

АНАЛИТИЧЕСКАЯ  
ЗАПИСКА



31 / 2020

# Будущее российско-американских отношений



Российский совет  
по международным  
делам

Олег Шакиров

# РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

## ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

Лавров С.В. — Председатель  
Попечительского совета  
Греф Г.О.  
Дзасохов А.С.  
Драчевский Л.В.  
Дынкин А.А.  
Комиссар М.В.  
Косачев К.И.

Маргелов М.В.  
Осипов Ю.С.  
Приходько С.Э.  
Торкунов А.В.  
Фурсенко А.А.  
Шохин А.Н.  
Юргенс И.Ю.

## ПРЕЗИДИУМ

Авен П.О.  
Иванов И.С. — Президент РСМД  
Кортунов А.В. — Генеральный директор РСМД  
Лукьянов Ф.А.  
Моргулов И.В.  
Песков Д.С.

## Выпускающие редакторы:

Тимофеев И.Н., к. полит. н.  
Карпинская Е.О.  
Вяхирева Н.С., канд. полит. н.

Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам» (НП РСМД) является основанной на членстве российской некоммерческой организацией. Деятельность РСМД направлена на укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение международных конфликтов и кризисное регулирование. Партнерство создано решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 02.02.2010 г. № 59-рп «О создании некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

## УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

## МИССИЯ РСМД

Миссия РСМД заключается в содействии процветанию России через интеграцию в глобальный мир. РСМД — связующее звено между государством, экспертным сообществом, бизнесом и гражданским обществом в решении внешнеполитических задач.

*Мнения, выраженные в этой публикации, могут не совпадать с позицией РСМД.*

# Будущее российско-американских отношений

## Введение

Во время пандемии COVID-19 Россия и США обменялись грузами с гуманитарной помощью. Это символизировало готовность двух стран прийти на выручку друг другу и на время отложить в сторону политические разногласия. Тем не менее эти эпизоды не оказали заметного влияния на двусторонние отношения, в последние годы переживающие непростой период. Острый кризис доверия между двумя странами ещё больше отягощён множеством накопившихся проблем. В этой записке предпринята попытка представить, как могут развиваться двусторонние отношения в следующие десять лет. В первом разделе описан контекст двусторонних отношений. А именно как общие подходы стран к внешней политике, а также некоторые внутривластные аспекты скажутся на их взаимодействии в целом. Во втором разделе более детально рассмотрены некоторые области взаимодействия, прежде всего касающиеся международной безопасности.

## Контекст двусторонних отношений

В первых двух подразделах рассматриваются две идеи, которые играют заметную роль в американской и российской внешней политике соответственно. Речь идёт «о соперничестве великих держав» в США и «многополярном мире» в России. Эти идеи, занимающие заметное место в официальных дискурсах, частично пересекаются, но не являются полностью сопоставимыми. Их изучение позволяет увидеть, как эти идеи могут повлиять на двусторонние отношения в будущем. Последний подраздел посвящён вопросу внешнего вмешательства во внутренние дела в контексте российско-американских отношений.

## СОПЕРНИЧЕСТВО ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ

Соперничество великих держав (*great power competition*) стало центральной идеей адми-

нистрации Дональда Трампа. Термин был зафиксирован в Стратегии национальной безопасности 2017 г.: «После того как о нём забыли, как о явлении из прошлого века, соперничество великих держав вернулось [...] Если кратко, то они [Россия и Китай] оспаривают наши геополитические преимущества и стараются изменить мировой порядок в свою пользу»<sup>1</sup>.

В качестве предтечи этого подхода можно рассматривать поворот к Азии при администрации Барака Обамы. Однако именно при Д. Трампе соперничество с великими державами было оформлено как стратегия. Наиболее прямо об этом говорилось в Национальной оборонной стратегии 2018 г.: «Теперь основной интерес для национальной безопасности США представляет межгосударственное стратегическое соперничество, а не терроризм»<sup>2</sup>.

Россия занимает центральное место в стратегии соперничества: согласно официальной аргументации, именно на её и китайские действия реагируют США. Вашингтон будет стремиться к сдерживанию своих соперников с опорой на силу. Увеличившийся при Трампе военный бюджет, а также нежелание нынешней администрации быть связанной по рукам какими-либо внешними ограничениями повышают риск для эффективности двустороннего контроля над вооружениями между Россией и США. Вашингтон также готовится соперничать в новых сферах противоборства: космосе (создание Космического командования США), электромагнитном спектре (разрабатывается специализированная стратегия), киберпространстве. Что касается последнего, то для этой области были приняты соответствующие стратегические документы<sup>3</sup>, причём указание на Россию как источник угрозы стало поводом для разработки российскими законодателями законопроекта об устойчивом «Рунете»<sup>4</sup>.

Глобально речь идёт о реконфигурации военно-политических возможностей США,

### АВТОР:

**Олег Шакиров**, старший эксперт Центра перспективных управленческих решений, консультант ПИР-Центра, эксперт РСМД

<sup>1</sup> National Security Strategy of the United States of America // The White House. 12.2017.

URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

<sup>2</sup> National Security Strategy of the United States of America // The White House. 12.2017.

URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

<sup>3</sup> National Cyber Strategy of the United States of America // The White House. 09.2018.

URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>

<sup>4</sup> Калюков Е. Госдума приняла закон о суверенном Рунете // РБК. 16.04.2019. URL: <https://www.rbc.ru/society/16/04/2019/5cb5926d9a79470c9428e7d1>

однако это небыстрый процесс. Вывод войск из Афганистана запланирован на второй квартал 2021 г. При этом на Ближнем Востоке, откуда Д. Трамп также планировал уходить, наоборот, за последний год увеличилось количество военных для противодействия ещё одному сопернику США — Ирану<sup>5</sup>.

Наиболее долгоиграющим элементом этой стратегии, вероятно, будет противостояние с Пекином. Президентство Д. Трампа с самого начала было отмечено торговыми войнами с Китаем, конкуренцией в технологической сфере и т.п. К четвёртому году президентского срока претензии со стороны США в адрес Китая пополнились новыми обвинениями, связанными с эпидемией коронавирусной инфекции.

Жёсткая политика в отношении Пекина стала в Вашингтоне мейнстримом, будущие президенты и другие политики будут исходить из этого, а не из идеального представления о китайско-американском сотрудничестве. В случае если соперничество между Китаем и США будет нарастать, возможно ослабление их экономических связей вплоть до попыток всё чаще упоминаемого разрыва (*decoupling*).

Остаётся вопросом, как такое развитие будет влиять на российско-американские отношения: к концу следующего десятилетия продолжит ли Россия рассматриваться в США в одном ряду с Китаем или преобладает более дифференцированный подход?

## Многополярный мир

Российская концепция, характеризующая восприятие или, точнее, ожидание от международной среды, — это многополярный мир. Она не нова и впервые закрепились во внешнеполитическом лексиконе благодаря министру иностранных дел Евгению Пришкову в середине 1990-х гг. Сегодня эта концепция по-прежнему часто используется при объяснении международных вопросов.

В отличие от американской стратегии соперничества великих держав, многополярность сегодня не зафиксирована в таких стратегических документах, как Стратегия национальной безопасности 2015 г. и Концепция внешней политики 2016 г. (но она упоминалась в редакции 2008 г.). Это оставляет простор для разных интерпретаций того, что подразумевается под многополярностью.

Важной отправной точкой многополярного мира является противопоставление однополярной модели с ведущей ролью США и, шире, Запада. Эту мысль ёмко выразил Сергей Лавров на Парижском форуме мира: «Какую бы терминологию не применять — полицентричный мир, многополярный мир, многосторонний мир — суть от этого не меняется. Никто — ни отдельное государство, ни группа стран наподобие той, что мы называем “историческим Западом” — не может управлять миром в одиночку»<sup>6</sup>. Вместе с тем Европейский союз может рассматриваться и как отдельный полюс<sup>7</sup>.

Российские дипломаты подчёркивают, что многополярный мир — это не сегодняшняя реальность, а модель, которая постепенно складывается; это «объективный процесс, но продолжительный»<sup>8</sup>. Кроме того, многополярность понимается не столько в традиционных терминах баланса сил, сколько в том, каков характер взаимоотношений между странами. Сергей Лавров в статье о системе международных отношений будущего отмечал: «В общих интересах — сделать так, чтобы многополярность не опиралась на голый баланс сил, как это было на предыдущих исторических этапах (например, в XIX и первой половине XX вв.), а носила справедливый, демократический, объединительный характер, учитывала подходы и озабоченности всех без исключения участников международного общения, способствовала обеспечению стабильного и безопасного будущего»<sup>9</sup>.

На уровне риторики это идеализированное представление о желаемом мироустройстве

<sup>5</sup> Baldor L. US general says troop surge in Middle East may not end soon // AP. 23.01.2020. URL: <https://apnews.com/2208d8645ac0437024ac71c06fcfb8e1>

<sup>6</sup> Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова на рабочей сессии «Мастер-класс» II Парижского форума мира // МИД России. 12.11.2019. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya\\_s\\_uchastiem\\_ministra/-/asset\\_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/3896584](https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/3896584)

<sup>7</sup> Лавров С.В. Соседи по Европе // Российская газета. 18.12.2019. URL: <https://rg.ru/2019/12/18/sergej-lavrov-ob-itogah-30-letnih-otnoshenij-mezhdurussiej-i-evrosoiuzom.html>

<sup>8</sup> Ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова в программе «Большая игра» на «Первом канале» // МИД России. 25.04.2020. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya\\_s\\_uchastiem\\_ministra/-/asset\\_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/4105593](https://www.mid.ru/web/guest/meropriyatiya_s_uchastiem_ministra/-/asset_publisher/xK1BhB2bUjd3/content/id/4105593)

<sup>9</sup> Лавров С.В. Мир на перепутье и система международных отношений будущего // Россия в глобальной политике. 20.09.2019. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/mir-na-pereputye-i-sistema-mezhdunarodnyh-otnoshenij-budushhego/>

противопоставляется негативным аспектам американской и западной политики. Например, именно в таком ключе российская дипломатия критикует идею «порядка, основанного на правилах». Такой порядок интерпретируется как произвольный конструкт, созданный узкой группой стран (Западом) в своих интересах, и противопоставляется международному праву, в разработке которого участвуют все государства.

В практическом плане наиболее очевидным примером того, как воплощаются идеи многополярности, является сотрудничество в рамках БРИКС, в том числе создание инфраструктуры объединения: Нового банка развития, Пула условных валютных резервов, единой платёжной системы.

Другой пример — это создание нового механизма обсуждения вопросов международной информационной безопасности (МИБ) в ООН. Россия инициировала создание Рабочей группы открытого состава (РГОС), которая отличалась от действовавшего прежде формата, Группы правительственных экспертов, именно возможностью участвовать всем заинтересованным. В сообщении о создании РГОС МИД апеллировал к тем преимуществам, которыми он обычно описывает многополярный мир: «Мы твердо убеждены, что эпоха “клубных” договоренностей прошла и что сегодня все страны, вне зависимости от уровня их технологического развития, имеют право принимать прямое участие в переговорах по МИБ в ООН и влиять на принятие решений. Каждый голос важен и должен быть учтен. Лишь таким образом можно заложить основу справедливого и равноправного миропорядка в цифровой сфере»<sup>10</sup>.

В следующее десятилетие Россия, безусловно, продолжит использовать концепцию многополярного мира как в аргументации, так и в практической работе. У этой концепции есть очевидные ограничения: поскольку она носит общий характер, её не всегда можно операционализировать.

В контексте российско-американских отношений тема многополярности останется важной составляющей критики Россией западных подходов к тем или иным проблемам.

## ВЗАИМНОЕ ГАРАНТИРОВАННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО

И Россия, и США негативно воспринимают значительную часть действий друг друга на международной арене. Это, как было показано, отражается в их внешнеполитических подходах и концепциях. Во внутренней политике обеих стран антагонизм проявляется в росте подозрительности и усилении чувства уязвимости перед угрозой внешнего вмешательства.

Скандал с выборами президента США 2016 года надолго определил повестку дня в стране. За период с конца холодной войны это, похоже, первый раз, когда американцы массово обеспокоились возможностью влияния на них внешних сил. С 2016 г. в США тема вмешательства, причём не только российского — это постоянный фон. Журналистские расследования, слушания в Конгрессе, меры транспарентности соцсетей привлекли всеобщее внимание к проблеме распространения информации в интернете. Опасения усугубляются политической поляризацией американского общества.

В преддверии промежуточных выборов в Конгресс в 2018 г., а также предстоящих президентских выборов официальные лица выступали с предостережениями о вероятности вмешательства извне. Такой поток сведений об информационных угрозах не только повышает бдительность, но и подогревает интерес к конспирологии.

Для России разговоры о попытках иностранных государств повлиять на политическую ситуацию внутри страны не новость. Как и в США, больше информации об этом появляется в медиа перед выборами: парламентскими в 2007 г., в выборный сезон 2011–2012 гг., даже летом 2019 г. во время кампании в Мосгордуму.

Обвинения во вмешательстве негативно влияют на состояние двусторонних отношений. Это проявляется не только в виде общего снижения доверия и роста подозрительности, но и в дискредитации дипломатов и препятствовании их работе. Когда в 2012 г. на фоне протестов в Москву прибыл новый посол США Майкл Макфол, против него в СМИ была

<sup>10</sup> О принятии Генассамблеей ООН российской резолюции по международной информационной безопасности // МИД России. 07.12.2018. URL: [https://www.mid.ru/web/guest/mezhdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset\\_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3437775](https://www.mid.ru/web/guest/mezhdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3437775)

запущена кампания по разоблачению его как революционера<sup>11</sup>. Зеркальная ситуация произошла с послом России в США Сергеем Кисляком. В начале марта 2017 г. CNN опубликовал материал про Кисляка, где со ссылкой на неназванные источники американской разведки он был назван шпионом<sup>12</sup>. Затем в СМИ развернулось обсуждение, так это или не так, но фактически по репутации российского посла в Вашингтоне был нанесён удар.

И в США, и в России вопросы, связанные с внешним вмешательством во внутренние дела, в ближайшие годы, а вероятно, и на протяжении всего десятилетия будут оставаться крайне чувствительными. Реальные или подложные обвинения могут использоваться как удобный повод для сворачивания сотрудничества.

## Области взаимодействия и цели России

В этом разделе рассмотрены отдельные сферы или регионы, в которых происходит взаимодействие между Россией и США. Обзор не носит исчерпывающий характер, но всё же демонстрирует разнообразие точек пересечения интересов. Перспективы оценивались в основном с акцентом на интересы России. В ряде рассмотренных областей, прежде всего в сфере контроля над вооружениями, ситуация склонна к ухудшению.

### СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Начало XXI в. было отмечено тенденцией к распаду формировавшейся во время холодной войны системы контроля над вооружениями. При Д. Трампе эта тенденция только ускорилась: США вышли из Договора о РСМД, Договора по открытому небу, а также не проявили интереса к продлению Договора о СНВ-III. При этом переговоры по вопросам стратегической стабильности и контроля над вооружениями фактически не велись. Страны впервые за многие годы рискуют остаться без юридически обязывающих инструментов по

ограничению стратегических сил<sup>13</sup>. В случае переизбрания президентом Дональда Трампа эта вероятность возрастает.

США мотивируют свои действия в том числе желанием включить Китай в систему контроля над вооружениями. Это желание объяснимо в контексте курса на стратегическое соперничество с Пекином, однако Вашингтон не раскрывает, какой конечный результат ему хотелось бы видеть на практике. Увязка американо-китайского и российско-американского треков проблематична в силу асимметрии ядерных сил внутри этого треугольника. Модели трёхстороннего контроля над стратегическими вооружениями рассматриваются экспертами<sup>14</sup>, но на официальном уровне идея не нашла поддержки ни в Китае, ни в России. При этом российская позиция на протяжении многих лет исходила из того, что в перспективе в соглашения по контролю над ядерными вооружениями должны привлекаться прежде всего Франция и Великобритания.

Российское руководство будет рассматривать неготовность США сохранить двусторонний контроль над вооружениями не в разрезе гипотетических будущих моделей, а с точки зрения обеспечения безопасности. Непродление ДСНВ-III наряду с другими действиями США, такими как оснащение баллистических ракет подводных лодок маломощными ядерными боезарядами, будет интерпретироваться как дестабилизирующее, усиливать неопределённость и подталкивать Москву к планированию на случай худшего сценария.

Опасения, что после снятия ограничений Вашингтон рассчитывает получить преимущество в области стратегических вооружений, могут привести к российско-американской гонке вооружений. Для России будет важно поддержание паритета с США как в связи с традиционным пониманием стратегической стабильности (как состояния отношений, при котором отсутствуют стимулы для нанесения первого удара), так и из статусных соображений, поскольку он символизирует равенство двух стран в этой области. Более того, на протяжении всей истории двустороннего кон-

<sup>11</sup> Специалист по демократии // Лента.Ру. 18.01.2012. URL: <https://lenta.ru/articles/2012/01/18/mcfaul/>

<sup>12</sup> Lister T. Who is Sergey Kislyak, the Russian ambassador to the United States? // CNN. 02.03.2017. URL: <https://edition.cnn.com/2017/03/02/world/sergey-kislyak-russian-ambassador-us-profile/>

<sup>13</sup> Баклицкий А. Контроль над вооружениями: что будет в случае краха существующей системы // Московский центр Карнеги. 07.03.2019. URL: <https://carnegie.ru/2019/03/07/ru-pub-78524>

<sup>14</sup> Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. 03.2020. URL: <https://ifsh.de/en/publications/research-report/research-report-002>

троля над стратегическими вооружениями опора на паритет была привычным подходом.

В случае если ДСНВ-III всё же будет продлён, его действие продлится максимум до февраля 2026 г. Это время может быть использовано для подготовки к новым переговорам. В этом случае России и США предстоит определиться по широкому кругу вопросов: на каких принципах будут базироваться будущие ограничения, будут ли в соглашении участвовать третьи страны (с американской стороны намерение подключить к контролю над вооружениями Китай, вероятно, сохранится при любой администрации), как должны учитываться стратегические оборонительные силы, космос и т.д.

### КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ

Россия и США начали обсуждение проблем информационной безопасности или кибербезопасности в середине 1990-х гг.<sup>15</sup> В итоге по инициативе России эта тема с 1998 г. была закреплена в повестке Генассамблеи ООН, а с середины 2000-х гг. в ООН проводятся международные переговоры об особенностях деятельности государств в киберпространстве в контексте безопасности. Положительным итогом этой работы, в которой активно участвовали и Россия, и США, стали три содержательных доклада Групп правительственных экспертов, в частности доклад 2015 г. с рекомендательным перечнем норм ответственного поведения государств в киберпространстве<sup>16</sup>.

Однако переговорный процесс не поспевает за практикой международных отношений. 2010-е гг. начались с разоблачения кибератаки Stuxnet против иранской ядерной программы. На протяжении всего десятилетия количество случаев использования государствами киберсредств друг против друга только росло, а эффективных международных инструментов для противодействия этому не появилось.

На политическом уровне результатом стали всё более частые публичные обвинения в кибе-

ратаках (прежде всего со стороны США и ряда их партнёров), формирование квази-коалиций с разными взглядами на международное управление киберпространством<sup>17</sup>, а также тенденция к реформатированию киберповестки в ООН в соответствии с двумя подходами<sup>18</sup>.

В предстоящее десятилетие политические разногласия, вероятно, помешают достижению значительного прогресса в переговорном процессе по безопасности киберпространства на международном уровне. При этом влияние ИКТ на мировую политику будет усиливаться.

Россия будет заинтересована в развитии переговорного процесса и недопущении его фрагментации, а также в сохранении своей ведущей роли в нём. Многосторонний трек неразрывно связан и с двусторонним российско-американским диалогом по информационной безопасности. На протяжении последних нескольких лет Москва предлагает обсудить предотвращение киберинцидентов<sup>19</sup> — прежде всего между военными. Помимо этого, перспективными направлениями в двустороннем формате могут быть противодействие киберпреступности, отраслевые диалоги по безопасности критической инфраструктуры, например, в области здравоохранения.

Переговоры по кибербезопасности осложнены недоверием, прежде всего с американской стороны: последняя попытка консультаций между двумя сторонами в Женеве в 2018 г. была сорвана в последний момент по указанию из Вашингтона<sup>20</sup>. Недоверие коснулось и частных компаний из России, например, Лаборатории Касперского, продукция которой была запрещена к использованию в госорганах США.

### КОНТРТЕРРОРИЗМ

Контртеррористическое сотрудничество занимает особое место в российско-амери-

<sup>15</sup> Markoff J., Kramer A.E. U.S. and Russia Differ on a Treaty for Cyberspace // The New York Times. 27.06.2009. URL: <https://www.nytimes.com/2009/06/28/world/28cyber.html>

<sup>16</sup> Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security // United Nations General Assembly. A/70/174. 22.07.2015. URL: <https://undocs.org/A/70/174>

<sup>17</sup> Stadnik I. Discussing state behaviour in cyberspace: What should we expect? // DiploFoundation. 20.03.2019. URL: <https://www.diplomacy.edu/blog/discussing-state-behaviour-cyberspace-what-should-we-expect>

<sup>18</sup> Толстухина А. Лучше две киберрезолюции, чем ни одной // Российский совет по международным делам. 13.02.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/luchshe-dve-kiberrezolyutsii-chem-ni-odnoy/>; Демидов О. Многостороннее регулирование киберпространства: «Лебедь, рак и щука» // ПИП-Центр. 14.11.2018. URL: <https://www.pircenter.org/blog/view/id/355>

<sup>19</sup> Черненко Е., Крутских А. «За хамское поведение придется ответить» // Коммерсантъ. 05.04.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3593972>

<sup>20</sup> Черненко Е. Вместо встречи изменить уже нельзя // Коммерсантъ. 03.03.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3565613>

канских отношениях. В 2001 г. Владимир Путин был первым мировым лидером, позвонившим Джорджу Бушу после терактов 11 сентября. В 2015 г. российский президент, выступая с трибуны ООН, призвал все страны, в том числе Запад, «создать по-настоящему широкую международную антитеррористическую коалицию»<sup>21</sup>, сравнив её с антигитлеровской коалицией. Тем не менее ни во время американской войны с терроризмом в 2000-е гг., ни в ходе борьбы с ИГ (организация признана террористической, ее деятельность запрещена на территории России) во второй половине 2010-х гг. контртерроризм не смог стать основой для полноценного партнёрства между Россией и США.

Однако на практике профильные службы двух стран осуществляли сотрудничество, несмотря на существующие разногласия и общие изменения конъюнктуры двусторонних отношений<sup>22</sup>. Примечательно, что во время президентства Д. Трампа контртерроризм стал одной из немногих сфер, в которой стороны смогли активизировать взаимодействие: был возобновлён двусторонний диалог по этой теме, а обмен информацией позволял предотвратить готовящиеся теракты<sup>23</sup>, о чём президенты двух стран заявляли публично.

Россия традиционно выступает за развитие контртеррористического сотрудничества. В ближайшее десятилетие оно, вероятно, будет продолжено. Судя по предыдущему опыту, контртерроризм вряд ли станет для России и США объединяющей идеей и поможет преодолеть прочие разногласия. Но его вклад в обеспечение базового уровня доверия между правительствами нельзя недооценивать.

## ЕВРОПЕЙСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В Европе ситуация в области безопасности находится в незавидном состоянии, сложившемся в результате конфликта на Украине. Противостояние между Россией и НАТО приобрело реальные очертания с усилением военной деятельности на континенте, в частности в районах соприкосновения двух сторон. Соперничество в регионе часто носит характер игры с нулевой суммой, особенно в

отношении государств, не присоединившихся к той или иной стороне. Интерпретации сторонами причин возникновения кризиса носят взаимоисключающий характер и не способствуют поиску выхода из нынешнего положения.

При этом региональная напряжённость далека от накала времён холодной войны. Отсутствие значимого диалога по вопросам безопасности уравнивается тем, что, похоже, ни Россия, ни НАТО не настроены на резкое обострение ситуации. Это создаёт определённую предсказуемость, полностью не устраивающую ни одну сторону. В итоге статус-кво с несущественными изменениями может сохраняться в Европе и до 2030 г.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

В отличие от ситуации в Европе, где Россия и США не видят возможностей для компромисса, в других регионах они могут взаимодействовать более гибко. У двух стран есть богатый опыт сотрудничества в урегулировании региональных проблем в области безопасности. Образцом мог бы считаться переговорный процесс по ситуации вокруг Ирана: при посредничестве «шестёрки» с участием обеих стран в 2015 г. был согласован Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) по обеспечению мирного характера иранской ядерной программы. Будущее СВПД поставил под вопрос последующий выход США при Д. Трампе.

Спрос на посредничество России поддерживается как её долгосрочными отношениями с региональными игроками (например, с КНДР, Ираном, руководством ПНА), так и неэффективностью или несбалансированностью односторонних попыток США урегулировать тот или иной конфликт. Обращение президента Палестины Махмуда Аббаса к Владимиру Путину с просьбой организовать конференцию по ближневосточному конфликту<sup>24</sup> или визит Ким Чен Ына в Россию демонстрируют заинтересованность этих лидеров в российском участии в процессах урегулирования. Однако при Д. Трампе это не конвертировалось в более интенсивное

<sup>21</sup> 70-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН // Президент России. 28.09.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50385>

<sup>22</sup> Beebe G. Cooperate to Deescalate: Working With Russia Against Terrorism Will Make America Safer // Russia Matters. 08.02.2018. URL: <https://www.russiamatters.org/analysis/cooperate-deescalate-working-russia-against-terrorism-will-make-america-safer>

<sup>23</sup> Лавров рассказал о трудностях в сотрудничестве с США // РИА Новости. 10.02.2020. URL: <https://ria.ru/20200210/1564468377.html>

<sup>24</sup> Аббас попросил Путина организовать в Москве палестино-израильскую конференцию // Коммерсантъ. 20.05.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4349743>



российско-американское взаимодействие по данным сюжетам, администрация США чаще действовала самостоятельно. В то же время с 2018 г. активизировались российско-американские переговоры по Афганистану в контексте подготовки США к выводу войск<sup>25</sup>.

Примеры переговоров по Ирану и Афганистану в 2010-х гг. показывают, что такого рода взаимодействие между Москвой и Вашингтоном возможно, даже когда отношения между ними не в лучшем состоянии. Перспективы сотрудничества по другим вопросам будут зависеть от наличия совпадающих интересов, а также от гибкости политики в США. Администрация Д. Трампа вряд ли будет склонна к пересмотру своей линии в отношении КНДР и Палестины.

## Невмешательство

На фоне обвинений во вмешательстве в президентские выборы в 2016 г. Россия предлагала США заключить договорённость о невмешательстве во внутренние дела<sup>26</sup>. В Вашингтоне эта идея не встретила поддержки. Как было отмечено в предыдущем разделе, тема внешнего вмешательства сохраняет актуальность в обеих странах. Реакцией на реальные или мнимые попытки иностранцев повлиять на внутреннюю политику становятся ограничения на работу журналистов, некоммерческих организаций, дипломатических работников.

В перспективе Москва и Вашингтон могли бы попробовать подойти к этой теме не с точки зрения заключения юридически обязывающего документа, а как к политическому и дипломатическому процессу. Это нетривиальная задача, но у неё есть прецедент в виде советско-американских переговоров по информации в конце 1980-х гг.<sup>27</sup> Как минимум в ходе таких консультаций стороны могли бы попробовать очертить круг проблем информационного характера и выделить те,

по которым они могут прийти к взаимопониманию. Более амбициозной задачей может стать составление набора политических обязательств, например, об отказе от публикации чувствительных сведений или отказе от определённой политической рекламы<sup>28</sup>. Такие консультации не будут простыми, но, возможно, окажутся необходимыми для преодоления стереотипов или уточнения «правил игры».

## Экономика

По оценке Вадима Гришина, консультанта главного экономиста Международной финансовой корпорации, «масштаб и объём российско-американского экономического взаимодействия и деловой деятельности намного больше, чем считается официально, но недостаточно существенный для того, чтобы учитываться политическим руководством»<sup>29</sup>. С 2017 г. в двусторонних экономических отношениях отмечается подъём после спада в 2014–2015 гг. Так, в 2019 г. товарооборот между Россией и США составил около 26 млрд долл. США, что на 4,9% больше показателей предыдущего года<sup>30</sup>.

Согласно исследованию Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП)<sup>31</sup>, в трех-пятилетней перспективе общий объём экономических отношений России и США сохранится на нынешнем уровне или будет постепенно уменьшаться, а в семилетней перспективе произойдёт его сокращение. США сейчас находятся на 5 или 6 месте среди внешнеэкономических партнёров России и в дальнейшем продолжают играть важную роль.

Значительное влияние на двусторонние экономические отношения оказывают санкционные ограничения, введённые США. Точечные случаи отмены санкций возможны, однако в среднесрочной перспективе снижение санкционного давления на Россию маловероятно.

<sup>25</sup> Бочарова С., Никольский А. Россия и США договариваются о будущем Афганистана // Ведомости. 24.02.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/02/24/794959-afganistana>

<sup>26</sup> Рябков: Россия предлагает США заключить документ о невмешательстве в дела друг друга // ТАСС. 16.05.2019. URL: <https://tass.ru/politika/6438348>; Патрушев и Болтон не смогли согласовать совместное заявление после переговоров // Ведомости. 23.08.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/08/23/778874-pomoschnik-trampa>

<sup>27</sup> Шакиров О. «Российская пропаганда»: в соцсетях, в Восточной Европе, далее везде // РСМД. 24.07.2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/-rossiyskaya-propaganda-v-sotssetyakh-v-vostochnoy-evrope-dalee-vezde/>

<sup>28</sup> Charap S., Timofeev I. Can Washington and Moscow Agree to Limit Political Interference? // War on the Rocks. 13.06.2019. URL: <https://warontherocks.com/2019/06/can-washington-and-moscow-agree-to-limit-political-interference/>

<sup>29</sup> Grishin V. U.S.-Russia Economic Relations // Center for Strategic and International Studies. 10.2017. URL: <https://www.csis.org/analysis/us-russia-economic-relations>

<sup>30</sup> Товарооборот между Россией и США в 2019 году вырос на 4,9% // ИА REGNUM. 11.02.2020. URL: <https://regnum.ru/news/2855583.html>

<sup>31</sup> Караганов С.А., Суслев Д.В. Экономическое сотрудничество России и США в условиях неопределённости // Российский союз промышленников и предпринимателей. 03.2019. URL: [https://roscongress.org/upload/medialibrary/64c/\\_preview.pdf](https://roscongress.org/upload/medialibrary/64c/_preview.pdf)

Российское руководство, прежде всего в лице президента, высокопоставленных дипломатов, неоднократно подчёркивало, что Россия не просит и не обсуждает с США возможное снятие санкций. При этом российские власти призывали представителей американского бизнеса поддержать развитие сотрудничества США с Россией<sup>32</sup>. Заявления о желании развивать товарооборот звучали и с американской стороны, но не сопровождались какими-либо действиями<sup>33</sup>.

На ближайшее десятилетие основной задачей в двусторонних экономических отношениях могло бы стать сохранение взаимовыгодных областей сотрудничества, а также обеспечение предсказуемости экономической деятельности в условиях санкций. Так, РСПП рекомендует деполитизировать существующие экономические связи (не позиционировать экономику как способ наладить политические отношения), создать инфраструктуру, помогающую российским и американским компаниям соответствовать американским санкционным режимам. По мнению российско-американской группы экспертов, со стороны США полезной могла бы быть более чёткая артикуляция и соблюдение политических условий для снятия санкций<sup>34</sup>.

## Космос

Исторически, начиная с программы «Союз — Аполлон», сотрудничество в области космоса играло и продолжает играть важную роль в российско-американских отношениях. В следующее десятилетие ряд факторов могут способствовать снижению этого взаимодействия. Речь идёт о развитии американского частного космоса, что уменьшит зависимость США от России, о дальнейшей милитаризации космоса, в частности создании Космического командования в США, и об ожидаемом выводе из эксплуатации

Международной космической станции<sup>35</sup>. К другим факторам относятся диверсификация сотрудничества, например между Россией и Китаем или Индией<sup>36</sup>, а также политически мотивированные ограничения на сотрудничество<sup>37</sup>. Вместе с тем и в России, и в США сохраняется заинтересованность в новых совместных проектах по освоению космоса<sup>38</sup>. На фоне развития военного космоса, а также новых американских инициатив по освоению космических ресурсов Россия может нарастить дипломатические усилия по развитию международного права в этой области.

## Заключение

Представленный обзор во многом инерционный, не предполагающий заметных импульсов, которые могли бы оживить сотрудничество. Это обусловлено опытом последних лет, когда у России и США были конкретные идеи о путях движения вперёд, которые, однако, в силу разных причин не были реализованы. К этой категории относятся договорённости между президентами В. Путиным и Трампом, достигнутые в Хельсинки, а именно о запуске двусторонней группы экспертов<sup>39</sup> и диалога капитанов бизнеса (последние, как сообщалось, могли встретиться на ПМЭФ<sup>40</sup>, который затем был отменён из-за коронавируса). Таким импульсом, очевидно, может послужить политическое решение, например, после выборов в одной из стран. Окном возможностей мог бы стать и внешний кризис, например пандемия, до настоящего момента сотрудничество по борьбе с коронавирусной инфекцией между США и Россией носило очень ограниченный характер. Тем не менее оценки, предложенные в данной записке, могут быть взяты за основу при обсуждении того, к какому состоянию отношений реалистично стремиться и какие шаги для этого необходимы.

<sup>32</sup> Путин призвал бизнесменов США помочь Трампу наладить нормальный диалог с РФ // ТАСС. 02.06.2017. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4306797>

<sup>33</sup> Вислогузов В., Черненко Е. У Дональда Трампа сроки коротки // Коммерсантъ. 12.12.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4189698>

<sup>34</sup> Mankoff J., Kortunov A. Addressing Unresolved Challenges in U.S.-Russia Relations // CSIS. 03.2020. URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200313\\_Mankoff\\_TrackII\\_WEB%20FINAL.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200313_Mankoff_TrackII_WEB%20FINAL.pdf)

<sup>35</sup> Space for Cooperation? // Center for Strategic and International Studies. 21.08.2018. URL: <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/space-cooperation>

<sup>36</sup> Kramer A.E. Russia Wants to Extend U.S. Space Partnership. Or It Could Turn to China // The New York Times. 11.12.2018. URL: <https://www.nytimes.com/2018/12/11/world/europe/russia-space-us.html>

<sup>37</sup> Гатинский А., Сидоркова И. Пентагон ограничит использование услуг России для космических запусков // РБК. 30.05.2019. URL: <https://www.rbc.ru/politics/30/05/2019/5cefd8cf9a79473d442f770d>

<sup>38</sup> Россия и США обсудят сотрудничество в освоении дальнего космоса // Интерфакс. 10.02.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/694815>

<sup>39</sup> Пудовкин Е., Галимова Н., Химшиашвили П. Россия и США определились с главами группы «новой философии» // РБК. 07.08.2018. URL: <https://www.rbc.ru/politics/07/08/2018/5b6853789a79476c69c7c90c>

<sup>40</sup> «Капитаны» российского и американского бизнеса могут встретиться на ПМЭФ // РИА Новости. 14.11.2019. URL: <https://ria.ru/20191114/1560911732.html>



Российский совет  
по международным  
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс.: +7 (495) 225 6284  
[welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)

119049, Москва,  
4-й Добрынинский переулок, дом 8

[russiancouncil.ru](http://russiancouncil.ru)