметившимся сближением России и США.

Россия, безусловно, разделяла озабоченность руководства США и Великобритании относительно возможного обретения багдадским режимом оружия массового уничтожения. Вместе с тем Москва не могла поддержать войну против этого режима. Причин тому было несколько. Прежде всего, не вызывало сомнений, что операция в Ираке готовилась, а затем была осуществлена не только для того, чтобы предотвратить получение Саддамом Хусейном оружия массового уничтожения {эту задачу вполне можно было бы решить и без крупномасштабных военных действий}, но и в силу ряда других причин. Фактически речь шла о смене режима путем военного вмешательства извне. Это противоречит принятым сегодня в России взглядам относительно того, как должны строиться взаимодействия между государствами. Но дело было не только в этом. В настоящее время отсутствуют согласованные и оформленные в виде норм международного права механизмы, процедуры и критерии применения силы против режимов, уличенных или подозреваемых в распространении оружия массового уничтожения, притеснениях собственного народа или, например, поддержке террористических организаций. В этих условиях согласие Москвы с американо-британской операцией против Багдада, в том числе голосование в Совете Безопасности ООН за соответствующую резолюцию, означало бы легитимизацию применения военной силы в международных отношениях без ясных критериев того, когда и при каких обстоятельствах такое применение обосновано, а когда - нет. В итоге правовые и институциональные основы мировой политики, в том числе ООН и ее Совет Безопасности, были бы серьезно ослаблены.

Кроме того, были все основания предполагать, что война в Ираке обернется длительной нестабильностью в стране, осложняющей ситуацию в регионе, а также приведет к подъему исламского терроризма. Эти предположения оправдались. Коалиционные силы не могут эффективно контролировать положение в Ираке. Он превратился сегодня в зону "войны всех против всех", там активно действуют исламские террористические группировки, а перспективы стабилизации политического и военного положения весьма туманны. Более того, как подтвердили взрывы в Мадриде, война в Ираке стимулировала исламский терроризм не только на Ближнем Востоке, но и в Европе. Таким образом, в зоне Персидского залива возник дополнительный очаг нестабильности, негативное воздействие которого выходит далеко за пределы региона.

Наконец, формулируя свою позицию в связи с войной в Ираке, Кремль не мог не учитывать внутривнутриполитическую ситуацию в России накануне парламентских и президентских выборов. Было ясно, и последующие события подтвердили это, что война в Ираке вызовет серьезный всплеск антиамериканских эмоций и настроений в обществе, которым не замедлят воспользоваться левая оппозиция и разнообразные националистические и реваншистские группировки. В этих условиях любая поддержка операции США против Багдада со стороны российской власти превратила бы ее в мишень жесткой демагогической критики. Это могло бы осложнить положение в стране, а также дискредитировало бы внешнеполитическую стратегию президента Путина в глазах определенной части российского населения.

Вместе с тем в российском руководстве в полной мере отдавали себе отчет, что поражение США и их союзников в Ираке могло бы иметь весьма тяжелые последствия. Оно привело бы к подъему террористических движений, воодушевило бы поддерживающие их режимы, а также страны, стремящиеся к оружию массового поражения. Все эти и другие деструктивные круги убедились бы в том, что в мире нет государства, способного в случае необходимости военным путем пресечь деятельность, создающую угрозы для международного мира и безопасности. Для России ситуация осложнялась тем, что в значительной мере такого рода режимы обретаются в районах, примыкающих к российским границам. Таким образом, заявления Москвы об ошибочности американо-британской операции в Ираке были абсолютно обоснованными. Вместе с тем столь же обоснованным был и тезис о том, что поражение США не отвечает интересам России.

Война в Ираке не могла не спровоцировать серьезной напряженности в российско-американских отношениях. В Москве, естественно, вызывало раздражение и озабоченность нежелание Вашингтона прислушаться к разумным аргументам, найти политический путь решения вопроса о предполагаемом иракском оружии массового уничтожения и не породить серьезных и длительных осложнений на международной арене. В американской администрации, в свою очередь, позиция России воспринималась как нежелание поддержать партнера в непростой ситуации. Но при этом отношение Белого дома к России было заметно более мягким, чем к Франции и Германии, занимавшим, как и Россия, негативную позицию по поводу американских действий в Ираке.

Преодоление вызванных иракской войной противоречий в отношениях России и США началось в середине весны 2003 года. 1 апреля 2003 года президент Путин подчеркнул, что Россия не заинтересована в поражении США и Великобритании. А 3 апреля он заявил, что Россия не может позволить себе роскошь быть напрямую втянутой в международные кризисы и что при решении любых проблем Россия всегда сотрудничала и будет сотрудничать с Соединенными Штатами. Принципиальное значение имело выступление президента Путина с Посланием Федеральному собранию России 16 мая 2003 года. В нем, в частности, говорилось: "В современном мире, отношения между государствами в значительной степени определяются существованием серьезных - мирового масштаба - реальных и потенциальных угроз. К числу таких угроз мы относим международный терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные, территориальные конфликты, наркоугрозу"<sup>8</sup>.

Это практически полностью совпадает с характерными для республиканской администрации представлениями об угрозах национальной безопасности. Кроме того, важным политическим сигналом было то, что, выступая с принципиальным политическим заявлением, российский руководитель не повторил распространившихся во время иракской войны деклараций об угрозе со стороны США. Нормализации отношений с США способствовала поддержка Россией резолюции Совета Безопасности ООН № 1483, легализовавшей, помимо всего прочего, сформированные США и Великобританией органы управления Ираком. Важно также, что российская дипломатия, в том числе и на высшем уровне, приложила усилия для налаживания отношений США с Францией и Германией. В целом же, к лету 2003 года кризис в российско-американских отношениях, вызванный войной в Ираке, был в основном преодолен, хотя его отголоски дают о себе знать до сих пор.

Заявления российского и американского руководителей, сделанные по результатам их встречи в США в сентябре 2003 года, подтвердили намерение совместно действовать против терроризма, распространения оружия массового уничтожения, в том числе применительно к Ирану и Северной Корее, и других новых угроз. Кроме того, с обеих

сторон было выражено убеждение, что возникающие разногласия не могут подорвать основу отношений двух государств. Так, президент Дж. Буш прямо заявил: "В течение многих десятилетий руководители двух наших стран встречались и обсуждали в основном вопросы ракет, боеголовок, потому что единственное, что было общего между ними, - это желание предотвратить катастрофический конфликт. В последние годы Соединенные Штаты и Россия добились огромного прогресса в создании новых взаимоотношений, сегодня они глубже и шире. Россия и США сегодня являются союзниками в войне против террора"<sup>9</sup>.

Президент Путин, в свою очередь, особо подчеркнул, что Россия дорожит *"уровнем отношений с Соединенными Штатами, который достигнут"*. Важной была его мысль о том, что расхождения между Россией и США по иракской проблеме касались не существа дела, но способов ее решения. "У нас, - отметил он, - были различия по Ираку в способах решения проблемы, но у нас было общее понимание, что проблема существует. И второе, самое главное - фундаментальные интересы двух стран. Они гораздо более прочные, чем события, о которых вы упомянули. И мы как раз в своей деятельности стараемся руководствоваться этими стратегическими интересами двух государств"<sup>10</sup>.

Таким образом, высшие политические руководители двух государств признали, что трудности, связанные с Ираком, исчерпаны или практически исчерпаны. Однако они прошли бесследно. Иракская война высветила принципиальную, оставшуюся нерешенной проблему: какие меры и на какой правовой основе должны предприниматься в отношении режимов, поддерживающих международный терроризм, добывающихся получения оружия массового уничтожения или занимающихся его распространением, осуществляющих массовые репрессии против собственного населения. Российская позиция предполагает, что принудительные действия в отношении таких государств должны опираться только на решения Совета Безопасности ООН. В этом есть своя логика: пока только Совет Безопасности ООН является признанной всеми институцией, обладающей легитимным правом принимать решения о принудительных мерах, в том числе использовании силы. Но в Вашингтоне исходят из того, что ООН в целом и ее Совет Безопасности далеко не всегда могут принять оперативные решения, отвечающие интересам национальной безопасности США. Америка, полагают в нынешней американской администрации не должна и не может ставить свою безопасность в зависимость от позиции ООН или союзников.

Кроме того, в результате иракской войны и в российском, и в американском истеблишменте усилилось представление, что, несмотря на партнерские отношения, Россия и США далеко не всегда склонны считаться с интересами друг друга. В итоге, неготовность полностью принять позицию друг друга, например, по вопросам российского сотрудничества с Ираном или американской позиции в отношении недавних событий в Грузии превращаются в своего рода испытания на прочность всего комплекса отношений между Россией и США. Они интерпретируются как противоречия, способные подорвать всю систему новых отношений между Москвой и Вашингтоном.

Иракская война усилила действие сформировавшихся до нее и независимо от нее негативных политико-психологических факторов в российско-американских отношениях. В частности, в России и США далеко не всегда адекватно понимают стиль и логику политического мышления друг друга, а также озабоченность другой стороны. Так, российскому политическому классу не просто осознать, что для Вашингтона неприемлемо восстановление на территории бывшего СССР государства, обладающего значительным ядерным потенциалом и способного реализовать враждебную США политику. Это воспринимается как стремление "вытеснить" Россию из зоны ее традиционных интересов. Кроме того, российская элита, видимо, не в полной мере отдает себе отчет в том, что

антиамериканские декларации весьма серьезно воспринимаются в США, особенно учитывая, что Россия является и в обозримом будущем останется способной уничтожить США.

В свою очередь в Вашингтоне не всегда осознают комплексы, испытываемые значительной частью российского общества после краха Советского Союза. И потому американской элите стоило бы отказаться от проявляющегося временами "высокомерия силы", тем более что, как показывают события в Ираке, военная сила (даже в сочетании с экономической мощью) далеко не всегда способна решить политические проблемы. В этом контексте особое внимание приобретает вопрос о реконфигурации американского военного присутствия в Европе, особенно возможность появления американских баз в Польше. США могли бы подать пример своим союзникам и ратифицировать адаптированный Договор об обычных вооруженных силах в Европе, а также воздержаться от развертывания своих войск в Польше. Эти и, возможно, некоторые другие шаги со стороны США свидетельствовали бы о готовности учесть озабоченности российской стороны, даже если эти озабоченности представляются в Вашингтоне не слишком обоснованными.

### **Россия и США: перспективы отношений**

После иракской войны стало ясно, что российско-американские отношения обрели прочную основу. Она сложилась в результате объективного совпадения важных интересов безопасности двух стран, что оказалось более значимым, чем унаследованные от прошлого стереотипы, фобии и идеологические комплексы. И потому вопрос о перспективах отношений двух государств во многом сводится к другому вопросу: в какой мере развитие мировой политики подталкивает Россию и США к сотрудничеству друг с другом, а в какой - создает между ними сложности и противоречия?

Формирование относительно устойчивого мирового порядка далеко от завершения. Постоянно появляются новые факторы неопределенности и глубоких перемен. Но некоторые важные тренды обозначены достаточно отчетливо. В частности, вырисовывается тревожная, но, видимо, неизбежная перспектива длительного противоборства между ответственными, стремящимися к стабильности и развитию государствами и экстремистскими силами, движениями и режимами. Последние руководствуются агрессивными идеологиями, объявляющими очередную "священную войну" всем тем, кто придерживается иных взглядов. В этой роли чаще всего выступает радикальный ислам. Об этом свидетельствуют трагические события 11 сентября 2001 года, последовавшие за ними войны в Афганистане и Ираке, периодические обострения палестино-израильского конфликта, сложная обстановка вокруг иранской ядерной программы, террористические акты в Москве и Мадриде и т. д.

Этот конфликт - следствие глубоких необратимых процессов мирового развития. Расширяется число государств, которые вовлечены в становление глобальной экономики и глобальных институтов, но пока еще не готовы к активному участию в них. Многие из них относятся к исламскому миру. Включение в глобализацию, ставшее необходимым условием развития, невозможно без модернизации социальных и правовых норм, политических институтов и процедур, вообще всей системы социальных отношений. Но это приводит к разрушению традиционных культур, идеологий и институтов, снижению статуса традиционных групп, в том числе элитных, их постепенному исчезновению. В итоге возникает сопротивление переменам. Во многом оно исходит от традиционных слоев, в том числе элит, которые не способны адаптироваться к новым условиям.

В идеологическом плане сопротивление переменам чаще всего выражается в обращении к радикальным доктринам, идеализирующим прошлое, видящим в происходящих в мире изменениях моральную деградацию. В политическом плане оно часто сводится к попыткам изолировать общество от внешней среды. Такая изоляция, даже частичная, неизбежно приводит к накоплению кризисных явлений. Таким образом возникает потребность направить нарастающее раздражение масс вовне, нацелить его на те страны и регионы, которые либо являются символом и источником перемен, либо по иным причинам вызывают недовольство и даже ненависть значительных социальных групп. Такая стратегия нередко получает поддержку масс. Мифологизированное сознание традиционного общества всегда склонно искать причины собственного неблагополучия в действиях внешних "злых сил".

В предельном варианте, сопротивление переменам выливается в силовую конфронтацию. Нехватка военной мощи предопределяет, что главным оружием экстремистских сил и режимов становятся террористические акции. Терроризм как стратегия привлекателен для его организаторов, в частности, тем, что при надлежащем исполнении террористические удары способны деморализовать развитые страны, весьма уязвимые и в технологическом, и в психологическом отношениях. Масштабы террористических актов возрастают, и - что еще опаснее - террористы могут прибегнуть к ядерному, химическому или биологическому оружию. Складывается система координации действий исламских и левацких террористических движений. Главными объектами террористических атак стали в последние годы Россия, США, Израиль и Индия. Не застрахованы от этого бедствия Китай и европейские государства.

Возрастание угроз, порождаемых исламским терроризмом, предопределяет долгосрочную общность стратегических интересов России и США. Об этом написано и сказано в последние годы немало. Но вот что важно. Хотя США являются наиболее мощной в военном и экономическом отношениях державой, успешно противостоять исламскому терроризму в одиночку Америка не может. Об этом, в частности, свидетельствует развитие событий в Ираке после окончания фазы боевых действий. Более того, применение регулярных вооруженных сил может играть ограниченную роль в нейтрализации активных террористических сетей, значительная часть которых развернута за пределами исламского мира. Борьба с ними - задача прежде всего разведывательных и полицейских служб. Учитывая международный или, точнее, трансграничный характер террористических сетей, сотрудничество специальных служб развитых государств, в первую очередь постоянный обмен информацией, является важным фактором успеха.

Однако активные боевые террористические организации и сети - лишь своего рода "верхушка айсберга". Его основную массу составляют многочисленные идеологические структуры и финансовые организации, за которыми стоят традиционные элиты ряда исламских стран. Положение осложняется появлением в последнее десятилетие "несостоятельных" государств, а также образованием неподконтрольных легитимным национальным правительствам "серых" зон и районов. В некоторых из них возникли своего рода непризнанные, нелегитимные государства, другие - просто находятся под контролем преступных группировок. Последние заняты чаще всего наиболее опасными криминальными промыслами: наркобизнесом, торговлей оружием, отмыванием денег и незаконным перемещением людей - там находят убежище международные террористические организации.

Это означает, что для успешного противостояния терроризму требуются комплексные, хорошо скоординированные действия не только специальных служб и правоохранительных органов, но большинства государственных ведомств. Такая координация становится еще

более значимой, когда речь идет о противодействии распространению оружия массового уничтожения. При этом невозможно обойтись без согласования внешнеполитических позиций и курсов государств, озабоченных появлением на мировой арене новых ядерных держав. Иными словами, сформировавшиеся сети международного терроризма, переплетающиеся с каналами распространения оружия массового уничтожения, незаконных финансовых транзакций, наркоторговли могут быть подавлены только столь же разветвленными системами сотрудничества ответственных государств.

Важно при этом, что "традиционные" союзники США - европейские государства - все чаще склоняется к тому, что противодействие экстремистским режимам с помощью военной силы может привести к обратным результатам; консолидировать экстремистские силы и расширить их политическую и социальную базу. Вооруженные силы европейских государств, за исключением Франции и Великобритании, вообще не способны к более или менее серьезным акциям за пределами континента. Их адаптация к новым угрозам требует крупных финансовых затрат, к которым европейцы пока не готовы. Возможно, поэтому в Европе ставка делается на мягкие, преимущественно политические решения, принятые на многосторонней основе, нацеленные на вовлечение опасных режимов в международные структуры. Между тем ситуация на мировой арене нередко требует немедленной, жесткой силовой реакции, в том числе превентивных действий, направленных не только на уничтожение террористических группировок и сетей, но и на ликвидацию всей инфраструктуры терроризма. Поэтому на первое место выходит вопрос не о целесообразности, но об эффективности силовой политики. Политические методы могут и должны дополнить силовые решения там и тогда, где и когда речь идет об изоляции террористических группировок, мобилизации умеренных сил в исламском мире, создании тех или иных антитеррористических коалиций.

Все это дает основания полагать, что Россия, в потенции, является не менее, а, может быть, и более важным партнером США по противодействию терроризму и распространению оружия массового уничтожения, чем европейские государства. Но для реализации этого партнерства, становящегося все более важным фактором безопасности, необходимо от деклараций о партнерстве перейти к его практической реализации.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup>"Совместная пресс-конференция Президента Российской Федерации В. В. Путина и Президента США Дж. Буша. 16 июня 2001". - [www.president.kremlin.ru/events/236/html](http://www.president.kremlin.ru/events/236/html).

<sup>2</sup>"Беседа Президента Российской Федерации В. В. Путина с руководством представительств ведущих американских СМИ. 18 июня 2001". - [www.president.kremlin.ru/events/242/html](http://www.president.kremlin.ru/events/242/html).

<sup>3</sup>См. **В. Соловьев**. Ревизия люблинской встречи. - "Независимая газета", 22 июня 2001 года.

<sup>4</sup>"Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки по стратегической стабильности". - [www.president.kremlin.ru/summit2/s2\\_doc6ru/html](http://www.president.kremlin.ru/summit2/s2_doc6ru/html).

<sup>5</sup>**А. Стент**. Америка и Россия: партнерство после Ирака? - "Pro et Contra", весна 2003, т. 8, № 2, стр. 165.

<sup>6</sup>"Заявление Президента России В. Путина". - [www.president.kremlin.ru/text/appears/2001/12/23746.shtml/](http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2001/12/23746.shtml/)

<sup>7</sup>См. "Совместная декларация Президента В. В. Путина и Президента Дж. Буша о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки". - [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

<sup>8</sup>[http://www.president.kremlin.ru/text/appears/446\\_2\\_3.shtml](http://www.president.kremlin.ru/text/appears/446_2_3.shtml).

<sup>9</sup>"Заявления Президента России и Президента Соединенных Штатов Америки и ответы на вопросы журналистов по окончании переговоров. 27 сентября 2003 года". -

[www.president.kremlin.ru/text/appears/2003/09/5295L.shtml](http://www.president.kremlin.ru/text/appears/2003/09/5295L.shtml).

<sup>10</sup>*Там же.*

«Свободная мысль», 2004. - № 4