

РАБОЧАЯ
ТЕТРАДЬ



№ 60 / 2020

Администрация Джо Байдена и Россия



Российский совет
по международным
делам

Андрей Кортунов

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2021

УДК 327(73:470+571)

ББК 66.4(7Сое),9(2Р0с),3

К69

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. ист. наук **Андрей КОРТУНОВ**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **Т.С. Богдасарова, О.А. Пылова**

К69 **Кортунов А.В.**

Администрация Джо Байдена и Россия: Рабочая тетрадь Российского совета по международным делам (РСМД). Рабочая тетрадь № 60/2021 / А.В. Кортунов; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2021. — 38 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит.л.

ISBN 978-5-6044162-4-5

Избрание Дж. Байдена президентом США предсказывалось на экспертном уровне уже весной 2020 г., хотя и не вполне укладывалось в стандартный российский нарратив, описывающий динамику развития современной международной системы. Если администрации Дж. Байдена удастся возродить многосторонние процедуры и подходы к глобальным проблемам, если получится восстановить западное единство, то эти достижения поставят под вопрос обоснованность тезиса о наступлении долгожданного многополярного (полицентричного) мирового порядка в ближайшем будущем.

В Рабочей тетради дается анализ значения России как фактора внутренней и внешней политики США. Рассматриваются основные инструменты политики США и их западных союзников в политике противодействия Москве, включая санкции и контроль над вооружениями. В работе анализируются основные направления внешней политики США в условиях противостояния с Москвой: на региональном и глобальном уровнях, на европейском и китайском направлениях.

Одновременно утверждается, что контроль над вооружениями остается наиболее перспективной сферой американо-российского сотрудничества, имеющей ключевое значение не только для двусторонних отношений, но и для глобальной стратегической стабильности.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам». Переводчики несут полную ответственность за любые неточности в переводе.

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper60

Содержание

Введение	4
Россия в американских приоритетах	7
Внутренние ограничители	11
Общие подходы к России	13
Антироссийские санкции	16
Контроль над вооружениями	19
Региональные проблемы	22
Глобальные проблемы	25
Европейское изменение	27
Китайское измерение	29
Дипломатия	32
Заключение. После Байдена	34
Об авторе	36

Введение

В ходе президентской избирательной кампании 2020 г. в США российское руководство приложило максимум усилий для того, чтобы избежать последующих обвинений в очередном вмешательстве во внутренние дела Соединенных Штатов. Из официальных российских источников не последовало никаких заявлений, которые можно было бы интерпретировать как прямую или косвенную поддержку Кремлем президента Дональда Трампа. Российский президент отказался усматривать какой-либо криминал в деловой активности сына Джозефа Байдена на территории Украины. В Кремле никак не реагировали на постоянные недружественные и даже оскорбительные выпады в адрес России и лично В. Путина, делавшиеся Дж. Байденом на протяжении всей избирательной кампании. Более того, в одном из своих телевизионных интервью накануне американских выборов В. Путин весьма благосклонно отозвался о социально ориентированных ценностях американских демократов, проведя параллель между демократами США и советским наследием в современной России¹.

Единственная претензия, которую вновь избранный президент США мог бы предъявить Москве, состоит в том, что российское руководство не слишком спешило со своими поздравлениями по случаю его избрания — они были направлены Дж. Байдену только в середине декабря. Но и эту претензию едва ли можно считать обоснованной: в Кремле неоднократно разъясняли, что поздравления последуют за официальным объявлением итогов американских выборов после формального голосования коллегии выборщиков, что и было сделано. В отличие от выборов 2016 г., официальные российские СМИ уделяли относительно мало внимания американской избирательной кампании, а российское руководство последовательно и настойчиво подчеркивало свою готовность работать с любым президентом США, которого выберет американский народ.

Вероятно, свой вклад в демонстративную отстраненность Кремля внесло разочарование в Д. Трампе, которое, несомненно, испытывало российское руководство в конце четырехлетнего срока его пребывания у власти. Надежды на возможный прорыв в двусторонних отношениях, возникшие в конце 2016 г., не оправдались. Более того, на протяжении четырех лет пребывания в Белом доме Дональда Трампа отношения между Соединенными Штатами и Россией продолжали ухудшаться практически по всем направлениям, включая контроль над вооружениями, дипломатические контакты, взаимодействие по острым региональным проблемам и пр.

По всей видимости, еще задолго до выборов 2020 г. в российском руководстве был сделан неутешительный вывод о том, что в случае победы Д. Трампа это ухудшение будет продолжаться и во время его второго президентства — в силу того, что любые его позитивные инициативы на российском направлении будут блокироваться оппозицией, законодательной

¹ Интервью телеканалу «Россия» // Администрация Президента России. 07.10.2020.
URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64171>

властью или чиновниками в самой администрации. Возможно, Д. Трамп искренне стремился расшатать устойчивый антироссийский консенсус, сложившийся в Соединенных Штатах в последние годы, хотя и это представление разделяется далеко не всеми². Однако приходится констатировать, что достичь этой цели ему не удалось. В конечном счете, Дональд Трамп оказался слабым президентом, а как показывает история — слабые президенты никогда не достигали больших успехов в налаживании диалога между Вашингтоном и Москвой.

Тем не менее можно предположить, что избрание Дж. Байдена хотя и предсказывалось на экспертном уровне уже весной 2020 г., не вызывало никаких позитивных эмоций в Кремле. Уже по той причине, что это избрание не вполне укладывалось в стандартный российский нарратив, описывающий динамику развития и направления эволюции современной международной системы. Предшественник Дж. Байдена в Белом доме с его очень жесткой националистической риторикой, с критическим отношением к многосторонним западным институтам, с его неприязнью к Европейскому союзу воспринимался в Москве как одно из наиболее ярких подтверждений того, что мир движется в направлении деглобализации, что трансатлантическое единство давно превратилось в миф, а разговоры об общих западных ценностях являются лишь проявлением обычного западного лицемерия.

Если Джозефу Байдену хотя бы в какой-то мере удастся возродить многосторонние процедуры и подходы к глобальным проблемам, если при его администрации процессы деглобализации будут замедлены, если получится даже частично восстановить западное единство, то эти достижения поставят под вопрос некоторые из доминирующих в российской элите представлений о том, куда идет современный мир. Новая консолидация Запада, пусть даже частичная и временная, ставит под сомнение обоснованность тезиса о наступлении долгожданного многополярного (полицентричного) мирового порядка — по крайней мере, в ближайшем будущем³.

Естественно, избрание Дж. Байдена — это еще и сокрушительный удар по многочисленным популистам и националистам в Европе и других регионах мира, воспринимавшим Дональда Трампа в качестве ролевой модели и образца для подражания. Многие из этих популистов и националистов одновременно были и важными союзниками Москвы. Дж. Байден, без сомнений, будет пытаться вдохнуть новую жизнь в те либеральные ценности, которые В. Путин уже объявил окончательно и безнадежно устаревшими⁴.

В то же время возможный провал вновь избранного президента во внутренней и/или во внешней политике будет восприниматься многими в Москве как свидетельство окончательного заката как Соединенных Штатов, так и

² Hanson V. D. Is America to Be First, Second — or What? // National Review. 01.20.2020. URL: https://www.nationalreview.com/2020/12/is-america-to-be-first-second-or-what/?mc_cid=17de399c65&mc_eid=6f24f55c06

³ Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на Общем собрании Российского совета по международным делам // МИД РФ. Пресс-служба. 08.12.2020. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4470074

⁴ Интервью газете Financial Times // Администрация Президента России. 27.06.2019. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60836>

Запада в целом. В любом случае администрация демократов будет находиться в фокусе внимания, причем не обязательно полностью беспристрастного, со стороны российских наблюдателей. По итогам президентства Дж. Байдена будет сделан вывод относительно дальнейших перспектив США. Либо придется признать, что Дональд Трамп был случайным сбоем системы, неприятным отклонением от нормы, которое было оперативно скорректировано его преемником; либо появятся основания заключить, что Джозеф Байден предпринял заведомо безуспешную попытку обратить историю вспять, и его программа возвращения к американскому *ancien regime* лишь придала грядущим переменам более драматическую форму⁵.

⁵ Mahbubani K. Joe Biden's America needs to learn from the world, not vice versa // South China Morning Post. 14.11.2020.
URL: <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3109807/bidens-america-needs-learn-world-not-vice-versa>

Россия в американских приоритетах

Хотя избранный президент Дж. Байден, безусловно, имеет отчетливый интерес к внешней политике и обширный опыт в международных делах, можно с уверенностью предсказать, что внешнеполитические вопросы не станут его главной заботой уже в первые месяцы пребывания у власти. Напомним, что внешняя политика вообще не была в числе основных тем избирательной кампании 2020 г. — все внешнеполитические вопросы заслонил собой глубокий внутренний кризис. В стране накопилось слишком много домашних экономических, социальных и политических проблем, требующих срочных действий со стороны новой администрации. Решение этих проблем к тому же будет затруднено неизбежным противодействием со стороны контролируемого республиканцами сената, а также сохраняющимся расколом между «прогрессистской» и «центристской» группировками внутри самой демократической партии. За расколом в политической элите скрывается более фундаментальный и потенциально более опасный раскол американского общества⁶. Консолидация, пусть даже и частичная, американского общества станет исключительно важной и крайне сложной задачей для новой администрации⁷.

Более того, администрации Дж. Байдена придется приложить немало усилий просто для того, чтобы восстановить легитимность и функциональность многих политических институтов США, сильно пострадавших в ходе драматической избирательной кампании 2020 г.⁸ При этом следует учитывать, что кампания 2020 г., как и предшествовавшие ей четыре года администрации Дональда Трампа, лишь обнажила те противоречия в политической жизни и социальном развитии страны, которые постепенно накапливались в течение многих десятилетий⁹ — вероятно, со времен эпохи «рейганомики» 1980-х гг.

Следует также учитывать и то обстоятельство, что даже по принципиальным внешнеполитическим вопросам в условной «команде Дж. Байдена» пока нет полного единства. Его сторонников можно поделить на «традиционалистов» и «реформаторов». Первые выступают за возвращение США к прагматическим внешнеполитическим установкам Барака Обамы и даже Билла Клинтона, предполагающим тщательно выстроенный баланс разнонаправленных целей и задач США в мире, отказ от острых конфликтов с противниками и от безоговорочной поддержки союзников. Вторые настаивают на том, что именно такой прагматизм Барака Обамы и Билла Клинтона в конечном счете

⁶ Jones E. Choice and division in Joe Biden's America // Encompass. November 2020.
URL: https://encompass-europe.com/comment/choice-and-division-in-joe-bidens-america?mc_cid=dca6fcb7e3&mc_eid=6f24f55c06

⁷ Zakheim D. S. The Donald Trump Tragedy Is Nearly Over // The National Interest. 07.11.2020.
URL: <https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-tragedy-nearly-over-172117>

⁸ Bond I. Can Biden mend Trump's foreign policy mess? // Centre for European Reform. 30.11.2020.
URL: <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2020/can-biden-mend-trumps-foreign-policy-mess>

⁹ Hudak J. Biden won, but our long national nightmare isn't over // Brookings. 09.11.2020.
URL: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/11/09/biden-won-but-our-long-national-nightmare-isnt-over/>

и привел Дональда Трампа в Белый дом, а потому политика США при демократах должна быть более принципиальной, включать готовность идти на существенные риски, отказываться от сомнительных компромиссов и т. д.¹⁰ Иными словами, перед Дж. Байденом стоит выбор между стратегиями «реставрации» и «реформ» во внешней политике, и примирить подходы двух группировок в окружении президента будет не так-то легко.

Не стоит забывать и о том, что процесс относительного ослабления Соединенных Штатов в мировой экономике и политике не был обращен вспять президентом Д. Трампом и неизбежно будет продолжаться при президенте Дж. Байдене. Более того, продолжающаяся пандемия COVID-19 значительно ускорила сдвиг в глобальном соотношении сил между КНР и США в пользу Пекина, а ее последствия создают долгосрочную экономическую и политическую инерцию, которая будет действовать еще очень долго¹¹. В этих условиях в Вашингтоне сохраняется и даже увеличивается популярность призывов к «стратегической сдержанности», сокращению внешнеполитических обязательств, «уходу» из отдельных регионов мира и т. д. Сторонники Дональда Трампа по-прежнему располагают значительным влиянием, и их активность будет затруднять выработку внешнеполитической и военно-политической стратегии новой администрации.

Когда же президент Дж. Байден, наконец, сможет активно заняться внешнеполитической повесткой дня, вопросы отношений с Москвой едва ли будут рассматриваться им как самые важные и самые срочные. Он не одержим Россией в той мере, как некоторые другие вашингтонские политики (например, как был одержим В. Путиным покойный сенатор-республиканец Джон Маккейн). Представляется вероятным, что первая внешнеполитическая задача Дж. Байдена будет состоять в восстановлении доверительных партнерских отношений с ведущими европейскими странами; за четыре года администрации Д. Трампа доверие в этих отношениях оказалось серьезно подорванным.

Эта работа будет вестись в первую очередь по линии НАТО, и можно предположить, что команда Дж. Байдена поставит в качестве одного из своих первоочередных приоритетов подготовку первого саммита НАТО с участием нового американского президента. Кроме того, администрация постарается обеспечить, насколько это возможно, синхронизацию американских и европейских планов экономического восстановления после пандемии. Параллельно будут предприниматься попытки избежать дальнейшего ухудшения трансатлантических экономических отношений, если и не в формате комплексного торгово-инвестиционного соглашения, то, по крайней мере, в виде ограниченной договоренности между США и ЕС по торговле промыш-

¹⁰ Wright T. The Fraught Politics Facing Biden's Foreign Policy // The Atlantic. 28.11.2020. URL: https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/biden-must-master-politics-foreign-policy/617181/?mc_cid=2f3b9b4c9e&mc_eid=6f24f5c06

¹¹ Mahbubani K. Joe Biden's America needs to learn from the world, not vice versa // South China Morning Post. 14.11.2020. URL: <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3109807/bidens-america-needs-learn-world-not-vice-versa>

ленными товарами¹². Даже при наличии доброй воли с обеих сторон эта работа потребует значительного времени и усилий.

Другой срочной задачей может оказаться завершение работы над американо-китайским торговым соглашением, прерванной почти год назад. Данное соглашение, разумеется, не прекратит экономической конкуренции между двумя странами, но может позволить избежать полномасштабной торговой войны с Китаем, грозящей многочисленными негативными последствиями для США. Торговое «перемирие» с Пекином на данный момент важнее для Соединенных Штатов, чем любые возможные договоренности с Москвой.

В Вашингтоне стало популярным описывать ближайшие международные задачи администрации Дж. Байдена как «3К» — коронавирус, климат и Китай. Ни по одной из этих приоритетных задач Москва не может выступить ни в качестве активного партнера США, ни в роли основного препятствия для достижения новой администрацией своих целей.

Таким образом, Дж. Байден может позволить себе роскошь отложить на время проблемы взаимодействия с Россией, за исключением срочного вопроса о продлении двустороннего договора по стратегическим вооружениям СНВ-3 (поскольку срок его действия истекает уже в феврале 2021 г.). Это, в частности, означает, что новый президент едва ли будет торопиться с проведением американо-российской встречи в верхах — тем более, что личные отношения американского и российского лидеров оставляют желать лучшего. Первая очная встреча двух президентов может состояться «на полях» одного из крупных многосторонних саммитов («Группы двадцати», АТЭС и пр.) и будет фокусироваться на конкретных текущих вопросах (например, на вопросах стратегической стабильности). Она может вообще не состояться в 2021 г., как не состоялся полноценный саммит с Россией в первый год правления Дональда Трампа.

В любом случае очень трудно представить, что при администрации Дж. Байдена удастся восстановить институт двусторонних саммитов в качестве главного инструмента «переналадки» американо-российских отношений. Судя по всему, модель американо-российских отношений, строящихся по принципу «сверху вниз», в обозримой перспективе работать не будет, что ставит вопрос о необходимости использования обратного принципа — «снизу-вверх», — который на некоторых направлениях мог бы быть протестирован уже администрацией Дж. Байдена.

Дополнительная сложность для восстановления полноценного диалога между Вашингтоном и Москвой состоит в том, что администрация Дж. Байдена, по всей видимости, будет стремиться к быстрым внешнеполитическим победам, чтобы артикулировать свое предполагаемое профессиональное

¹² Sinkkonen V., Salonius-Pasternak Ch., Gaens B., Helwig N. President Joe Biden and the restoration of US global leadership. Turning the tide? // FIIA Briefing Paper. December 2020.

URL: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/12/bp297_biden-administration-and-global-leadership.pdf?mc_cid=b7112c17da&mc_eid=6f24f55c06

превосходство над администрацией Д. Трампа. Отношения с Россией, к сожалению, не дают оснований надеяться на быстрые хотя бы символические победы — переговоры по ключевым для обеих сторон вопросам станут трудными, продолжительными, а их результаты (если они вообще будут), скорее всего, окажутся очень скромными. Данное положение может измениться лишь в случае существенных политических перемен в одной или в обоих странах, которые в ближайшем будущем не просматриваются.

Тем не менее администрация Дж. Байдена не сможет игнорировать Москву в своей внешней политике. Россия является не только ядерной сверхдержавой, единственной страной мира, способной многократно уничтожить Соединенные Штаты. Она также располагает уникальными возможностями для проецирования своей военной мощи далеко за пределами государственных границ. Россия остается постоянным членом Совета Безопасности ООН, обладающим правом вето. Она также входит в «Группу двадцати», в АТЭС, БРИКС, ШОС и другие важные многосторонние организации. Она выступает важным игроком на многих глобальных рынках — нефти и газа, современных вооружений, продовольствия и пр. Россия имеет широкую сеть партнеров практически во всех регионах мира, в том числе и имеющих стратегическое значение для США.

Поэтому администрация Дж. Байдена будет постоянно сталкиваться с российским фактором на всех основных направлениях своей политики. Изолировать Москву не получится, а значит, американо-российский диалог в тех или иных формах, на том или ином уровне будет продолжен. При этом ожидания от этого диалога с обеих сторон будут оставаться весьма скромными.

Россия рассматривается администрацией Дж. Байдена не как долгосрочный стратегический вызов, а как ситуативное, но значительное неудобство, мешающее сосредоточиться на более важных направлениях внешней политики. Однако игнорировать Россию невозможно, учитывая активную роль Москвы в мировой политике и те усилия, которые Россия предпринимает, пытаясь противостоять США и Западу в целом. Цели администрации в отношении Москвы — сократить риски и снизить издержки американо-российской конфронтации, не ослабляя давления на российский политический режим. Непосредственная задача смены режима не ставится, но такая смена предполагается как естественная перспектива внутреннего развития страны.

Внутренние ограничители

Внешнелитические проблемы не сыграли сколько-нибудь значительной роли на выборах 2020 г. Американцы голосовали в соответствии со своими предпочтениями по внутренней повестке дня — по вопросам экономических стимулов, борьбы с пандемией, социальной справедливости и пр. Хорошей новостью для отношений России и США можно считать то обстоятельство, что на данный момент в Соединенных Штатах не было зафиксировано случаев масштабного российского вмешательства в избирательную кампанию 2020 г. (по крайней мере, со стороны федерального Агентства по кибербезопасности и инфраструктурной безопасности).

Конечно, это не означает, что вопрос о вмешательстве вообще исчезнет из политической повестки дня. Но есть основания надеяться, что его значение в 2021 г. будет меньше, чем оно было в 2017 г. и в последующие годы. Можно предположить, что вопрос о «российском вмешательстве» стоял бы в американской внутривыборной дискуссии гораздо более остро в случае победы на выборах Дональда Трампа, поскольку в такой ситуации демократам, как и в 2016 г., пришлось бы искать объяснения своему поражению, и Москва могла бы выступить в качестве уже привычного «козла отпущения». Тем не менее демократы, насколько можно судить, «ничего не забыли и ничему не научились» — они по-прежнему рассматривают президентство Д. Трампа как досадную аберрацию истории, как явление, вызванное стечением случайных, в чем-то уникальных обстоятельств, среди которых «вмешательство Кремля» было далеко не последним фактором.

Серьезные внутренние ограничители для политики Д. Байдена на российском направлении сохранятся. Контроль республиканцев над верхней палатой американского Конгресса (который должен быть подтвержден в январе 2021 г.) и усиление их позиций в нижней палате неизбежно будут связывать руки демократической администрации во внешней политике, включая и ее российское измерение. Политики на Капитолийском холме сохранят в своих руках рычаги влияния на решения таких вопросов, как американские санкции в отношении России, программа модернизации систем стратегических вооружений США, возможное возвращение Соединенных Штатов в многостороннее соглашение по иранскому ядерному досье (СВПД) и т. д. Процедуры утверждения ключевых членов администрации законодательной властью также должны учитываться в принятии Белым домом кадровых решений.

Едва ли законодательная власть США при Дж. Байдене легко откажется от тех внешнеполитических инструментов, которые она наращивала и совершенствовала в противостоянии с администрацией Д. Трампа. Даже многолетний опыт работы нового президента на Капитолийском холме не сможет минимизировать активность Конгресса в формировании политики США в отношении Москвы и восстановить в полном объеме полномочия исполнительной власти, утраченные за четыре года президентства его предшественника. Скорее всего, воздействие законодательной власти на американско-

российские отношения будет иметь преимущественно негативный характер, особенно в том случае, если эти отношения останутся одним из вопросов ожесточенной межпартийной борьбы.

Например, представляется крайне маловероятной возможность того, что Белому дому удастся провести через сенат США какие-либо новые соглашения с Россией по ядерным вооружениям; собрать необходимые для ратификации две трети сенаторов при наличии республиканского большинства практически невозможно. В этих условиях администрация Дж. Байдена, скорее всего, будет вынуждена пытаться договариваться с Москвой о каких-то параллельных шагах сторон, не требующих юридически обязывающих форматов (одной из таких договоренностей может оказаться введение моратория на размещение ракет средней и меньшей дальности в Европе, особенно если с российской стороны в мораторий будет включена ракета 9м729, являющаяся предметом особой озабоченности в Соединенных Штатах).

Одновременно администрация Дж. Байдена будет испытывать сильное давление со стороны «прогрессистской» группировки самой демократической партии, требующей решительного перераспределения финансовых ресурсов в пользу социальных программ для беднейших слоев американского общества. Неизбежность существенного ограничения бюджета Пентагона под давлением условной «группировки Берни Сандерса» может создать дополнительные стимулы для администрации Дж. Байдена стремиться к сохранению нынешних и достижению новых американо-российских договоренностей в сфере стратегических вооружений. В отсутствие таких договоренностей новому президенту США придется идти на односторонние ограничения.

Наконец, с точки зрения создания новых геополитических плацдармов для противостояния США и России важно то, что американское общество, как и в последние годы, решительно настроено против масштабных интервенций США за рубежом. Уроки Ирака и Афганистана по-прежнему оказывают воздействие на общественное мнение США; большинство американцев полагают, что политика отказа от новых интервенций, которую проводил Дональд Трамп, была обоснованной и правильной. Поэтому Дж. Байден, скорее всего, будет продолжать линию своего предшественника, включая его попытки максимально сократить американское присутствие в конфликтных регионах мира.

Значение России как фактора внутренней политики США, по всей видимости, будет уменьшаться, хотя полностью не исчезнет. Существующие политические расколы в Соединенных Штатах (между демократами в Белом доме и республиканцами на Капитолийском холме, между «центристами» и «прогрессистами» внутри Демократической партии) будут затруднять проведение какой-либо последовательной и долгосрочной политики США в отношении России, а также ограничивать возможность подписания каких бы то ни было соглашений с Москвой, требующих прохождения процедуры ратификации в американском Конгрессе. В то же время широкий антироссийский консенсус в Вашингтоне в ближайшие годы, скорее всего, останется устойчивым независимо от возможных жестов доброй воли с российской стороны.

Общие подходы к России

Дональд Трамп никогда не проводил разделительную черту между Россией и Владимиром Путиным. Он всегда относился к российскому руководителю как к очень сильному, опытному и эффективному лидеру, последовательно и успешно защищающему российские национальные интересы. Равным образом Д. Трамп последовательно избегал какой-либо критики российской политической или социально-экономической системы. Возможно, он вообще завидовал тому объему полномочий, которые имеет в своем распоряжении российский лидер.

Дж. Байден, напротив, по всей видимости, считает, что Владимир Путин несет немалую долю ответственности за долгосрочный упадок России как государства и как общества, включая такие хронические проблемы как слабая диверсификация российской экономики, сохраняющаяся зависимость России от глобальных цен на нефть, продолжающаяся социальная поляризация, депопуляция, «утечка мозгов» и многие другие. С точки зрения нового хозяина Белого дома, система, основанная на клептократии, политическом авторитаризме, на т. н. «вертикали власти» и других особенностях нынешнего правления в России, давно превратилась в главное препятствие для социальной и экономической модернизации страны, повышения ее конкурентоспособности и увеличения реального влияния России в международных делах.

Соответственно, с точки зрения Дж. Байдена, противостояние США с нынешней российской властью нельзя считать противостоянием с Россией как таковой. Напротив, последовательная и принципиальная критика Кремля и противодействие «российской агрессии» во всех ее проявлениях — это самая важная форма поддержки российского общества, которую могут оказать ему Соединенные Штаты¹³.

Самым очевидным изменением в подходах США к России в эпоху Джо Байдена станет гораздо более жесткая риторика в адрес российского руководства. При всей дипломатичности нового американского президента, его оценки Владимира Путина и созданной российским лидером политической системы, насколько можно судить, будут оставаться «на грани фола». Более серьезно то, что Дж. Байден, несомненно, настроен решительно и последовательно критиковать Кремль по широкому кругу конкретных вопросов, касающихся прав человека, политических прав и свобод в России, ограничений для гражданского общества. Не исключено заметное увеличение бюджетов американских структур, отвечающих за ведение «информационной войны» с Россией, включая соответствующие подразделения «Голоса Америки» и пр. В связи с этим некоторые эксперты предсказывают встречную активизацию российской пропаганды на направлении «американской угрозы», а также дальнейшее ужесточение российского законодательства

¹³ Тренин Д. Какое место займет Россия во внешней политике Байдена // Московский центр Карнеги. 25.11.2020.
URL: <https://carnegie.ru/commentary/83303>

и правоприменительной практики, касающихся «иностранных агентов» и «нежелательных организаций»¹⁴.

Другой легко предсказуемой особенностью администрации Дж. Байдена станет увеличение поддержки противостоящих Москве государствам т. н. «ближнего зарубежья», в первую очередь, Украине, но также Грузии и Молдове. Эта поддержка, возможно, будет включать в себя и расширение военно-технического сотрудничества, и лоббирование более тесного взаимодействия этих стран с НАТО, что, разумеется, окажет существенное негативное воздействие на американо-российские отношения. В то же время трудно предположить, что администрация Дж. Байдена вернется к идее быстрой интеграции Украины или Грузии в Североатлантический альянс — для таких планов в Вашингтоне нет ни политической воли, ни необходимых материальных ресурсов¹⁵.

Дж. Байден, вероятно, проявит большую готовность поддержать политическую оппозицию в Беларуси, особенно, если положение А. Г. Лукашенко будет становиться все более шатким. В то же время наличие многочисленных внутренних проблем, а также необходимость концентрации американских усилий на китайском направлении, скорее всего, не позволят администрации Дж. Байдена реализовать масштабный «план Маршалла» в отношении Украины или других постсоветских государств. Скорее, практическое сотрудничество будет фокусироваться на традиционной для США повестке дня для постсоветских стран (содействие демократизации, борьба с коррупцией, сотрудничество в противостоянии терроризму, поддержка «европейского вектора» во внешней политике).

Более вероятными выглядят попытки Белого дома переложить основные расходы по противодействию России в Восточной Европе на его европейских союзников в рамках общих усилий по «перераспределению бремени защиты Запада». Пока трудно сказать, насколько успешными могут оказаться такие попытки — в Европе явно накопилось разочарование тем, как Украина реализует программу социально-экономических реформ. Существует немало скепсиса в отношении Грузии и Молдовы. К тому же Европейский союз испытывает сегодня значительные финансовые трудности, препятствующие резкому увеличению финансирования стран «Восточного партнерства».

Конечно, стратегия Дж. Байдена на российском направлении в немалой степени будет определяться теми шагами, которые Россия может предпринять в отношении новой администрации в самое ближайшее время. В США существует мнение о том, что Кремль будет «испытывать на прочность»

¹⁴ Колесников А. Как победа Байдена повлияет на российскую внутреннюю политику // Московский центр Карнеги. 24.11.2020.
URL: <https://carnegie.ru/commentary/83283>

¹⁵ Stronski P. What Will the Next U.S. Administration Mean for the Caucasus and Central Asia? // Carnegie Moscow Center. 02.11.2020. URL: https://carnegie.ru/commentary/83091?utm_source=rssemail&utm_medium=email&mkt_tok=eyJpJjoiWVROak1UVXpOR0UxWldZdylsInQiOiJhdHVRVzZsZE05eTNwjc3bm5nVVI4bzJlNWx4a2FxEw5SINKdStlekrTmhydGc2bGNseThLUIVsNzIMSKJ1MINseVYzN3dHcXR5WlpcTViSOJ6ekhDbEjpnTFvRTRCKzRiThoaFFQa3JpNSszbytWU0FhYTRIM0FOSEhDNiJ9

новую администрацию посредством ряда вызывающих, даже провокационных шагов (например, допуская опасные сближения военных самолетов или боевых кораблей, подпитывая антиамериканские настроения в разных странах мира, увеличивая поддержку геополитических противников США — от Северной Кореи и Ирана до Сирии и Венесуэлы). От администрации Дж. Байдена ждут готовности дать жесткий отпор «провокациям» Москвы. Если таких «провокаций» не последует, то возникнут дополнительные возможности для ограниченного американо-российского диалога.

Дж. Байден склонен разделять российское общество и российскую политическую систему. Из Белого дома будет исходить жесткая риторика в отношении руководства страны, увеличится финансирование «информационной войны» против Москвы, будет заявлена готовность незамедлительно давать отпор «российским провокациям». Однако стратегия «сдерживания» России будет сталкиваться с дефицитом материальных ресурсов и необходимостью параллельно осуществлять «сдерживание» Китая. В этих условиях особое значение приобретут попытки обеспечить «справедливое распределение бремени» между США и их западными союзниками в общей политике противодействия Москве.

Антироссийские санкции

Нетрудно предсказать, что санкции останутся одним из основных инструментов американской политики в отношении Москвы, как, впрочем, и в отношении других оппонентов (а при необходимости — и против союзников) США на международной арене. Общее число антироссийских санкций, по всей видимости, будет только увеличиваться, равно как возрастет и число объектов, на которые эти санкции будут распространиться. В этой сфере политики США, которая в значительной мере заменила собой традиционные средства дипломатии, можно прогнозировать значительную преемственность с подходами как Б. Обамы, так и Д. Трампа. Дж. Байден был одним из инициаторов и главных идеологов антироссийских санкций, связанных с событиями на востоке Украины в 2014 г.

При всей важности развернувшейся в США экспертной дискуссии о специфической роли санкций в будущей политике администрации Дж. Байдена следует учитывать, что за последние годы в Вашингтоне успел выстроиться определенный алгоритм развития санкционной стратегии, который, скорее всего, не претерпит существенных изменений в ближайшие годы. Хотя в ходе избирательной кампании новый президент активно критиковал Д. Трампа за непоследовательность и нерешительность в реализации антироссийских санкций, вряд ли он что-то принципиально меняет в этой области.

Во-первых, как и раньше, будет ставиться задача не столько повлиять на конкретные направления российской внешней или внутренней политики, сколько «наказать» Россию за те или иные действия, не устраивающие Соединенные Штаты¹⁶. Кроме того, подтверждением эффективности санкций будут считаться не конкретные изменения российского поведения, а «сдерживание» еще более нежелательных, с точки зрения США, российских действий. Например, свидетельством эффективности секторальных санкций лета 2014 г. считается решение Москвы «отказаться от планов захвата всей Украины» или «оккупации Прибалтики».

Во-вторых, как и раньше, будет ставиться задача перехода к «умным санкциям», которые в максимальной степени затрагивали бы российское политическое руководство и связанные с ним группировки крупного бизнеса России. Политика санкций, среди прочего, будет нацелена на провоцирование расколов внутри российской экономической и политической элиты, каковые должны сыграть свою роль в ходе предстоящего транзита от нынешней политической системы к «пост-путинской». Возможно расширение числа объектов «точечных санкций» — например, ограничения в отношении российских олигархов могут быть распространены на членов их семей и ближайшее бизнес-окружение.

¹⁶ Blinken A. The Putin Files // PBS Frontline. 24.07.2017.
URL: <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/interview/antony-blinken/>

Во-вторых, администрация Дж. Байдена, как и ее предшественники, будет пытаться избавиться от мелочной опеки своей санкционной политики со стороны Конгресса, упреждая возможные законодательные акты собственными решениями. Эксперты по санкциям исходят из того, что исполнительная власть в целом способна применять инструмент санкций более профессионально и эффективно, чем законодательная власть. При этом Дж. Байден, скорее всего, будет более активным, чем Д. Трамп, в попытках наладить конструктивное взаимодействие с законодательной властью в разработке и осуществлении политики санкций.

Кроме того, можно прогнозировать попытки повысить гибкость американских санкций (включая и возможности оперативной отмены или модификации некоторых из них), а также минимизировать разногласия по вопросам санкций между США и их европейскими партнерами. В частности, нельзя исключать более осторожный подход администрации Дж. Байдена к противодействию планам реализации проекта «Северный поток-2», чтобы не провоцировать новые осложнения в отношениях с Германией (при том, что американские попытки тем или иным образом заблокировать проект, скорее всего, продолжатся).

Наконец, будут предприниматься усилия, чтобы максимально перекрыть любые возможности обойти санкции, кем бы такие попытки ни предпринимались. Это касается в первую очередь ограничения поставок в Россию современных технологий в информационно-коммуникационной и энергетической сферах, а также ограничений в финансовых транзакциях с Россией. Администрация Дж. Байдена будет повышать эффективность мониторинга как американских, так и зарубежных компаний, которые могут быть заподозрены в нарушениях режима санкций.

Эксперты, близкие к Демократической партии, выступают и с другими предложениями, касающимися возможного повышения эффективности санкций. Например, предлагается более последовательно интегрировать санкции в общий контекст американской политики на российском направлении, а также четко и недвусмысленно формулировать условия, при которых санкции могут быть сняты. Угроза санкций должна служить инструментом «сдерживания» нежелательного российского поведения, а не только «наказания» за уже совершенные Москвой действия¹⁷.

Главная неясность заключается в том, захочет ли новая администрация ограничиться продолжением политики, обозначенной администрациями Б. Обамы и Д. Трампа, или все же попытается вывести политику санкций на качественно иной, более высокий уровень. Без сомнения, среди «ястребов» в администрации Дж. Байдена будут поползновения удушить российскую экономику с помощью новых жестких и всеобъемлющих санкций в отношении российской энергетики, финансовой системы, применив против

¹⁷ Pifer S. Managing US sanctions toward Russia // Brookings. 11.12.2020.

URL: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/11/managing-us-sanctions-toward-russia/?mc_cid=15b033f2e6&mc_eid=6f24f55c06

Москвы весь набор средств, которые администрация Д. Трампа использовала против Тегерана или Северной Кореи.

Однако такое качественное ужесточение американской политики создало бы значительные новые риски для стабильности как мировой финансово-экономической системы в целом, так и американской экономики в частности. Представляется маловероятным, что администрация Дж. Байдена будет готова взять на себя эти риски, особенно учитывая многочисленные другие экономические и финансовые проблемы, которыми ей придется заняться¹⁸. Неясно и то, насколько американским интересам отвечает превращение России во вторую Иран или вторую Северную Корею. Поэтому, скорее всего, в ближайшем будущем американские санкции не будут включать в себя новые действия в отношении российского суверенного долга или ведущих государственных банков. Единственное, что может заставить администрацию нового американского президента пойти на повышенные риски — новый острый кризис в отношениях с Москвой, подобный кризису 2014 г.

В политике санкций в отношении России будет больше преемственности, чем инноваций. Администрация Дж. Байдена будет стремиться к использованию инструментов «умных санкций», ограничению самостоятельной «санкционной активности» законодательной власти, повышению уровня координации американских подходов с политикой союзников США, блокированию возможных вариантов нарушения санкционного режима. Вывод американских санкций на качественно новый уровень, чреватый серьезными последствиями для американской или мировой экономики, представляется маловероятным, если не произойдет резкого обострения отношений с Москвой по крайне важным для США вопросам.

¹⁸ Тимофеев И. Человек эпохи Джексона – Вэника. Как Байден поступит с американскими санкциями // Московский центр Карнеги. 19.11.2020.
URL: <https://carnegie.ru/commentary/83200>

Контроль над вооружениями

В сфере контроля над вооружениями администрация Дж. Байдена может оказаться более конструктивным и последовательным партнером России, чем была администрация Д. Трампа. Избранный президент никогда не поддерживал безответственное отношение своего предшественника к контролю над вооружениями в целом и к российско-американским соглашениям в этой сфере в частности. Он, скорее всего, попытается спасти Договор СНВ-3, согласившись на его продление на пять лет или на более короткий период без дополнительных условий¹⁹. Возможны и какие-то попытки сохранить де-факто отдельные положения ДРСМД — например, посредством договоренности с Россией не размещать на ракетах средней и меньшей дальности ядерные боеголовки.

В отличие от Д. Трампа Дж. Байден не является энтузиастом военно-технического прогресса и не считает, что США при любых обстоятельствах могут без труда победить любого потенциального противника в неконтролируемой гонке вооружений. Поэтому можно ожидать, что он откажется от некоторых решений предыдущей администрации — например, от программы создания крылатых ракет морского базирования с ядерной боеголовкой, боеголовок малой мощности, которые при Д. Трампе начали размещать на баллистических ракетах подводных лодок (БРПЛ) «Трайдент II»²⁰. Естественно, решения Белого дома в немалой степени будут определяться наличием или отсутствием аналогичной сдержанности российской стороны, а также экспертными оценками масштабов и приоритетов китайского военного строительства.

Менее ясными представляются перспективы дальнейшего согласованного сокращения ядерных арсеналов США и России за рамками СНВ-3. С одной стороны, на Дж. Байдена будут давить бюджетные ограничения, требующие серьезного секвестра бюджета Пентагона на ближайшие годы. Это может привести к односторонним или согласованным на политическом уровне с Москвой решениям о дальнейшем снижении числа развернутых ядерных боеголовок США до 1 000 единиц. Некоторые американские эксперты предлагают пойти еще дальше, отказавшись от систем МБР наземного базирования в целом. По всей видимости, на столь радикальные шаги администрация не пойдет, но существенные сокращения этого типа стратегических вооружений с нынешнего уровня в 400 развернутых единиц при Дж. Байдене — вполне возможны. Маловероятно, что такое сокращение примет формат юридически обязывающего двустороннего соглашения с Россией (СНВ-4).

¹⁹ Pifer S. Reviving nuclear arms control under Biden // Brookings. 01.12.2020.
URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/12/01/reviving-nuclear-arms-control-under-biden/>

²⁰ Бакицкий А. Что ждет российско-американский контроль над вооружениями после выборов в США // Московский центр Карнеги. 30.10.2020.
URL: <https://carnegie.ru/commentary/83079>

С другой стороны, любые двусторонние российско-американские соглашения за рамками СНВ-3 станут предметом жесткого торга — при том, что разногласия между сторонами имеют принципиальный характер и не предполагают легких решений (российские тактические системы в Европе, американская программа противоракетной обороны, участие третьих ядерных стран и пр.). Нельзя исключать каких-то предложений о «размене» российских систем тактического ядерного оружия на программы США в области противоракетной обороны, хотя полный отказ от элементов ПРО в Европе представляется крайне проблематичным с учетом нынешней расстановки сил на Капитолийском холме. Некоторые американские эксперты, идейно близкие к администрации Дж. Байдена, предлагают в качестве приоритета ближайшего будущего сделать акцент на разнообразные двусторонние меры по укреплению доверия в ядерной области, включающие расширение обмена информацией о состоянии стратегических arsenалов двух стран²¹.

В окружении Дж. Байдена, насколько можно судить, также идет дискуссия о целесообразности доктринальных изменений в ядерной стратегии США в направлении однозначного отказа от использования ядерного оружия первыми. Ранее Дж. Байден высказывался за то, чтобы использование ядерного оружия Соединенными Штатами ограничивалось исключительно задачами сдерживания ядерного нападения на США или их союзников, но пока неясно, насколько администрация готова зафиксировать это в виде официальной американской позиции. Если такая фиксация произойдет, то это будет означать дальнейшее расхождение основ российской и американской ядерных доктрин.

Ключевым индикатором отношения администрации Дж. Байдена к двустороннему американско-российскому контролю над вооружениями, по всей видимости, станет готовность или неготовность администрации отделить эту проблему от всех других аспектов двусторонних отношений в условиях, когда эти отношения обещают быть сложными и, по большей части, конфронтационными. Использование тактики различных «увязок» будет свидетельствовать о том, что Дж. Байден, как ранее Д. Трамп, исходит из того, что Россия более заинтересована в сохранении двустороннего контроля над вооружениями, чем Соединенные Штаты, и эту заинтересованность можно использовать для решений других задач американской внешней политики, так или иначе связанных с Россией.

По всей видимости, новая администрация будет уделять больше внимания проблеме нераспространения ядерного оружия и другим многосторонним аспектам контроля над ядерными вооружениями, которые администрации Д. Трампа представлялись малозначащими. Проведение в 2021 г. Обзорной конференции ДНЯО дает России возможность в очередной раз поста-

²¹ Action J. M., MacDonald T., Vaddi P. Revamping Nuclear Arms Control: Five Near-Term Proposals // CEIP. 04.12.2020. URL: https://carnegieendowment.org/2020/12/14/revamping-nuclear-arms-control-five-near-term-proposals-pub-83429?utm_source=carnegieemail&utm_medium=email&utm_campaign=announcement&mkt_tok=eyJpIjoiTVRVM01qS TRaRFUxWlIdaailsnQiOiJ Rd2N0bWNU TTRqSFV4ZnIxRTV5SFE1eGZBbVY3RUFlaU5TeDM2NlIsU2UyVmVlOGdLT3B PRVVT50pRWU06emNTM2ItNm0rZndFc0c2SjFzb0U4TjR3WTInZ2VpdUNOeUVES1U0ajh0b1pvdFg5ZWRHRmVnMnc5c2kyK3kxXC9RM1UifQ%3D%3D

вить вопрос о подтверждении договоренности о том, что в «ядерной войне не может быть победителей, и она никогда не должна быть развязана». Поскольку идея такого обязательства, без сомнения, получит широкую международную поддержку, администрации Дж. Байдена будет трудно ее игнорировать. Принятие заявления (двустороннего или в рамках «пятёрки») о недопустимости ядерной войны и невозможности победить в ней может оказаться доказательством признания Россией и Соединенными Штатами своей ответственности за предотвращение ядерной катастрофы, сокращение ядерной опасности и укрепление стратегической стабильности.

Ясно также, что при администрации Дж. Байдена должно начаться движение в сторону новых форматов контроля над вооружениями, учитывающими новые качественные параметры современных систем (космическое оружие, кибер-оружие, автономные летальные системы и пр.). Пока трудно сказать, насколько администрация будет готова двигаться вперед на этих направлениях. Определенный задел по космосу Дж. Байден получит от Д. Трампа: летом 2020 г впервые за последние семь лет между делегациями России и США состоялся диалог по вопросам космоса, существующих и возможных в будущем космических угроз, по политике и доктринальным документам в этой области. Была зафиксирована готовность сторон к продолжению диалога. Ясно, однако, что в ближайшем будущем практических договоренностей по ограничению технологической гонки вооружений достичь не удастся. В лучшем случае, администрация сможет создать позитивный задел для своих преемников.

Контроль над вооружениями остается наиболее перспективной сферой американо-российского сотрудничества, имеющей ключевое значение не только для двусторонних отношений, но и для глобальной стратегической стабильности. Администрация будет стремиться к продлению Договора СНВ-3, будет готова к диалогу с Москвой по вопросам ядерной стабильности, а также постарается достичь хотя бы политических договоренностей об ограничении некоторых направлений качественной гонки вооружений. Вместе с тем значение двустороннего формата контроля над вооружениями будет снижаться; администрация Дж. Байдена не откажется от попыток вовлечь Китай в любые последующие соглашения.

Региональные проблемы

Смена администрации в Вашингтоне, несомненно, внесет некоторые коррективы и стратегию США в отношении различных регионов мира. Для России потенциальным плюсом может оказаться более гибкая политика Дж. Байдена в отношении Ирана и более сбалансированный подход к израильско-палестинскому урегулированию. Новый президент, безусловно, постарается так или иначе отыграть назад многие демонстративные жесты своего предшественника в отношении Израиля, включая перенос американского посольства в Иерусалим, поддержку аннексии Голанских высот и готовность принять как свершившийся факт масштабную программу строительства новых поселений на Западном берегу. В отношении Ирана вероятны попытки вернуть США в соглашение СВПД (при условии, что Тегеран также будет выполнять это соглашение) и двусторонний диалог с Ираном по региональным проблемам.

Москва, безусловно, приветствовала бы возвращение США в СВПД или возвращение Вашингтона к многостороннему подходу к ближневосточному мирному процессу. В отличие от некоторых своих коллег в администрации Барака Обамы, Джо Байден всегда скептически относился к американским вооруженным интервенциям за рубежом; он активно возражал против использования Соединенными Штатами военной силы в гражданской войне в Ливии в 2011 г. По всей видимости, Джо Байден не изменит долгосрочную тенденцию к постепенному сокращению обязательств США в ближневосточном регионе, хотя и не будет стремиться форсировать это сокращение.

Тем не менее маловероятно, что 10 лет спустя Байден будет готов рассматривать возможности более активного американо-российского взаимодействия в Ливии или в Сирии. Скорее, можно представить себе его более жесткую позицию в отношении «дестабилизирующих» действий Москвы в нестабильных регионах мира, особенно в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Напомним, что будущий Государственный секретарь США Энтони Блинкен считал отказ администрации Б. Обамы от прямого вмешательства в гражданскую войну в Сирии крупной политической ошибкой²². Судя по всему, администрация Дж. Байдена не будет торопиться с выводом американских войск из Сирии и Ирака, а при некоторых обстоятельствах — будет готова сохранить остаточное военное присутствие и в Афганистане.

По всей видимости, администрация Дж. Байдена займет более жесткие позиции по отношению к авторитарным режимам на Ближнем Востоке и в Северной Африке, включая таких традиционных партнеров США как Египет, Турцию и Саудовскую Аравию. Например, можно ожидать сокращения поставок современных американских вооружений Эр-Рияду, равно как и сокращения американского военного присутствия в этой стране. Возможно, усилится критика турецкого лидера Р.Т. Эрдогана по вопросам прав чело-

²² Stepansky J. What do Biden cabinet nominees mean for US Middle East policy? // Al Jazeera. 25.11.2020. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/25/what-do-biden-cabinet-nominees-mean-for-middle-east-policy>

века и сворачивания демократии в Турции, а также будут введены новые, достаточно болезненные для Анкары экономические санкции в связи с покупкой Турцией российских систем ПВО С-400²³. Это может создать дополнительные возможности для Москвы по заполнению регионального «вакуума силы». Хотя нельзя исключать и попытки Дж. Байдена сблизиться с Турцией, отношения в любом случае останутся сложными и нервными (как и отношения с другими авторитарными или полу-авторитарными режимами по всему миру²⁴).

Вполне вероятной представляется возможность усиления давления на союзников и партнеров России в Латинской Америке (Венесуэла, Куба, Никарагуа). При этом США будут стремиться к созданию широких коалиций со своими традиционными латиноамериканскими друзьями, чтобы максимально изолировать левые режимы, лишив их поддержки в регионе. С другой стороны, некоторые эксперты предсказывают попытки администрации Дж. Байдена продолжить курс Б. Обамы на возобновление диалога с Гаваной, особенно в контексте планируемых на Кубе экономических реформ²⁵. По всей видимости, конкретный баланс между идеологическими установками и прагматическими соображениями будет определяться в каждом конкретном случае в зависимости от оценки динамики ситуации в той или иной стране. Однако присутствие России в Латинской Америке в любом случае будет восприниматься Белым домом как «часть проблемы», а не как «часть решения».

Некоторые возможности для ограниченного американо-российского взаимодействия существуют и в Афганистане, поскольку администрация Дж. Байдена в целом продолжит линию администрации Д. Трампа на вывод американских войск из этой страны, хотя и постарается сделать его максимально плавным и упорядоченным²⁶. Координация усилий с Россией повысила бы шансы на то, что США уйдут из Афганистана, не потеряв лица и добившись от движения «Талибан» (организация признана террористической, ее деятельность запрещена на территории РФ) максимально возможных уступок. Однако вопрос о готовности Москвы к такой координации с Соединенными Штатами пока остается открытым.

Потенциальные возможности российско-американского взаимодействия открываются в регионе Южного Кавказа. В Соединенных Штатах, как и в России, существует многочисленная и влиятельная армянская диаспора, в Вашингтоне зреет недовольство чрезмерной активностью Турции и стрем-

²³ Gurbuz M. What Awaits US-Turkey Relations in the Biden Era? // Arab Center Washington DC. 09.12.2020.
URL: http://arabcenterdc.org/policy_analyses/what-awaits-us-turkey-relations-in-the-biden-era/

²⁴ Lieven A. Biden transform US foreign policy? Don't count on it // Prospect. 11.11.2020.
URL: <https://www.prospectmagazine.co.uk/world/joe-biden-foreign-policy-paris-agreement-iran-nuclear-deal>

²⁵ Berman R. A. How the Biden Administration Can Implement Effective Human-Rights Initiatives // The National Interest. 06.12.2020.
URL: https://nationalinterest.org/feature/how-biden-administration-can-implement-effective-human-rights-initiatives-173793?mc_cid=4ef0ccd0b9&mc_eid=6f24f55c06

²⁶ Cordesman A. H. The Biden Transition and the Real Impact of U.S. Force Cuts in Afghanistan // CSIS. 01.12.2020.
URL: https://www.csis.org/analysis/biden-transition-and-real-impact-us-force-cuts-afghanistan?mc_cid=17de399c65&mc_eid=6f24f55c06

лением Р.Т. Эрдогана ревизовать светское наследие Кемалья Ататюрка, поощряя пантюркизм и возвращение к оттоманскому прошлому. Однако возможности Соединенных Штатов в регионе очень незначительны, и, хотя Вашингтон является одним из сопредседателей Минской группы ОБСЕ по Нагорному Карабаху, трудно предположить, что администрация Дж. Байдена сможет сыграть сколько-нибудь заметную роль в политическом урегулировании карабахского конфликта. К тому же при всем раздражении в отношении Р.Т. Эрдогана Дж. Байден не может не учитывать важность Турции как одного из ведущих членов НАТО и главной опоры Североатлантического альянса на его южном фланге. Поэтому, скорее всего, реакция нового президента США на события на Южном Кавказе будет основана на принципе «обвинять Москву, игнорировать Анкару».

Можно также предположить, что администрация Дж. Байдена проявит заинтересованность во взаимодействии с Москвой по вопросам, связанным с ядерной программой Северной Кореи. Взаимодействие с Пхеньяном на высшем уровне, на которое делал ставку Дональд Трамп, не принесло ощутимых результатов, а смена руководства в Вашингтоне, по мнению многих экспертов, способна спровоцировать Ким Чен Ына на новые шаги, призванные «проверить на прочность» новую администрацию²⁷. В этих условиях Дж. Байдену, по всей видимости, придется возвращаться к многостороннему подходу к северокорейской ядерной проблеме, пытаясь выстроить более активное взаимодействие не только со своими традиционными партнерами в регионе (Япония, Южная Корея), но и с оппонентами (Китай, Россия).

В случае размораживания американо-иранского диалога и возвращения Соединенных Штатов в СВПД открываются новые возможности для ограниченного взаимодействия России и США по проблемам Ближнего Востока; не исключено и сближение позиций двух стран по ближневосточному мирному процессу. Однако в целом на Ближнем Востоке две страны будут по-прежнему в основном конкурентами, а не партнерами. Администрация Дж. Байдена будет жестко противостоять России в Латинской Америке и болезненно относиться к любым проявлениям российско-турецкого сближения. Одновременно нельзя исключать расширение американо-российского взаимодействия по проблемам Афганистана и Северной Кореи.

²⁷ Warrick J. Biden's first foreign-policy challenge could be North Korea testing a nuclear weapon or an ICBM, experts say // The Washington Post. 09.12.2020.

URL: https://www.washingtonpost.com/politics/2020/12/09/biden-foreign-policy-north-korea-weapons/?mkt_tok=eyJpLjoiWTJJMk9EWmtlNV1poWXPpSbSl5InQiOjU0KzNUS2U5Mio2WWxmMnRyaXNjNWVJK0hiY3NoNnhoSGZZNTU1MWZ4d1AwMVk2K2Vcl1RXWEVma1BaM3ZLd1NXcjhBSXAzT1pGMStoVWVnYRjFfAMRnQXJLXC9iSDZ6MVFhZzJpK3dxakhoNCT6YWk5b1Q5SWU0aG5SOE83eGY5bjA5In0%3D

Глобальные проблемы

Решение Дж. Байдена вернуть Соединенные Штаты в Парижские соглашения по климату 2015 г. может открыть определенные возможности для расширения американско-российского сотрудничества в сфере экологии и климата. Хотя остается по-прежнему неясным, насколько серьезно российское руководство воспринимает «зеленую сделку» Евросоюза. Говоря о долгосрочных эффектах вероятной экологической повестки Дж. Байдена для российских интересов, эксперты отмечают их двойственный характер. С одной стороны, ужесточение экологических стандартов внутри США, отказ от прямого или косвенного субсидирования добычи сланцевой нефти и газа, отказ от строительства новых трубопроводов — все это может несколько ограничить углеводородный экспортный потенциал США и позволить традиционным экспортерам нефти и газа, включая Россию, вернуть себе часть утраченных в последние годы сегментов мировых рынков. С другой стороны, подключение Соединенных Штатов к европейской «зеленой сделке» неизбежно станет мощным ускорителем декарбонизации мировой энергетики, что будет год от года снижать общую емкость мировых рынков нефти и газа²⁸ со всеми сопутствующими негативными последствиями для России.

Но в любом случае главным партнером для Москвы в сфере «зеленой энергетики» будут не Соединенные Штаты, а государства-члены Европейского союза. Взаимодействие с Вашингтоном будет вестись главным образом в рамках профильных многосторонних форматов («Группа двадцати», АТЭС и др.). Стоит заметить, что более благосклонное отношение новой администрации к таким многосторонним организациям как ВТО и «Группа двадцати»²⁹ будет создавать некоторые дополнительные возможности для России за рамками двусторонних американско-российских отношений. Остается неясным, насколько Москва будет готова воспользоваться этими возможностями.

Другая очевидная сфера российско-американского сотрудничества — арктический регион. Весной 2021 г. к России переходит председательство в Арктическом совете; обе стороны проявляют заинтересованность в том, чтобы изолировать сотрудничество в Арктике от геополитического соперничества в других регионах мира. Эта задача выглядит вполне посильной, хотя риски втягивания региона в геополитическое противостояние двух стран нельзя недооценивать. Впрочем, некоторые сторонники Дж. Байдена пола-

²⁸ Митрова Т. Разные, но проблемы. Как выборы в США повлияют на российскую энергетику // Московский центр Карнеги. 29.10.2020. URL: <https://carnegie.ru/commentary/83067>

²⁹ Schmucker Cl. The Effects of the COVID-19 Pandemic on US and European Commitment to the Multilateral Economic Order // IAI Papers 20 | 39. November 2020. URL: https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2039.pdf?mc_cid=2f3b9b4c9e&mc_eid=6f24f55c06

гают, что ратификация Соединенными Штатами Конвенции ООН по морскому праву могла бы усилить американские позиции во взаимодействии с Россией по проблемам арктического региона³⁰.

По-прежнему сохраняется заинтересованность американской стороны в сотрудничестве с Россией в освоении космического пространства. Однако по мере развития новых американских космических технологий (прежде всего, современных средств доставки грузов на околоземную орбиту) значение России для США в этой сфере неизбежно будет снижаться. Поиск новых направлений сотрудничества в космосе напрямую зависит от способности России существенно повысить эффективность своих космических программ.

Некоторые эксперты включают в список перспективных сфер американо-российского сотрудничества при администрации Байдена борьбу с международным терроризмом³¹. Однако остается не вполне понятным, как стороны будут восстанавливать даже минимальный уровень доверия, необходимой для эффективного взаимодействия в этой чувствительной сфере. По всей видимости, активность администрации в борьбе с международным терроризмом, включая и возможности расширения взаимодействия с Москвой, будет зависеть от того, в какой мере Соединенные Штаты окажутся приоритетным объектом деятельности террористов и насколько масштабными станут террористические акты, осуществляемые на американской территории и в отношении американских граждан. Пока с точки зрения угрозы международного терроризма США находятся в более благоприятном положении по сравнению со своими европейскими союзниками.

Вероятное изменение подходов США к многосторонним институтам (ООН, ВТО, ВОЗ и др.) в целом отвечает интересам России, хотя неочевидно, что Москва сумеет воспользоваться новыми возможностями. Будет продолжаться двустороннее и многостороннее сотрудничество в арктическом регионе, в космическом пространстве, по отдельным вопросам изменения климата. Возвращение США в Парижские соглашения по климату и курс на «нулевые выбросы» американской экономики способны временно усилить российские позиции на мировых рынках углеводородов, но в долгосрочном плане они породят фундаментальные вызовы для российской экономики, приблизив конец «эры нефти».

³⁰ McFaul M. A U.S. Strategy to Contain and Engage Putin's Russia // American Ambassadors Live. 25.11.2020.
URL: <https://www.americanambassadorslive.org/post/a-u-s-strategy-to-contain-and-engage-putin-s-russia>

³¹ Hill I. A Biden presidency and US-Russia relations // The Interpreter. 25.11.2020.
URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/biden-presidency-and-us-russia-relations>

Европейское измерение

Возможные сдвиги в трансатлантических отношениях также должны оказать влияние на российскую внешнюю политику. Конечно, многочисленные политические, экономические и стратегические расхождения между Соединенными Штатами и Европой не исчезнут и при администрации Дж. Байдена, а возвращения к безоблачным дням Б. Обамы и Б. Клинтона не произойдет. Ясно также, что установка на достижение «стратегической автономии» Евросоюза не снимается с повестки дня в Брюсселе³², хотя единое понимание этой задачи в Европе по-прежнему отсутствует. Тем не менее президент Дж. Байден, опираясь на свой многолетний опыт во внешней политике и свое умение находить компромиссы с партнерами, будет настойчиво работать над восстановлением трансатлантического партнерства. Можно предположить, что его администрация не только изменит риторику в отношении ЕС, но и проявит больше гибкости в трансатлантических торговых переговорах, прислушается к мнению европейцев по ряду важных для них региональных и глобальных проблем.

Смена администрации в Белом доме, скорее всего, снизит, хотя и не сведет к нулю заинтересованность Евросоюза в нормализации отношений с Россией. Дж. Байден будет исходить из того, что общее противостояние России должно снова стать одним из важнейших средств для цементирования трансатлантического партнерства. Если при откровенно «евроскептическом» президенте Д. Трампе всегда существовало открытое окно возможностей для мини-перезагрузки отношений между Москвой и Брюсселем, то при еврофильствующем президенте Дж. Байдене это окно неизбежно превратится в узкую форточку. Таким образом, победа нового президента существенно ограничивает свободу маневра для российской внешней политики на европейском направлении.

Значит ли все вышесказанное, что приход к власти Дж. Байдена и укрепление трансатлантического взаимодействия не сулит Москве вообще ничего хорошего? Совсем не обязательно. Нельзя исключать, что восстановление связей с Европой будет на некоторых направлениях сдерживать деструктивные импульсы, исходящие сегодня из Вашингтона. Вполне возможно даже, что Байден будет осторожнее подходить к санкциям в отношении европейских компаний, участвующих в реализации «Северного потока - 2», хотя от попыток тем или иным образом остановить этот проект США, разумеется, не откажутся.

Вместе с тем нельзя исключать возможность того, что ведущие европейские страны, учитывая продолжающееся ухудшение их отношений с Москвой, будут готовы проявить больше готовности поддержать американские санкции в отношении России, чем это было в годы администрации Д. Трампа. Например, влиятельные немецкие эксперты призывают руководство Германии заморозить проект «Северный поток - 2», исходя их необходимости

³² Borrell J. Why European strategic autonomy matters // European Union External Action Service. 03.12.2020.
URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/89865/Why%20European%20strategic%20autonomy%20matters?mc_cid=45850f8c9d&mc_eid=d16e402c97

сти скорейшего восстановления трансатлантического единства³³. Желание обеспечить максимально комфортные условия для возобновления трансатлантического диалога дополняется заметной негативной динамикой в немецко-российских и французско-российских отношениях, проявившейся во второй половине 2020 г.

Приход к власти администрации Байдена может открыть некоторые ограниченные возможности для восстановления диалога между Россией и НАТО³⁴. Только давление со стороны США способно преодолеть упорное сопротивление антироссийских сил в Европе (Польша, страны Балтии), выступающих против возобновления профессиональных контактов между военными в рамках Совета Россия – НАТО. Можно допустить расширение контактов по вопросам общих угроз и вызовов – международного терроризма, кибербезопасности, изменений климата и пр. При этом, разумеется, никакого возвращения к формату взаимодействия России и НАТО, существовавшего до 2014 г., при администрации Дж. Байдена не предвидится. Совет Россия — НАТО даже при наиболее благоприятном стечении обстоятельств останется лишь площадкой для обмена информацией, не став платформой для полноценного сотрудничества.

В Европе высказываются опасения относительно того, что администрация Дж. Байдена, которая более враждебно настроена по отношению к Москве, чем администрация Д. Трампа, может попытаться подорвать единство Европейского союза на этом направлении, работая с отдельными государствами – членами ЕС через головы брюссельских чиновников. В связи с этим предлагается достичь некой общей договоренности между Соединенными Штатами и Евросоюзом, предполагающей, что в рамках трансатлантического сотрудничества взаимодействие с Москвой, а также со столицами стран «общего соседства» будет считаться условной «зоной ответственности» ЕС, тем самым высвобождая американские ресурсы и внимание для лидерства на других направлениях³⁵.

Вероятное сближение Соединенных Штатов и Европейского союза, к которому будет стремиться администрация Дж. Байдена, будет иметь неоднозначные последствия для России. С одной стороны, президент США постарается максимально сократить пространство для маневра российской дипломатии, восстановив, насколько это возможно, бывшее «трансатлантическое единство». С другой стороны, нельзя исключать усиление европейского влияния на США в плане смягчения отдельных предельно жестких позиций на российском направлении. Индикатором нового соотношения сил между Вашингтоном и Брюсселем можно будет считать возможные договоренности о судьбе проекта «Северный поток – 2».

³³ Von Daniels L., Kaim M., Kempin R., Lang K.-O., Overhaus M., Thimm J. A New Beginning with President Biden: Five German and European Priorities for the Transatlantic Agenda // SWP Comment 2020/C 61. December 2020.
URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/usa-a-new-beginning-with-president-biden/>

³⁴ Rogov S., Thomson A., Vershbow A. A New Path Forward for NATO and Russia // The National Interest. 07.12.2020.
URL: https://nationalinterest.org/feature/new-path-forward-nato-and-russia-173952?mc_cid=4ef0ccd0b9&mc_eid=6f24f55c06

³⁵ A 6-point action plan for a transatlantic bargain // ECFR. 10.12.2020.
URL: <https://ecfr.eu/article/a-6-point-action-plan-for-a-transatlantic-bargain/>

Китайское измерение

Администрация Дж. Байдена так или иначе будет пытаться подорвать российско-китайское стратегическое партнерство. Теоретически она может взять курс на примирение либо с Россией, либо с Китаем, чтобы сосредоточиться на борьбе с остающимся конкурентом. Если бы Джо Байден следовал классическим советам Генри Киссинджера, он бы, наверное, сегодня присвоил звание «главного врага» США не России, а именно Китаю, поскольку практически по всем параметрам национальной мощи, за исключением военно-стратегического измерения, Пекин значительно обогнал Москву. В каком-то смысле тактику Г. Киссинджера пытался использовать Д. Трамп, хотя его декларируемое стремление сблизиться с Россией, перетянув Владимира Путина на «светлую сторону», ни во что конкретное за четыре года так и не вылилось.

Представляется крайне сомнительным, что на этом пути Дж. Байден достигнет более значительных успехов, чем его предшественник. Соединенным Штатам просто нечего предложить Москве, что могло бы перевесить для нее ценность стратегического партнерства с Пекином — будь то в экономической, политической или военно-технической области. Да и не позволит политический истеблишмент Вашингтона пойти на такую сделку Дж. Байдену, как ранее он не позволил это Д. Трампу.

Дж. Байден может выступить в роли анти-Киссинджера, попытавшись добиться разрядки с более сильным и потенциально более опасным Пекином и сосредоточившись на борьбе с менее сильной Москвой³⁶. Переворачивание геополитической схемы Г. Киссинджера с ног на голову, вне всяких сомнений, нашло бы множество сторонников и пропагандистов в вашингтонском политическом истеблишменте. Для американского истеблишмента Россия — гораздо более удобный «враг», чем Китай. За полномасштабную конфронтацию с Китаем США придется платить очень высокую цену — сокращением столь важной для Вашингтона двусторонней торговли, разрывом сложившихся глобальных технологических цепочек, стремительным ростом военных расходов и т. д. Америко-российская конфронтация обойдется гораздо дешевле, учитывая низкий уровень экономической и технологической взаимозависимости двух стран, а также меньшую готовность Москвы к дорогостоящему военному соревнованию с Вашингтоном.

Не стоит недооценивать и «генетическую память» американского политического истеблишмента. Значительная его часть, включая и самого Дж. Байдена, сформировалась в годы холодной войны, причем на протяжении того ее этапа, когда «хороший» Китай противопоставлялся «плохому» Советскому Союзу. До сих пор подавляющая часть американских экспертов по

³⁶ Тренин Д. Как повлияют на Россию отношения Байдена с Европой и Китаем // Московский центр Карнеги. 03.12.2020.

URL: https://carnegie.ru/commentary/83372?mkt_tok=eyJpIjoiTldFeU1HUxdZekppWmpNeSlsInQiOiJZRGINQXNESE9laEpszZkFjWUdoMlF6a2kZUM1ZlNpVUZOTFRUNUHVXBYbWVGVWnFrejlCWdUcnN1dkxBVFFEQyYFfj3eFBIWHlUcGQ3OWF0empSc1JXeE8za1ItQ0YyTW1CQ3BwOFA0NnhjVTJObm1Qb1FGd01aXC9tMDRlRngifQ%3D%3D

России относится к Москве крайне негативно, при том, что большинство американских экспертов по Китаю склонны демонстрировать симпатию или хотя бы понимание в отношении Поднебесной. Такие же принципиальные различия в восприятиях существуют между российской и китайской диаспорами в Соединенных Штатах: если китайские иммигранты в США в своем большинстве оказываются лоббистами нормализации отношений между двумя странами, то о большинстве российских или русскоязычных иммигрантов этого не скажешь.

Выступая в роли анти-Киссинджера, Дж. Байден мог бы как можно более явно противопоставить себя Д. Трампу, не скрывавшему своей симпатии если не к России в целом, то к ее лидеру в частности. Вероятно, новый президент США действительно больше опасается решительных и часто непредсказуемых действий Владимира Путина, чем осторожных и легче просчитываемых внешнеполитических шагов Си Цзиньпина. Нельзя исключить, что имеют значение и личные, эмоционально окрашенные восприятия американским политиком российского и китайского лидеров.

Но и этот путь представляется не слишком перспективным — уже потому, что добиться сколько-нибудь глубокой разрядки с Пекином возможно, лишь согласившись признать Китай в качестве равного Соединенным Штатам игрока мировой политики, к чему ни сам Дж. Байден, ни его команда, конечно же, не готовы³⁷. А это значит, что американо-китайские отношения будут оставаться сложными и преимущественно конкурентными. В некоторых областях, например, по вопросам прав человека в Китае или в сфере технологической конкуренции с Пекином, от администрации Дж. Байдена можно ожидать даже более жесткого курса, чем от Д. Трампа.

Во-вторых, подобно тому, как Д. Трамп за четыре года убедился в невозможности оторвать Россию от Китая, Дж. Байдену придется убедиться в невозможности оторвать Китай от России. Москва нужна Пекину независимо от текущего состояния китайско-американских отношений. Китайское руководство будет очень радо выступить в роли арбитра или балансира между Москвой и Вашингтоном — в Пекине тоже внимательно изучили наследие Г. Киссинджера. Но, следуя его заветам, активно поддерживать США в их стремлении загнать Россию в угол Пекин не будет ни при каких обстоятельствах.

В-третьих, парадоксальным образом в силу своей более скромной роли в мировой экономике, технологиях и финансах, Москва более устойчива к американскому нажиму, чем Пекин. Администрация Д. Трампа практически исчерпала потенциал подручных средств давления на Россию, не сопряженных со значительными рисками для американской и мировой экономики или для глобальной и региональной стабильности. Россия, как бы к ней ни относиться, — не Северная Корея, не Венесуэла и даже не Иран. Вывод антироссийских санкций на принципиально иной, более высокий уровень

³⁷ Kishore Mahbubani Says More... // Project Syndicate. 24.11.2020.

URL: <https://www.project-syndicate.org/say-more/an-interview-with-kishore-mahbubani-2020-11?barrier=accesspaylog>

означал бы запуск процессов, имеющих непредсказуемые, но крайне опасные последствия и для США, и для всего мира. Подобный авантюризм, насколько можно судить, не в стиле умудренного и осторожного Дж. Байдена. Да и вообще отношения с Россией — не самая главная проблема, которая встанет перед его администрацией.

В нынешних условиях, политика США в отношении Пекина и Москвы, скорее всего, будет оставаться в рамках стратегии «двойного сдерживания» с возможными тактическими нюансами в отношении каждой из сторон. Для сокращения издержек стратегии «двойного сдерживания» будут предприниматься энергичные усилия по подключению американских союзников и партнеров в Европе и в Восточной Азии. Администрация Дж. Байдена также будет стремиться сохранить Евразию разъединенной, укрепляя свои связи с китайскими соперниками в Азии, в первую очередь, с Индией. Этот курс создает серьезные потенциальные вызовы для продолжения стратегического партнерства Москвы и Дели, а также для взаимодействия России с другими важными для нее партнерами в зонах Тихого и Индийского океанов.

Стремление нанести ущерб российско-китайскому стратегическому партнерству при администрации Дж. Байдена сохранится. Возможно, будут предприняты попытки договориться с Пекином по наиболее острым вопросам и тем самым изолировать Москву. Менее вероятным, хотя и возможным вариантом стало бы продолжение политики Д. Трампа, который стремился перетащить Россию на «светлую сторону» в целях создания глобального антикитайского альянса. Тем не менее возможности администрации Дж. Байдена нанести существенный ущерб сотрудничеству России и КНР выглядят очень ограниченными. Более вероятной представляется эрозия российско-индийского взаимодействия в условиях складывания новой глобальной американо-китайской биполярности.

Дипломатия

Одним из приоритетов Дж. Байдена станет восстановление институционального потенциала Государственного департамента США, сильно пострадавшего в последние годы³⁸. Это в полной мере относится к дипломатическому сопровождению американско-российских отношений. По всей видимости, новый президент может попытаться прекратить продолжающуюся «дипломатическую войну» между Соединенными Штатами и Россией. Его предшественник нанес большой ущерб не только российско-американскому дипломатическому диалогу, но и профессиональной американской дипломатии как таковой³⁹, предпочитая во внешней политике полагаться главным образом на личное взаимодействие с главами иностранных государств и опираться на военных в большей степени, чем на дипломатов.

Дж. Байден лучше, чем Д. Трамп, понимает важность сохранения широкого спектра дипломатических контактов с Москвой, и он едва ли захочет оставить российское посольство в Вашингтоне (и американское посольство в Москве) в положении осажденной крепости. Можно также предположить, что новый президент будет готов делегировать больше ответственности в своей команде экспертам по России⁴⁰, что будет содействовать тому, что политика США на российском направлении будет в целом более стабильной, реалистической и предсказуемой. Этому будет способствовать также неготовность (а, возможно, и нежелание) Дж. Байдена лично вести переговоры с российским лидером.

Будут разморожены некоторые из замороженных ранее дипломатических, военных и экспертных каналов взаимодействия двух стран, что будет снижать риски непреднамеренной эскалации и неконтролируемой конфронтации. После завершения пандемии возобновится работа по совершенствованию процедур выдачи американских виз; нельзя исключать восстановления на взаимной основе деятельности закрытых при администрации Д. Трампа российских и американских консульств. В рамках усилий по активизации мягкой силы США можно предположить расширение государственных программ, поощряющих российско-американское взаимодействие на уровне гражданского общества, а также въездных образовательных программ для российских граждан. Могут несколько расшириться возможности для научной дипломатии — при условии, что научные контакты между двумя странами не будут искусственно сдерживаться по соображениям национальной безопасности.

³⁸ Zeya U. S., Finer J. Revitalizing the State Department and American Diplomacy // Council on Foreign Relations. Council Special Report No. 89. November 2020.

URL: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/csr89_final.pdf?mc_cid=474d223214&mc_eid=6f24f55c06

³⁹ Burns W. J. The Damage at the State Department Is Worse Than You Can Imagine // The Atlantic. 12.03.2020.

URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/how-rebuild-state-department/607837/>

⁴⁰ Lee M. Biden signals sharp shift from Trump with Cabinet picks // AP News. 24.11.2020.

URL: https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-politics-susan-rice-national-security-06a33397de673043360ba6b5fd78af8a?fbclid=IwAR3jm1BExfknzc-tY1czWBMNaNbd6qKj9vEJP_6_WF1BBzv7aOAEepZuY

Определенные возможности для позитивного американо-российского дипломатического взаимодействия будут складываться в рамках многосторонних форматов — от Совета Безопасности ООН до «Группы двадцати», АТЭС, ОБСЕ, Арктического совета и других международных форумов глобального и регионального уровней. Эффективность такого взаимодействия в немалой степени будет зависеть от способности Москвы освоить искусство многосторонней дипломатии нового типа, которое будет постепенно складываться в посткризисном мире⁴¹.

Однако все эти шаги, скорее всего, не приведут к существенному накоплению элементов сотрудничества в двусторонних отношениях. Их задача будет ограничена более эффективным управлением продолжающейся конфронтации.

Американская политика на российском направлении, как и американская внешняя политика в целом, станет более профессиональной, последовательной и предсказуемой. Поскольку перспективы двустороннего саммита выглядят туманными, основная часть работы будет передана на уровень дипломатов, чиновников и экспертов. Возможно, при Дж. Байдене завершится «дипломатическая война» между Москвой и Вашингтоном, будет восстановлена работа дипмиссий в полном объеме, продолжится работа по облегчению визового режима. Однако все эти меры не приведут к существенному улучшению двусторонних отношений.

⁴¹ Кортунов А. Многосторонность надо не восстанавливать, а изобретать заново // Российский совет по международным делам. 09.12.2020.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mnogostoronnost-nado-ne-vosstanavlivat-a-izobretat-zanovo/>

Заключение. После Байдена

Пока, наверное, никто пока не может достоверно предсказать, насколько успешным окажется президентство Дж. Байдена, и в какой степени ему удастся продвинуться в решении многочисленных сложных задач, стоящих сегодня перед Соединенными Штатами. Сегодня можно лишь гадать о том, продолжится ли президентство Дж. Байдена полные четыре года, или он покинет Белый дом раньше истечения своего первого срока. Остаётся неясным и вопрос о том, что нового могла бы принести в американскую внешнюю политику в целом и в отношении с Россией в частности нынешний вице-президент и потенциальный преемник Байдена Камала Харрис.

Однако представляется очевидным, что ни при Дж. Байдене, ни при К. Харрис не следует ожидать очередной «перезагрузки» двусторонних отношений. В лучшем случае, можно допустить очень ограниченную разрядку напряженности с целью повысить качество управления этими преимущественно конфронтационными отношениями и снизить издержки американо-российского соперничества для обеих сторон. Отношение Дж. Байдена к России и к российскому руководству сложилось уже давно, и едва ли какие-то действия с российской стороны способны это отношение принципиально изменить. Любые возможные российские инициативы будут восприниматься со скепсисом, и любые, даже самые ограниченные договоренности будут предметом жесткого торга с Москвой.

Серьезные сдвиги в отношениях между двумя странами могут произойти только после президентских выборов 2024 г., когда новые поколения политических лидеров заменят уходящую «старую гвардию» в Вашингтоне и в Москве. Эти новые поколения будут иметь иные представления о мире в целом и о роли своих стран в глобальной политике.

Вероятно, к середине десятилетия нынешние процессы деглобализации будут постепенно обращены вспять, и перед человечеством откроется долгосрочная перспектива «Глобализации 2.0». Новая глобализация, разумеется, будет сильно отличаться от старой глобализации начала века; если катализатором первой стала быстрая интернационализация производственной и, особенно, финансовой сферы, то во второй волне глобализации главную роль, по всей видимости, будут играть социальные измерения, формирование единого глобального социума. Если раньше в глобальной политической повестке дня на первом плане стоял запрос на свободу, то в будущем его сменит запрос на справедливость.

Для России и Соединенных Штатов этот глобальный тренд может означать подъем левых политических сил, выступающих за социальное государство, за экологическую и климатическую повестки, за многосторонность во внешней политике и за поддержку институтов глобального управления. При этом как в одной, так и в другой стране будет снижаться популярность идей традиционной «сверхдержавности» и сохранения жестких иерархиче-

ских союзов, основанных на единстве ценностей между партнерами. Скорее всего, настроения неоизоляционизма в обеих странах не только сохранятся, но и усилятся.

В то же время было бы слишком оптимистичным надеяться на стабилизацию международной системы в диапазоне четырех – пяти лет. Нет оснований полагать, что к концу нынешних политических циклов в США и в России в мировой политике сложится стабильный биполярный или многополярный баланс сил, общая договоренность о приемлемых для всех правилах игры и согласие между основными участниками мировой политики в отношении желательного будущего миропорядка. Стабильность международной системы будет подрываться как ревизионистскими странами, так и негосударственными игроками. На политиков в Вашингтоне и в Москве будет все больше давить груз общих проблем, включая распространение ядерного оружия, эскалацию региональных конфликтов, ускорение технического прогресса в военной сфере, ресурсные дефициты, последствия природных и техногенных катастроф, растущие миграционные потоки и многие другие.

Сами по себе двусторонние отношения между Вашингтоном и Москвой, вероятно, уже никогда не будут играть той роли в мировой политике, которую они играли еще несколько десятилетий назад. Но от способности двух стран продуктивно взаимодействовать друг с другом в рамках ситуативных многосторонних коалиций, сфокусированных вокруг конкретных проблем и вызовов, будет в немалой степени зависеть эффективность этих коалиций. Эти коалиции будут мало похожи на жесткие военно-политические союзы XX в., они не будут основаны на четких иерархиях участников и ведущей роли постоянного гегемона. Многие из них вообще будут функционировать в качестве многосторонних государственно-частных партнерств. И, разумеется, они будут работать в условиях плюрализма ценностей участников. Научиться работать в таких сложных конструкциях — стратегический вызов для внешней политики как Соединенных Штатов, так и России.

Об авторе

Андрей Картунов, канд. ист. наук, генеральный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

АДМИНИСТРАЦИЯ ДЖО БАЙДЕНА И РОССИЯ

Рабочая тетрадь № 60/2021

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке: REUTERS/Joshua Roberts/Pixstream

Формат 70×100 1/16. Печать офсетная. Тираж 300 экз.



Российский совет
по международным
делам

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

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